

BDVR Rundschreiben



Aus dem Inhalt

- Kleiner Verwaltungsgerichtstag
- Richterethik
- Baden-Württemberg: Novellierung Landesrichtergesetz
- Deutsche Verwaltungsgerichte: Darmstadt

In eigener Sache	63	Neuer Präsident des Verfassungsgerichtshofs und des OVG Rheinland-Pfalz	91
Aus dem BDVR und e.V.		Vizepräsident des Hess. VGH	92
Gesetz zur Änderung der Prozesskostenhilfe- und Beratungshilferechts	63	Europa	
Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes u. a. (UmwRGÄndG)	64	Mitgliederversammlung der VEV	92
Kleiner Verwaltungsgerichtstag	68	Deutsche Verwaltungsgerichte	
Staatsziel vereintes Europa?	72	Darmstadt – Ein Gericht im ständigen Umbruch . . .	93
Außerordentliche Mitgliederversammlung in Regensburg	78	Echo	
Aus den Landesverbänden		Missachtung der Justiz	97
Baden-Württemberg: Änderung des Landesrichtergesetzes	79	Rechtsprechung	
Brandenburg: Justiz darf nicht kaputt gespart werden	81	Verfassungsmäßigkeit der Beamtenbesoldung . . .	98
Niedersachsen: Mitgliederversammlung	83	Justizgewährungsanspruch	104
Niedersachsen: Richterliche Berufsethik	83	Konkurrentenstreitverfahren	108
Nordrhein-Westfalen: IT-Zentralisierung gefährdet Unabhängigkeit der Dritten Gewalt	87	Presse	
Rheinland-Pfalz: Fortbildungsveranstaltung für ehrenamtliche Richterinnen und Richter	88	Energiewende-Demokratie	111
Personalien		Europäischer Menschenrechtsgerichtshof wird reformiert	113
Personalien beim BVerwG	89	Richter rufen nach mehr Mitsprache	114
PräsOVG Rheinland-Pfalz im Ruhestand	90		

Impressum

HERAUSGEBER

Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR)
Deutscher Verwaltungsgerichtstag e.V.
Kirchstraße 7, 10557 Berlin

LAYOUT UND DRUCK

Reichert Druck + Verlag
Quellenstr. 24, 65321 Heidenrod-Mappershain

REDAKTION

Rainer P. Eckert, Rainer Hepp,
Adelheid Rabas-Bamberger,
Dr. Hans-Günther Wartusch

► Manuskripte und Zuschriften:

VPräsVG Rainer Hepp
Verwaltungsgericht Darmstadt
Julius-Reiber-Str. 37, 64293 Darmstadt
Telefon: 06151 992-1717, Fax: 06151 992-1701
Rainer.Hepp@VG-Darmstadt.Justiz.Hessen.de

► Bestellungen und Adressänderungen:

RinVG Adelheid Rabas-Bamberger
Verwaltungsgericht Darmstadt
Julius-Reiber-Str. 37, 64293 Darmstadt
Telefon: 06151 992-1767, Fax: 06151 992-1701
Adelheid.Rabas-Bamberger@VG-Darmstadt.Justiz.Hessen.de

WERBEANZEIGEN

RVG Dr. Hans-Günther Wartusch
Havelbergerstraße 24
10559 Berlin

Telefon: 0176 87 10 45 00
hgwartusch@web.de

Zur Zeit gilt Anzeigenpreisliste Nr. 11

INTERNET

► www.bdvr.de ► www.verwaltungsgerichtstag.de

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.



In eigener Sache

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

seit Beginn des Jahres 1993, nunmehr also fast genau 20 Jahre, zeichnet die Darmstädter Redaktion für das Erscheinen des BDVR-Rundschreibens verantwortlich. Zunächst noch als geheftete Blattsammlung, danach über deutlich mehr als ein Jahrzehnt im auffälligen orangefarbenen Umschlag, präsentiert es sich Ihnen seit Anfang des Jahres 2011 in einer den gewandelten Anforderungen an die Qualität von äußerem Erscheinungsbild und Layout entsprechenden Aufmachung. Dass die Entscheidung, insoweit neue Wege zu gehen die Richtige war, bestätigt die überaus positive Resonanz, die wir dazu von unserer Leserschaft erfahren haben.

Nicht zuletzt der mit dieser Umstellung verbundene erhebliche Aufwand, aber auch die Einschätzung, eine auch

von der Aufmachung her höheren Ansprüchen genügende Publikation übergeben zu können, haben uns allerdings schließlich in der schon länger gehegten Absicht bestärkt, die Redaktionsarbeit nunmehr in andere Hände zu legen.

Den ab Heft 3/2012 federführenden Kolleginnen und Kollegen des Verwaltungsgerichts Berlin danken wir für ihre Bereitschaft zur Übernahme dieser höchst interessanten, aber auch nicht immer einfachen Aufgabe und wünschen ihnen eine glückliche Hand bei ihrer Arbeit.

Sie, verehrte Leserinnen und Leser, bitten wir, die neue Redaktion nach Kräften zu unterstützen und dem Rundschreiben auch in Zukunft die Treue zu halten.

Rainer P. Eckert

Rainer Hepp

Adelheid Rabas-Bamberger

Hans-Günther Wartusch

Gesetz zur Änderung des Prozesskostenhilfe- und Beratungshilferechts

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz

Der BDVR bedankt sich für die frühzeitige Beteiligung an dem Gesetzesvorhaben.

Den in dem Entwurf zum Ausdruck kommenden Bemühungen um eine Neustrukturierung des Verfahrens zur Bewilligung von Prozesskostenhilfe wird zugestimmt. Insbesondere die verfahrensmäßige Einbindung der Urkundsbeamten nach Maßgabe des § 166 VwGO-E ist zu begrüßen; sie entspricht im Kern dem Vorschlag des BDVR aus der Stellungnahme vom Dezember 2006 zum damaligen Gesetzentwurf des Bundesrats - PKHBegrenzG. Die Übertragung der Bedürftigkeitsprüfung auf qualifizierte Urkundsbeamte führt nicht nur zu einer sinnvollen Konzentration von Kompetenz bei der – durch die vorgesehenen Gesetzesänderungen nicht einfacher werdenden – Ermittlung und Berechnung des einzusetzenden Einkommens, sondern auch zu einer spürbaren Entlastung des Richters. Hierzu trägt auch die in § 166 Abs. 2 VwGO-E vorgesehene Entscheidungszuständigkeit des Urkundsbeamten bei fehlender Bedürftigkeit des Antragstellers bei.

Einwände sind allerdings gegen die negative Länderöffnungsklausel (§ 166 Abs. 6 VwGO-E) zu erheben. Der Entwurf selbst geht von einem erhöhten Personalaufwand bei der Umsetzung des Vorhabens aus, die Länder sehen sich dagegen aufgrund der allgemeinen Sparmaßnahmen eher zum Personalabbau als zur Personalausweitung verpflichtet. Im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind im Hinblick auf Zahl und Umfang der Prozess-

kostenhilfebewilligungen auch keine nennenswerten Einsparungen zu erwarten, zumal es hier keine Tendenz zur großzügigen Bewilligung ohne abschließende Prüfung der Bedürftigkeit gibt. Es bedarf daher keiner seherischen Gaben um vorherzusagen, dass mehrere, wenn nicht sogar die meisten Länder von der Möglichkeit Gebrauch machen werden, die Anwendung der Absätze 2 bis 5 des § 166 VwGO-E auszuschließen.

Damit würden die entlastenden Effekte der Neuregelung aber auch bei denjenigen Gerichten ausgeschlossen, bei denen die zu erwartende Mehrleistung mit den schon vorhandenen personellen Ressourcen erfolgen könnte. Der BDVR schlägt daher vor, auf die Einführung einer Länderöffnungsklausel zu verzichten. Den fiskalischen Interessen der Länder müsste auf andere Weise Rechnung getragen werden. Beispielsweise könnte die Übertragungsbefugnis des Vorsitzenden von dem Vorhandensein entsprechend qualifizierter Kräfte, die außerdem von der Gerichtsleitung für die Bedürftigkeitsprüfung bestimmt sind, abhängig gemacht werden. Dadurch könnte die Alles-oder-nichts-Konsequenz von § 116 Abs. 6 VwGO-E vermieden werden.

Im Einzelnen ist außerdem noch Folgendes zu bemerken:

- Die von § 166 Abs. 1 S. 2 VwGO-E vorgesehene Beordnung von u.a. Steuerberatern ist im Hinblick auf die angestrebte Harmonisierung nur sinnvoll, soweit die ge-



nannten Personen im Verwaltungsprozess auch vertretungsbefugt sind (vgl. § 67 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 VwGO). Davon geht zwar offenbar auch der Entwurf aus; dennoch scheint aus Gründen der Klarstellung ein entsprechender Zusatz in der Neuregelung geboten: „in Abgabengelegenheiten“.

- Die Übertragung der Bedürftigkeitsprüfung auf den Urkundsbeamten und das „Wiederansichziehen“ von Aufgaben sollte in Anlehnung an § 87a VwGO vom Vorsitzenden oder vom bestellten Berichtersteller erfolgen; die Bedeutung dieser Entscheidungen dürfte in ihrer Wertigkeit den dort geregelten Fällen entsprechen. Dazu könnte die Formulierung in § 166 Abs. 2 VwGO-E statt „wenn der Vorsitzende ihm das Verfahren insoweit überträgt“ wie folgt lauten: „wenn der nach § 87a VwGO zuständige Richter ihm das Verfahren insoweit überträgt“. Ebenso § 166 Abs. 4 Satz 1 VwGO-E: „Der nach § 87a VwGO zuständige Richter kann Aufgaben nach den Absätzen 2 und 3 zu jedem Zeitpunkt an sich ziehen.“
- Die nach § 166 Abs. 2 VwGO-E i.V.m. § 118 Abs. 2 S. 2 ZPO-E vorgesehene Ladung zur Durchführung einer mündlichen Erörterung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse dürfte – jedenfalls in der Verwal-

tungsgerichtsbarkeit – angesichts des damit verbundenen Aufwands kaum praktische Bedeutung erlangen. Es besteht kein Bedürfnis für eine solche Regelung, da auch schon nach jetziger Rechtslage die Möglichkeit besteht, auf nicht glaubhaft gemachte Angaben oder nicht oder ungenügend beantwortete Fragen hin die Gewährung von Prozesskostenhilfe abzulehnen (vgl. § 118 Abs. 2 S. 4 ZPO).

- Gleiches gilt für das nach § 166 Abs. 2 VwGO-E i.V.m. § 118 Abs. 2 S. 3 und 4 ZPO-E vorgesehene Einholen von Auskünften (Finanzamt, Arbeitgeber, Sozialleistungsträger und andere Stellen, Versicherungsunternehmen). Hier besteht zusätzlich die Gefahr, dass aus der gerichtlichen Befugnis leicht eine in jedem Fall zu beachtende Verpflichtung wird, die unnötigen Aufwand verursacht.
- Im Bereich der Beratungshilfe plädiert der BDVR dafür, im Zusammenhang mit der vorgesehenen Gesetzesänderung die Entscheidungszuständigkeit in Angelegenheiten des Verwaltungsrechts von den Amtsgerichten weg zu den sachnäheren Verwaltungsgerichten zu verlagern.

Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften (UmwRGÄndG)

Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichtersinnen (BDVR) kann dem unter dem 31. Mai 2012 zur Anhörung übersandten Gesetzesentwurf (ÄndG-E) uneingeschränkt zustimmen, soweit es um den Kern des Gesetzesvorhabens geht, nämlich die erforderlichen Konsequenzen aus dem sog. Trianel-Urteil des EuGH zu ziehen (I.). Anderen beabsichtigten Regelungen des Entwurfs steht der BDVR dagegen eher kritisch bis ablehnend gegenüber (II.). Weitergehende Anregungen schließen die Stellungnahme ab (III.)

- I. Hauptanlass für das vorliegende Gesetzesvorhaben war das Urteil des EuGH vom 12. Mai 2011 (Rs. C-115/09 – „Trianel“, NJW 2011, 2779 = NVwZ 2011, 801). Darin hat der EuGH die bisherige Beschränkung der Umweltverbandsklage auf Rechtsvorschriften mit drittschützendem Charakter als mit **Art. 10a der UVP-RL** (in der Fassung der Richtlinie 2003/35/EG, nunmehr Art. 11 UVP-RL in der Fassung der Richtlinie 2011/92/EU vom 13. Dezember 2011, ABl. L 26/1 vom 28. Januar 2012) nicht vereinbar beanstandet.

Der BDVR begrüßt, dass der Gesetzesentwurf das **„Trianel“-Urteil des EuGH vollumfänglich umsetzt**, indem diese Beschränkung durch Streichung der Wörter „*Rechte Einzelner begründen*“ in **§ 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG** aufgehoben wird (S. 5, 49 ff.). Der BDVR hält es ferner für richtig, dass der Gesetzesentwurf sich nicht darauf beschränkt, das nationale Recht nur in Bezug auf Umweltvorschriften zu ändern, die auf dem Recht der Europäischen Union beruhen. Eine solche Beschränkung wäre zum einen wegen der damit erforderlichen Abgrenzung des nationalen von „unionsbasiertem“ Umweltrecht in der Praxis kaum umsetzbar; sie würde zum anderen den Verpflichtungen Deutschlands nach **Art. 9 Abs. 2 des Aarhus-Übereinkommens** zuwiderlaufen. Es ist daher nur konsequent und – im Hinblick auf das laufende Beanstandungsverfahren vor dem Compliance-Committee des UN ECE Aarhus-Übereinkommens – überfällig, dass Deutschland sein **gesamtes nationales Umweltrecht für Verbandsklagen nach dem UmwRG öffnet**.



II. Andere beabsichtigte Regelungen des Gesetzesentwurfs sieht der BDVR dagegen überwiegend kritisch und empfiehlt, von diesen eher abzusehen:

1. Am wenigsten problematisch ist noch die in § 2a Abs. 1 ÄndG-E vorgesehene **sechswöchige Klagebegründungsfrist**. Sie ist – mit leichten Änderungen (z.B.: „zu den Einzelgründen“) – dem bereits geltenden § 17e Abs. 5 FStrG nachgebildet. Sie unterliegt mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 GG keinen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken, nicht zuletzt weil eine Verlängerung der Begründungsfrist durch das Gericht vorgesehen ist (§ 2a Abs. 1 Satz 4 ÄndG-E; dies übrigens abweichend vom FStrG, so dass sich die Frage stellt, was gelten soll – auch hier besteht also Anpassungsbedarf). Kritisch sieht der BDVR vor allem, dass mit dieser Regelung erneut (wenn auch für Verbände und Privatkläger gleichermaßen) nachteiliges Sonderrecht im Bereich des Umweltrechts geschaffen wird, das dem europarechtlichen Äquivalenzprinzip im Sinne der Rechtsprechung des EuGH genügen muss.

2. In § 2a Abs. 2 ÄndG-E wird der **gerichtliche Kontrollmaßstab**, d.h. es werden die Kriterien **gesetzlich festgeschrieben**, anhand derer die Gerichte **behördliche Beurteilungsspielräume** überprüfen, sofern das materielle Recht den Behörden eine solche Beurteilungsermächtigung einräumt. Hiergegen bestehen gleich mehrfach Bedenken:

a) Zwar dürften die im Gesetzesentwurf genannten vier Kriterien – wie der Entwurf für sich in Anspruch nimmt (S. 55) – den derzeitigen Stand der Rechtsprechung in einer weitgehend konsentierten Formel zutreffend wiedergeben (vgl. BVerfG, 3. Kammer des 1. Senats, Beschluss vom 10. Dezember 2009 – 1 BvR 3151/07 – NVwZ 2010, 435 Rn. 60). Ergänzend mag darauf hingewiesen werden, dass häufig formuliert wird, zum Prüfungsprogramm gehöre auch, ob die Behörde den Sachverhalt „vollständig und zutreffend“ erfasst hat (§ 2a Abs. 2 Nr. 1 ÄndG-E; vgl. Eyermann/Rennert, VwGO, 13. Aufl. 2010, § 114 Rn. 80 m.w.N.). In der Literatur werden allerdings auch durchaus abweichende Typologien und Systematisierungen vertreten (vgl. Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 12. Aufl. 2007, § 31 Rn. 28 ff.; Würtenberger, Verwaltungsprozessrecht, 3. Aufl. 2011, § 1 Rn. 29 ff., jeweils m.w.N.). Auch in der Rechtsprechung werden – je nach Rechtsgebiet – auch andere, auf die jeweilige Materie zugeschnittene Kriterien verwandt (vgl. etwa BVerfG, Urteile vom 9. Juli 2008 – BVerwG 9 A 14.07 – BVerwGE 131, 276 Rn. 64 f. <zum Naturschutzrecht> und vom 13. Oktober 2011 – BVerwG 4 A 4001.10 – BVerwGE 141, 1 Rn. 59 <zu Verkehrsprognosen>, jeweils m.w.N.). Hinzu kommt, dass die Gerichte stets Anlass haben können, ihre Rechtsprechung zu ändern oder sie zu modifizieren; daraus entstün-

de ein Spannungsverhältnis zu der hier beabsichtigten Fixierung („**Versteinerungsgefahr**“). Der Gesetzgeber hat bislang in mehr als fünfzig Jahren Geltungsdauer der VwGO – aus gutem Grund – davon abgesehen, den gerichtlichen Kontrollmaßstab bei behördlichen Beurteilungsspielräumen im allgemeinen Prozessrecht zu kodifizieren. Es besteht weder Grund noch Anlass, dies im Bereich der Klagerechte nach dem UmwRG anders zu sehen.

b) Der Gesetzesentwurf selbst (S. 53) nennt als Grund für das kodifikatorische Tätigwerden, dass die europarechtlich veranlasste „*Ausweitung des Verbandsklagerechts*“ durch „*flankierende Regelungen ergänzt*“ werden soll, um einen „*Ausgleich*“ gegenüber den „*von Verbandsklagen Betroffenen (...) herzustellen*“. Insbesondere solle verhindert werden, dass „*die Verbandsklage in der Praxis zu sachlich nicht gerechtfertigten Verzögerungen von Vorhaben instrumentalisiert*“ werde. Diese Begründung trägt nicht:

Die nach eigener Aussage ohnehin nur nachzeichnende Beschreibung der derzeit praktizierten gerichtlichen Kontrolldichte bei behördlichen Beurteilungsermächtigungen wird keinen Umweltverband davon abhalten, eine Verbandsklage zu erheben, die er für berechtigt hält. Das Verzögerungs- und Instrumentalisierungs-Argument geht also fehl. Dass die Gerichte behördliche Einschätzungsspielräume nicht respektierten, wird – soweit ersichtlich – von niemandem ernsthaft behauptet, auch nicht von dem Gesetzesentwurf. Umweltverbände beklagen eher das Gegenteil. § 2a Abs. 2 ÄndG-E erweist sich damit als eine sachlich nicht gerechtfertigte Regelung, die offenbar als vermeintliches, tatsächlich aber nur deklaratorisches und daher überflüssiges „vorhabenfreundliches Gegengewicht“ gegenüber dem überwiegend umweltverbandsfreundlichen Schwerpunkt des Gesetzesvorhabens aufgenommen wurde.

c) Die gesetzliche Kodifizierung des gerichtlichen Kontrollmaßstabs bei behördlichen Beurteilungsermächtigungen ist – aus nationaler Sicht bzw. aus Sicht eines Vorhabenträgers – auch „taktisch unklug“. Eine solche Regelung lädt geradezu ein, sie vor dem EuGH zu beanstanden mit der Rüge, hier werde (erneut, siehe das Beispiel „*Trianel*“) im Bereich der Klagerechte nach dem UmwRG nationales Sonderrecht geschaffen (wenn auch für Verbände und Privatkläger gleichermaßen), das geeignet sei, die Durchsetzung des europäischen Umweltrechts im Sinne der „*effet utile*“-Rechtsprechung des EuGH zu behindern. Damit soll hier keine Aussage über die Erfolgsaussichten einer solchen Rüge getroffen werden; der EuGH scheint durchaus bereit, solche behördlichen Beurteilungsspielräume anzuerkennen (vgl. etwa EuGH,



Urteil vom 21. Januar 1999 – Rs. C-120/97, „Upjohn Ltd“ – EuZW 1999, 503 <505, Rn. 32 ff.>). Doch schon diese Rechtsunsicherheit sollte vermieden werden.

3. § 2a Abs. 3 ÄndG-E bestimmt, dass § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO „mit der Maßgabe anzuwenden“ sei, dass das Gericht dem Eilantrag stattgibt, wenn „ernsthafte Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes“ bestehen. Mit dem zuletzt genannten Kriterium übernimmt der Gesetzesentwurf den aus dem allgemeinen Prozessrecht bei der Anforderung von öffentlichen Abgaben und Kosten (§ 80 Abs. 4 Satz 3 Halbs. 1 VwGO) **bekanntem Kontrollmaßstab**. Gleichwohl bestehen dagegen Bedenken:

Zunächst ist hinsichtlich des Wortlauts nicht einsichtig, warum in § 80 Abs. 4 Satz 3 Halbs. 1 VwGO „ernstliche“ Zweifel (vgl. auch § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO), hier dagegen „ernsthafte“ Zweifel maßgeblich sein sollen und worin ggf. der Unterschied zwischen beiden bestehen soll. Ferner lässt die Formulierung „mit der Maßgabe anzuwenden“ unklar, ob das Gericht dadurch **allein** auf eine **Rechtmäßigkeitskontrolle** mit der Prüftiefe der „ernsthaften Zweifel“ beschränkt sein soll. Die Begründung des Gesetzesentwurfs (S. 55), wonach Anträgen auf vorläufigen Rechtsschutz bei Umweltschadensbehelfen „*nur dann* stattzugeben“ sei, wenn solche Zweifel bestehen, deutet darauf hin, dass mit dieser „Modifizierung“ eine **Einschränkung und Verschärfung** des Kontrollmaßstabs (zugunsten des Vorhabens) bezweckt wird.

Dann stellt sich die Frage, ob es dem Gericht durch § 2 Abs. 3 ÄndG-E verwehrt sein soll, **auch andere (Interessens-)Gesichtspunkte** zu berücksichtigen, wenn eine Prüfung der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung (auf ernsthafte Zweifel) wegen der tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeit der Rechtssache nicht möglich ist, wie das in Planungssachen häufig der Fall ist. Zu diesen (weiteren) Interessensgesichtspunkten gehört etwa, dass kein öffentliches Interesse an einer sofortigen Vollziehung der Behördenentscheidung zu erkennen ist (z.B. wegen ohnehin erst später geplanten Baubeginns) oder dass bei einer vorzeitigen Verwirklichung des Vorhabens vollendete Tatsachen geschaffen würden, die nicht wieder rückgängig zu machen wären (vgl. etwa BVerwG, Beschlüsse vom 1. März 2012 – BVerwG 9 VR 7.11 – NVwZ 2012, 571 Rn. 6 ff., vom 31. März 2011 – BVerwG 9 VR 2.11 – NVwZ 2011, 820 Rn. 2, vom 22. September 2010 – BVerwG 9 VR 2.10 – Buchholz 310 § 80 VwGO Nr. 82 Rn. 6 und vom 14. April 2005 – BVerwG 4 VR 1005.04 – BVerwGE 123, 241 <243 ff.>).

In der Praxis dürften sich die Gerichte durch § 2 Abs. 3 ÄndG-E – schon mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 GG – wohl kaum an einer solchen weiteren (allgemei-

nen) Interessenabwägung gehindert sehen, zumal auch nach der Gesetzesbegründung „im Rahmen der vorzunehmenden Gesamtinteressenabwägung (...) auch das Ausmaß der jeweils drohenden Rechtsgutsverletzung mit zu berücksichtigen“ sein soll (S. 55). Hiernach, insbesondere angesichts der aufgezeigten Unschärfe der Regelung, dürfte die wohl beabsichtigte leichte Verschärfung des Prüfungsmaßstabs in der gerichtlichen Praxis kaum Auswirkungen zeitigen. Die Regelung ist daher verzichtbar. Ein Bedarf zum „Ausgleich“ der „Belange der von Verbandsklagen Betroffenen“ (Gesetzesbegründung S. 55) ist auch hier nicht zu erkennen.

4. Die Übergangsbestimmung des § 5 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 UmwRG, die nach dem Gesetzesentwurf unverändert bleiben soll (S. 7), schließt die Anwendbarkeit des UmwRG aus, soweit es um Behördenentscheidungen geht, die zwischen dem Ablauf der Frist zur Umsetzung der UVP-RL (am 25. Juni 2005) und dem (verspäteten) Inkrafttreten des UmwRG (am 15. Dezember 2006) in Bestandskraft erwachsen sind. Die Regelung erklärt somit die verspätete Umsetzung der UVP-Richtlinie gegenüber Klagen nach dem UmwRG für „sanktionslos“ und „heilt“ die Säumnis des Gesetzgebers. Ob dies europarechtskonform ist, erscheint fraglich (vgl. Berkemann, DVBl 2010, 1403 <1410 f.>).
5. Im Anschreiben zur Verbändeanhörung wird erwähnt, dass der Gesetzesentwurf innerhalb der Bundesregierung noch nicht vollständig abgestimmt sei, insbesondere sei offen, ob eine **zusätzliche Modifizierung des gerichtlichen Untersuchungsgrundsatzes (§ 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO)** sinnvoll sei, wonach das Gericht auf die Prüfung von Rügen beschränkt sei, die sich aus den zur Begründung vorgelegten Tatsachen, Beweismitteln und Anträgen ergeben.

Von einer solchen Regelung sollte abgesehen werden. Sie ist überflüssig. Die Prüfung im gerichtlichen Verfahren ist schon aufgrund der Präklusionsvorschriften der Fachgesetze (z.B. § 17a Nr. 7 FStrG) auf das Vorbringen des Klägers zu seiner tatsächlichen Betroffenheit beschränkt, das er im vorangegangenen Verwaltungsverfahren (fristgerecht) vorgebracht hat. § 87b VwGO bzw. § 2a ÄndG-E eröffnen zudem die Möglichkeit einer prozessualen Präklusion. Weitergehende Einschränkungen erscheinen nicht erforderlich. Kritik dahingehend, dass die mit dem Umwelt- und Fachplanungsrecht befassen Gerichte den Amtsermittlungsgrundsatz nicht sinnvoll und angemessen handhaben (Vorwurf der „ungefragten Fehlersuche“), wird – soweit ersichtlich – auch in den Fachkreisen von niemandem geäußert.

- III. Schließlich regt der BDVR an zu erwägen, ob das vorliegende Gesetzesvorhaben für **weitere Änderungen des UmwRG** genutzt werden soll, um auf in Rechtsprechung und Literatur aufgetretene **Auslegungs- und**



Streitfragen gesetzgeberisch zu reagieren – sei es **klarstellend, bestätigend oder korrigierend**.

- Zu einer solchen „Klarstellung“ sieht der Gesetzesentwurf selbst Anlass (S. 56) betreffend die Frage, ob als Verfahrensfehler i.S.v. § 4 Abs. 1 Satz 1 UmwRG nicht nur das gänzliche Fehlen, sondern auch die fehlerhafte Durchführung einer Vorprüfung des Einzelfalls (UVP-Vorprüfung) gerügt werden kann (vgl. dazu auch BVerwG, Urteil vom 20. Dezember 2011 – BVerwG 9 A 30.10 – NVwZ 2012, 575 Rn. 19 ff.). Der Gesetzesentwurf sieht insoweit die „klarstellende“ Einfügung eines neuen § 4 Abs. 1 Satz 2 UmwRG vor (S. 7); gesetzestechnisch müsste dies wohl noch um den Zusatz ergänzt werden, dass der bisherige § 4 Abs. 1 Satz 2 UmwRG zum Satz 3 wird.

In diesem Zusammenhang könnte weiter klargestellt werden, ob bei einer aufgrund fehlerhafter UVP-Vorprüfung unterbliebenen Umweltverträglichkeitsprüfung die UVP-Vorprüfung nachgeholt werden kann (oder ob das Verfahren direkt in eine UVP-Pflicht mündet).

Das UmwRG bietet aber auch darüber hinaus Anlass für unterschiedliche Interpretationen. Dies zeigt sich – neben den einschlägigen Kommentierungen und Aufsätzen – auch in jüngeren Entscheidungen der mit Klagen nach dem UmwRG befassten Senate des BVerwG, aus denen differenzierende und nicht immer völlig kongruente Ansichten deutlich werden.

- So hat das BVerwG jüngst zu § 4 Abs. 3 UmwRG entschieden, dass damit keine „UVP-Interessentenklage“ für Privatkläger eingeführt worden sei und dass die Klage eines Privaten daher nur dann zulässig sei, wenn dieser eine Eigenbetroffenheit in materiellen Rechten geltend machen kann; die Vorschrift eröffne lediglich die Sachprüfung im Rahmen eines zulässigen Rechtsbehelfs, habe aber keine Bedeutung für die Prüfung der Klagebefugnis i.S.v. § 42 Abs. 2 VwGO (Urteil vom 20. Dezember 2011 – BVerwG 9 A 30.10 – NVwZ 2012, 573 Rn. 22).
- Davon zu trennen ist die Frage, ob auch ein nur mittelbar Betroffener eine zu Unrecht unterbliebene Umweltverträglichkeitsprüfung oder eine zu Unrecht unterbliebene Vorprüfung des Einzelfalls über die UVP-Pflichtigkeit (UVP-Vorprüfung) rügen kann, ohne

dass es darauf ankommt, ob sich der Fehler auf seine Rechtsposition ausgewirkt haben kann (§ 4 Abs. 3 UmwRG i.V.m. § 61 Nr. 1 VwGO). Dies hat das BVerwG – bejahend – klargestellt (Urteil vom 24. November 2011 – BVerwG 9 A 24.10 – NVwZ 2012, 567 <nur LS> = BeckRS 2012, 47538).

- Schließlich versteht der 7. Senat des BVerwG § 4 Abs. 3 UmwRG offenbar dahingehend, dass die Vorschrift abweichend von § 46 VwVfG und von der sog. Kausalitäts-Rechtsprechung des BVerwG sämtliche, auch wesentliche Verfahrensfehler, z.B. solche bei der Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung, für unerheblich erklärt (vgl. Vorlagebeschluss vom 10. Januar 2012 – BVerwG 7 C 20.11 – NVwZ 2012, 448 Rn. 29 ff.). Dies hält der 9. Senat des BVerwG für nicht dem Gesetzesanliegen entsprechend; vielmehr handele es sich bei § 4 Abs. 3 UmwRG um eine Sondervorschrift, die die Relevanz von Verfahrensfehlern gegenüber dem allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht erweitere und nicht etwa einschränke (Urteil vom 24. November 2011 – BVerwG 9 A 23.10 – NVwZ 2012, 557 Rn. 17). Das für Verfahrensfehler normierte Kausalitätserfordernis (§ 46 VwVfG) verstoße auch nicht gegen europarechtliche Vorgaben, zumal das Eigenverwaltungsrecht der EU selbst keine durchgängige Beachtlichkeit von Form- und Verfahrensfehlern statuiere, sondern in dieser Hinsicht zwischen wesentlichen und unwesentlichen Fehlern unterscheide (vgl. Art. 263 Abs. 2 AEUV). Beide Entscheidungen berufen sich jeweils auf die Gesetzesmaterialien, so dass eine Klarstellung angezeigt sein könnte. Dies könnte vorsorglich auch mit Blick auf das mit dem o.a. Vorlagebeschluss eingeleitete Vorabentscheidungsverfahren beim EuGH gemäß Art. 267 AEUV ratsam sein (dort anhängig unter Rs. C-72/12).

Es sollte erwogen werden, diese oder weitere Entscheidungen zur hier interessierenden Problematik (vgl. etwa VG Freiburg, Urteil vom 31. Juli 2010 – 2 K 192/08 – VBIBW 2012, 197 <nur LS> zum Klagerecht einer Gemeinde als Teil der Öffentlichkeit i.S.v. Art. 10a UVP-RL) in der einen oder anderen Weise, sei es im Gesetzestext, sei es in der Gesetzesbegründung, bestätigend oder korrigierend aufzugreifen.



Der kleine Verwaltungsgerichtstag am 10./11. Mai 2012 in Regensburg

von VRBVerwG Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert

Der „Kleine Verwaltungsgerichtstag“, eine Erfindung unseres rührigen Verbandsvorsitzenden HEYDEMANN, ist längst nicht mehr klein. Im altherwürdigen Gebäude des VG Regensburg begrenzte die Kapazität des malerischen Sitzungssaals die Zahl der Teilnehmer auf einhundert – die Organisatoren hatten etlichen Mehranmeldern absagen müssen. Die einstmalige freie Reichsstadt präsentierte sich bei bestem Wetter, und sowohl das Haupt- wie das Begleitprogramm sorgten für zwei bis zum Bersten mit Höhepunkten gefüllte Halbtage.

Zu Beginn verriet HEYDEMANN das „diskrete Motto“, welches die Themen- und Referentenwahl des Vorstands verband: Wohin treibt die Bundesrepublik? Der Blick richtete sich nicht auf Dogmatisches, nicht auf Rechtspolitisches, sondern auf fundamentale Entwicklungslinien um Gesellschaft, Staat und Recht. Nicht von ungefähr führte der Blick über die staatliche Rechtsordnung hinaus gleich dreimal auf das Verhältnis von Staat und Religion(en), auf die Bedeutung des Religiösen, in seinem Vorhandensein wie in seinem Fehlen, und auf die Herausforderungen einer nicht mehr rein christlich geprägten Gesellschaft. Und natürlich spielte die Zukunft Europas eine wichtige Rolle. Dass in allem die Lebens- und Entfaltungschancen unserer Kinder und Enkel in Rede stehen, wird schließlich durch das neudeutsche Stichwort der „Nachhaltigkeit“ etikettiert.

1. „Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann. Das ist das große Wagnis, das er, um der Freiheit willen, eingegangen ist.“ Über dieses berühmte Diktum ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDES¹, das häufig auch als Böckenförde-Paradox bezeichnet wird, dachte eingangs der Münchener Staatsrechtslehrer CHRISTIAN WALTER nach. Zu einfach erschien es ihm, nach dem Zurücktreten des säkularisierten Staates nun die Integrationsaufgabe kurzerhand den Religionen und Religionsgemeinschaften zuzuweisen. Das führe zu einer Überschätzung der Möglichkeiten der Religionsgemeinschaften und zu einer Unterschätzung der Möglichkeiten des Staates. Der Staat dürfe sich durchaus um seine geistig-sittlichen Voraussetzungen kümmern, wie er das etwa in der Schule ja auch tue; nur garantieren könne er sie eben nicht. Auf die Frage, wie der Staat auf die gewandelte Gesellschaft reagieren solle, wenn bei einer wachsenden Zahl von Muslimen wie von Areligiösen nicht nur in den Neuen Ländern die überkommenen Wurzeln im Christentum erodieren, ließen sich drei Antwortmuster unterscheiden: diejenigen, die wie etwa PAUL KIRCHHOF den Staat für legitimiert halten, das Christentum jenseits seines religiösen Gehalts doch jedenfalls als kulturelle Grundlage der Staatsidentität hervorzuheben und insofern zu privilegieren; im harten

Gegensatz dazu die laizistische Verweisung alles Religiösen aus dem öffentlichen Bereich ins Private, wie es in der Konsequenz etwa des Kreuzifix-Urteils des Bundesverfassungsgerichts liege;² schließlich der Versuch einer vermittelnden Haltung, in der WALTER den Vorzug, aber auch die herausfordernde Schwierigkeit des spezifisch deutschen Staatskirchenrechts sieht, den säkularen Charakter des freiheitlichen Staates zu bewahren, zugleich aber eine religionsoffene Haltung einzunehmen, die das Religiöse nicht ins Nur-Private abschiebt, sondern im öffentlichen Raum zu halten sucht. Der Staat müsse den Religionsgemeinschaften Angebote unterbreiten und Anknüpfungspunkte zur Verfügung stellen, um sie so zu motivieren, ihre integrierende und fundierende Funktion für das Gemeinwesen auch und gerade im öffentlichen Raum an- und wahrzunehmen. Was BÖCKENFÖRDE nach dem Zweiten Vatikanum in der Katholischen Kirche vertreten habe, gelte dabei heute ganz ähnlich gegenüber den Muslimen, von zumutbaren und nicht diskriminierenden Rechtsformen (öffentlich-rechtliche Körperschaften) über inhaltliche Kooperationen (Religionsunterricht; theologische Fakultäten) bis hin zu Fragen individueller Religionsausübung (Kopftuch; koedukativer Sportunterricht; usw.).

In der regen Diskussion tauchte immer wieder die Frage auf, ob das einigende Band des säkularisierten Staates nicht in einer Art Verfassungspatriotismus zu suchen sei. WALTER bejahte, dass Grundrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie als solche integrationsfördernd und identitätsstiftend wirkten, bezweifelte aber, dass dies auf Dauer allein hinreiche. Hier hätte man auf die andere Seite des BÖCKENFÖRDE-Diktums verweisen können: Die Voraussetzungen, von denen jeder Staat – und gerade der freiheitliche – lebt und auf die er nicht verzichten kann, liegen in der „guten“ Haltung und Gesinnung jedenfalls einer verlässlichen Mehrzahl seiner Bürger, die aber letztlich im Bereich von Religion und Weltanschauung, damit in der Religiosität als einer Grunddimension menschlichen Lebens wurzelt. Bloßer Verfassungspatriotismus reicht da nicht hin.

2. Einer der Forschungsschwerpunkte des Erlanger Privatrechtslehrers und Rechtsvergleichers MATHIAS ROHE ist das islamische Recht.³ Er knüpfte mit seinem Vortrag „Deutscher Rechtsstaat und Islam“ an das Vorherige ausgezeichnet an. Das Thema entfaltete er zwischen den Eckpunkten „Bedrohung“ (Stichwort Salafisten, islamische Gegengesellschaften), „Herausforderung“ (einer rechtlichen Integration des Islam unter Wahrung der staatlichen Grundordnung) und „Chancen“ (dass sich ein Islam im Rahmen des de-



mokratischen Rechtsstaats entwickelt und diesen damit zu seinem Teil auch stützt und trägt). ROHE verlangte eine prinzipielle Gleichbehandlung des Islam mit den christlichen und der jüdischen Religionsgemeinschaft. Darüber hinaus sollte der Rechtsstaat Festigkeit und Flexibilität zugleich zeigen: Es gelte, die gewohnten Rechtsformen und -sätze daraufhin kritisch zu befragen, was wirklich unverzichtbar sei und was aufgegeben oder doch modifiziert werden könne. Wenn das unverzichtbare rechtsstaatliche Rüstzeug durchaus selbstbewusst und konsequent festgehalten werde, so werde dies jeder Muslim akzeptieren, zumal wenn sich dies mit einer verständnisvollen und auch neugierigen Flexibilität im übrigen verbinde. So zeigten Muslime ganz überwiegend Verständnis für die Präsenz christlicher Symbole im öffentlichen Raum. Jenseits des Unverzichtbaren aber plädierte ROHE für eine konkret-pragmatische Haltung, die nicht sofort feste Kategorien konstruiert, sondern dem Islam die Chance gibt, Rechtsformen, die ihm gemäß und zugleich rechtsstaatsverträglich sind, erst zu entwickeln. Dabei könne eine größere Kenntnis des Islam nur nützen. So kenne auch der Islam die Unterscheidung von Recht und Religion, woran sich anknüpfen lasse; und zahlreiche Haltungen muslimischer Bürger (etwa zum koedukativen Sportunterricht oder zu Schulklassenfahrten) seien nur vorgeblich religiös, in Wirklichkeit aber ganz anders, etwa von der Scham motiviert, Geldmangel zu offenbaren. Diese Grundsätze veranschaulichte ROHE an verschiedenen Themen aus dem Umkreis der individuellen und der kollektiven Religionsfreiheit.

In der Diskussion stellte ROHE klar, dass der (insb. schiitische) Islam den gläubigen Muslimen das Lügen vor Gericht nur zur Abwehr einer eigenen Lebensbedrohung erlaube, und verwies darauf, dass das Problem einer Paralleljustiz kein typisch muslimisches sei, sondern sich bei Russen, Roma oder Hell's Angels ähnlich stelle. Es gebe eigentlich keinen clash of civilizations, nur einen clash of minds. Verfehlt sei ein strukturelles Misstrauen den Muslimen gegenüber. Leider werde ein solches Misstrauen durch wenig kundige publizistische Äußerungen genährt, was die Muslime im Gegenzug stark verunsichere, namentlich nach dem 11. September; es lasse sich auch durchaus eine Vor- und eine Nach-Sarrazin-Zeit unterscheiden.

3. Mit seinem Vortrag über „Religionspolitische Probleme des liberalen Verfassungsstaats“ griff der Münchner Politologe KARSTEN FISCHER den Faden am nächsten Vormittag wieder auf. Im Anschluss an HABERMAS' Friedenspreisrede nach dem 11. September⁴ stellte er die Frage, ob sich die Bundesrepublik auf dem Weg zu einem postsäkularen Staat befinde. HABERMAS habe der liberalen Verweisung des Religiösen ins Nur-Private die Forderung entgegengesetzt, das Vernunft- potenzial religiöser Überzeugungen für den öffentlichen Diskurs nutzbar zu machen (was deren Rationalität voraussetze und daher die Buchreligionen tendenziell bevorzuge). Auch das deutsche staatskirchenrecht-

liche Modell gehe von der auch öffentlichen Wirksamkeit der Religionen aus. Damit stellten sich die drei Dimensionen des Governance-Problems (nach ABR. LINCOLN): das Erfordernis regulierender Eingriffe des Staates etwa gegenüber Salafisten, um den Primat des Staates zu wahren („gouvernance of the people“); Möglichkeiten und Grenzen einer Aufgabenübertragung an Religionsgemeinschaften, etwa beim Religionsunterricht („gouvernance by the people“); schließlich das Grundproblem der Einräumung von Religionsfreiheit („gouvernance for the people“). Ob das jeweilige staatskirchenrechtliche Modell eines Staates Akzeptanzchancen hat, hänge auch wesentlich vom Grad der religiösen Liberalität der jeweiligen Religion ab: ob sie bereit sei, die politische Suprematie des Staates zu akzeptieren und andere religiöse Überzeugungen zu tolerieren. Gerade ersteres falle Religionen naturgemäß schwer, sei aber unausgesprochene Voraussetzung auch etwa des Böckenförde-Paradoxons; BÖCKENFÖRDE wollte ja die – seine – katholische Kirche davon überzeugen, dass der säkularisierte Staat Fleisch von ihrem eigenen Fleische sei. Mustere man die Religionen nach ihrem liberalen Potenzial in diesem Sinne durch, so ergebe sich ein Transzendenz-Paradox: Weltzugewandte Religionen seien durchaus nicht liberaler als weltabgewandte (mystische). So habe der Calvinismus modernisierend gewirkt, gerade weil er auf diesseitiges Heil aus sei (Christokratie); er mische sich ins Politische ein, und dies mit dem Anspruch religiöser Absolutheit. Auch das Luthertum sei weltzugewandt, habe aber immerhin in der Zwei-Reiche-Lehre ein liberales Element entwickelt und betrachte politische Fragen stets nur als vorletzte, von deren Beantwortung das jenseitige Heil nicht direkt abhängen. Die katholische Kirche habe den Schritt zur „Entweltlichung“ erst mit dem Zweiten Vatikanum vollzogen, was PAPST BENEDIKT XVI. jetzt noch akzentuiere. Dem stünden die orthodoxen Kirchen diametral entgegen, was nebenbei bemerkt das Verwaltungsrecht der Europäischen Union bislang sträflich unterschätze: Sie seien ethnisch orientiert und organisierten sich daher in Nationalkirchen; sie erlaubten nicht, zwischen sakralen und profanen Fragen zu unterscheiden, verträten stattdessen den Einklang von Kirche und Staat; daher sähen sie in grundrechtlichen Abwehrrechten gegen den Staat immer auch das Sakrileg von Abwehrrechten gegen Gott. Der Islam biete demgegenüber ein vielfältiges Erscheinungsbild. Während die Schia wegen jahrhundertlangem Fremdherrschaft eine Mystifizierung und Entweltlichung vertreten habe, ehe Chomeini sie radikal politisiert habe, habe es in der Sunna im 18. Jahrhundert eine – in Europa weitgehend unbemerkte – aufklärerische Phase gegeben,⁵ die erst im Gefolge des Napoleonischen Ägyptenfeldzugs und des anschließenden europäischen Kolonialismus erstickt worden sei. Dieser unklare Befund biete mehr Chancen als Risiken; er erlaube, den Islam für den säkularisierten Staat zu gewinnen, wenn das staatliche öffentliche Recht Raum für plurale „religiöse Märkte“ schaffe. Allerdings müsse der Staat seine Supre-



matie bewahren; er dürfe die Definitionskompetenz des Religiösen nicht – wie die Rumpelkammer-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁶ – preisgeben, sondern müsse sie – wie dessen Baha'i-Entscheidung⁷ – behaupten. Im institutionellen Staatskirchenrecht müsse der Staat den Religionen „Anschlusspuffer“ zur Verfügung stellen, die einerseits den institutionellen Bedarf des Staates bewahrten, um ein Auseinanderbrechen in disparate Diskurse zu vermeiden (also etwa: islamischer Religionsunterricht nur in deutscher Sprache und nur unter staatlicher Aufsicht), die aber andererseits auf das Selbstverständnis der jeweiligen Religionsgemeinschaft flexibel reagiere und ihnen erlaube, sich selbst treu zu bleiben.⁸

In der Diskussion wurde auf die Privilegien verwiesen, welche die christlichen Großkirchen vermöge ihres Körperschaftsstatus⁹ genossen. FISCHER plädierte durchaus nicht für eine vorschnelle Gleichstellung anderer Religionsgemeinschaften; da Politik immer erst auf Druck reagiere, solle man nach der Intensität dieses Drucks die angemessenen Rechtsformen schrittweise entwickeln.

4. Neben der religiösen Multikulturalität bildet Europa das zweite zentrale Zukunftsthema unserer Gesellschafts- und Staatsordnung. Der Regensburger Staats- und Völkerrechtslehrer ROBERT UERPMANN-WITZACK fragte nach dem „Staatsziel Vereintes Europa?“ - mit Fragezeichen.⁹ Zwar gebe das Grundgesetz ein vereintes Europa als Staatsziel vor; doch verbinde Art. 23 GG dies mit dem gewohnten Integrationsmodell des „Staatenverbundes“, wenngleich entwicklungs offen. Nun habe die Finanzkrise Europa vor Augen geführt, dass der Euro nicht ohne eine Wirtschaftsunion zu haben sei, und damit vor die Alternative „rückwärts oder vorwärts“ gestellt: entweder den Euro wieder abzuschaffen oder aber die Wirtschaftspolitik zu vereinheitlichen - und dann auch die demokratischen Defizite Europas zu beheben. Vorab müsse entschieden werden, ob das Vereinte Europa ein Europa der Staaten (so die GG-Präambel) oder ein Europa der Bürger (so eher Art. 23 GG) sein solle. Die Maßnahmen zur Euro-Rettung sähen durchweg die Mitgliedstaaten und deren Regierungen als Akteure; zugrunde liege dem die bündische Konzeption. Der mittelbaren Legitimation durch die nationalen Parlamente sei aber eine unmittelbare durch das Europaparlament funktional überlegen und vermittele auch ein höheres Legitimationsniveau. Allerdings dürfe das EU-Parlament nicht länger die nationalen Völker degressiv-proportional vertreten, sondern müsse die EU-Bürger als solche repräsentieren, nach dem Grundsatz egalitärer Stimmgleichheit; daneben möge dann eine Zweite (Staaten-) Kammer treten. Die EU-Aktivbürgerschaft als Legitimationssubjekt anzuerkennen, könne sich auch das Bundesverfassungsgericht in einem Mehrebenen-Gemeinwesen nicht länger verschließen. Ein öffentlicher Diskurs werde sich in Europa ungeachtet des Sprachenproblems dann schon einstellen. Größere konstruktive Probleme stellten sich UERPMANN bei der Frage, wer in Deutschland

über den Schritt ins Vereinte Europa zu entscheiden habe. Er beklagte die statisch-etatistische Rechtsprechung des Lissabon-Urteils,¹⁰ deren Ursache er in der Fokussierung auf die Kompetenzen des nationalen Parlaments in der Folge der prozessualen Konstruktion einer auf Art. 38 GG gestützten Verfassungsbeschwerde vermutete und die nur den Ausweg über eine Totalrevision der Verfassung nach Art. 146 GG zu lassen scheinete. Diese Selbstblockade müsse und könne aufgehoben werden, indem in Art. 23 GG – wie Art. 20 Abs. 2 GG erlaube – ein Volksentscheid über weitere Integrations Schritte vorgesehen werde. Das sei rechtlich unspektakulär, freilich politisch heikel, nötige es doch dazu, offensiv für Europa zu werben. - In der Diskussion wurden die Thesen UERPMANNs interessiert und teilweise skeptisch aufgegriffen, vom Referenten aber verteidigt und vertieft.

5. Ein weiteres Zukunftsthema verbindet sich mit dem politischen Modewort der „Nachhaltigkeit“, dessen präziser Sinn jeden Ressourcenverbrauch unter den Vorbehalt des gleichen Anspruchs künftiger Generationen stellt. Jetzt hatte nicht länger die Wissenschaft das Wort, sondern die Praxis: Über „Nachhaltige Entwicklung“ referierte STEFAN BAUERNFEIND, der Leiter des zuständigen Referats im Bundeskanzleramt. Eingangs ebenso wie später in der Diskussion verwies er auf die Beschränkungen eines Querschnittsreferats, das sich zudem den diversen Fachministerien gegenüber sehe und mit etlichen Informations- und Koordinationsproblemen zu kämpfen habe. Das Tableau der berührten Themen spannt sich vom Bevölkerungswachstum (einschließlich der zunehmenden Verstädterung) mit so bedeutsamen Unterthemen wie Versorgungswirtschaft oder Armutsbekämpfung über die Nutzung natürlicher Ressourcen an Bodenschätzen, Rohstoffen, Natur und Landschaft sowie Wasser (was zu der Frage führe, ob wir unseren Lebensstil ändern müssen) bis hin zur Klimaänderung mit ihren Folgen für die Versorgung mit Wasser und Lebensmitteln, aber auch für den Weltfrieden. Auch der übermäßige Verbrauch finanzieller Ressourcen (Finanzkrise, Staatsverschuldung) belaste die künftigen Generationen. Heute bestehe unter allen Parteien Konsens, dass es einer ressortübergreifenden Nachhaltigkeitsstrategie bedürfe, die beständig fortzuentwickeln sei; deren aktueller Stand ist in einem Bericht der Bundesregierung niedergelegt, den BAUERNFEIND mitgebracht hatte. Bestandteile des Nachhaltigkeitsmanagements sind hiernach Allgemeine Regeln; sodann Kontrollinstanzen zur Erfassung und Kontrolle einschlägiger Indikatoren wie Treibhausgase, Flächenverbrauch, Staatsverschuldung, Gleichstellung usw.; des weiteren Institutionen wie der Rat für Nachhaltige Entwicklung, dessen 15 Mitglieder vom Bundeskanzler berufen werden, der 22-köpfige Parlamentarische Beirat (ein Fachausschuss des Deutschen Bundestages) sowie der Staatssekretärsausschuss für NE in der Bundesregierung, der seit 2008 zwanzig Themen behandelt habe; ferner Handlungsinstrumente wie die vierjährigen Fortschrittsberichte und verpflich-



tende Berichte aller Fachressorts; schließlich das in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) verankerte Gebot einer Gesetzesfolgenabschätzung, dessen Beachtung freilich nicht überprüfbar sei. Seit 2010 behandle auch eine Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages Fragen einer Neudefinition von Wohlstand oder einer Neujustierung der BIP-Statistiken, um nur Beispiele zu nennen. Diese Bemühungen des Bundes würden begleitet von parallelen Bemühungen in den Ländern und Kommunen auf freilich unterschiedlichem Stand. Positiv sei die Zusammenarbeit im Beschaffungswesen auf der Grundlage von Informationen und Empfehlungen einer dafür geschaffenen gemeinsamen Auskunftsstelle. Jenseits des staatlichen Horizonts haben sich auch die Vereinten Nationen des Themas angenommen, wie demnächst in Rio de Janeiro sowohl zu Umwelt- wie zu Wirtschaftsthemen.

In der Diskussion tauchte die Frage nach der Demokratie-tauglichkeit des Themas – oder nach der Nachhaltigkeitstauglichkeit der Demokratie – auf: Zwingt das Problem nach seiner Bedeutung, Komplexität und Dringlichkeit nicht zu einer Diktatur? BAUERNFEIND verneinte das ganz entschieden. Die Bevölkerung gerade in Deutschland habe sich stets als problembewusst erwiesen und entscheide sich im Großen und Ganzen vernünftig. Damit diene Deutschland anderen gerade als Modell. Das Thema Nachhaltigkeit sei auch markt-

und wettbewerbskompatibel; nachhaltiges Wirtschaften führe durchaus nicht zwingend zu Wettbewerbsnachteilen, sondern erlaube im Gegenteil – gerade wegen seiner Vielschichtigkeit - flexibles und intelligentes Handeln am Markt. Natürlich müssten Gemeinwohlbelange (wie Flächenverbrauch o.ä.) definiert und gegenüber dem Marktgeschehen durchgesetzt werden; hierzu müsse die Rechtsordnung die nötigen Instrumente bereitstellen. Aber auch dies könne flexibel – etwa mit Kompensationsregeln (Stichwort Umweltbilanz) – geschehen. Auch die Verwaltungsgerichte seien aufgerufen, derartige Motive von Staatsakten offenzulegen und auf diese Weise zu ihrem Teil bewusstseinsbildend zu wirken.

Kaum zu glauben, dass diese fünf spannenden und reichhaltigen Themen in nur zwei Halbtagen behandelt wurden, und dies mit Tiefgang und Gewinn. Regensburg war nicht nur touristisch eine Reise wert - das auch, mit Stadtführung, Besichtigung des Reichskammergerichts und lauschigem Abendessen unter Kastanien -; auch fachlich erlebt man selten eine derart gehaltvolle Tagung. Herzlichen Dank den Organisatoren, mit Frau SCHILLER (VG Mannheim) und Herrn HEYDEMANN (VG Berlin) an der Spitze! Herzlichen Dank auch dem VG Regensburg für seine schönen Räumlichkeiten und die Getränke sowie dem Bayerischen Verein für das Pausengebäck! Das schöne Wetter tat ein Übriges, dass uns diese Tage in guter Erinnerung bleiben werden.

¹ BÖCKENFÖRDE, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: Säkularisation und Utopie. Ebracher Studien, Fg. für Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag, Stuttgart 1967, S. 75 ff. - Wiederabgedruckt in: (1.) E.-W. BÖCKENFÖRDE, Staat - Gesellschaft - Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht, Frankfurt am Main, 1976, S. 42 ff.; (2.) ders., Der säkularisierte Staat. Sein Charakter, seine Rechtfertigung und seine Probleme im 21. Jahrhundert, München 2006, S. 43 ff. - Vgl. hierzu noch E.-W. BÖCKENFÖRDE / D. GOSEWINKEL, Biographisches Interview, in: Wissenschaft - Politik - Verfassungsgericht. Berlin 2011, S. 307 ff., 430 ff.

² BVerfGE 93, 1.

³ ROHE, Das islamische Recht. Geschichte und Gegenwart, München 2009.

⁴ J. HABERMAS, Glauben u. Wissen. Friedenspreisrede 2001, in: Ders., Zeitdiagnosen. Zwölf Essays, Frankfurt am Main 2003, S. 249 ff.

⁵ REINHARD SCHULZE, Das islamische 18. Jahrhundert. Versuch einer historiographischen Kritik, in: Die Welt des Islams 30 (1990), S. 140 ff.

⁶ BVerfGE 24, 236.

⁷ BVerfGE 83, 341.

⁸ Vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 02.11.2001 - 1 K 10519/98 - islamischer Religionsunterricht.

⁹ Der Vortrag ist in diesem Heft vollständig abgedruckt.

¹⁰ BVerfGE 123, 267.



Staatsziel vereintes Europa?

von Professor Dr. Robert Uerpmann-Witzack, *maître en droit**

I. Einleitung

Kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges sprach der ehemalige britische Premierminister *Winston Churchill* am 19. September 1946 an der Universität Zürich über die Zukunft Europas. In seiner Rede forderte er die Schaffung der *United States of Europe*, der „Vereinigten Staaten von Europa“. ¹ Freilich dachte er dabei an ein vereinigtes Kontinentaleuropa, das von Frankreich und Deutschland geführt werden sollte. Großbritannien sah er als Freund und Förderer dieses Vereinigten Europas, nicht als Mitglied.

Die Idee eines vereinten Europas lag also nach dem Zweiten Weltkrieg in der Luft, und die Präambel des Grundgesetzes hat sie aufgegriffen. Obwohl man 1949 eine Volksabstimmung über das Grundgesetz vermied, beruft sich die Präambel, so wie sie bis 1990 galt, auf die verfassungsgebenden Gewalt des westdeutschen Teilvolkes. ² Dieses Deutsche Volk handelte danach „von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen ...“. Deutsche und europäische Einheit waren also verknüpft. Dieser Zusammenhang blieb bestehen. So ging die deutsche Wiedervereinigung 1990 Hand in Hand mit einer Vertiefung der europäischen Integration. Mit dem Einigungsvertrag ³ wurde das Grundgesetz geändert. Die Präambel wurde der neuen Lage angepasst, doch blieb das Bekenntnis zum vereinten Europa bestehen. Nach wie vor handelt das Deutsche Volk „von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen ...“. Als dann 1992/93 als Gegenstück zur deutschen Wiedervereinigung die Europäische Union mit der Wirtschafts- und Währungsunion gegründet wurde, stand eine weitere Grundgesetzänderung an. Bis dahin hatte die europäische Integration ihre Grundlage in Art. 24 Abs. 1 GG gefunden, wonach der Bund durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen kann. Als eine solche zwischenstaatliche Einrichtung wurde die Europäische Gemeinschaft bis dahin behandelt. ⁴ Nun wurde mit dem neuen Art. 23 ein eigener Europa-Artikel geschaffen. ⁵ Dieser greift das Ziel der Präambel auf: „Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland“ gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG „bei der Entwicklung der Europäischen Union mit ...“. Insoweit erscheint das Fragezeichen im Titel meines Beitrags überflüssig: Das vereinte Europa ist seit 1949 Staatsziel.

Doch wie soll die Vereinigung aussehen? Geht es um einen Bundesstaat, einen Staatenbund oder ein *aliud*? Die Vereinigten Staaten von Europa, die *Churchill* vorschlug, lassen an einen Bundesstaat nach US-amerikanischem Vorbild denken. Die Präambel des Grundgesetzes formuliert vorsichtiger. Eine gewisse Konkretisierung findet sich in Art. 23 GG. Dort wird eine Europäische Union als Mit-

tel zur Verwirklichung eines vereinten Europa genannt. Historisch stand dem verfassungsändernden Gesetzgeber 1992 die Europäische Union vor Augen, die durch den Vertrag von Maastricht ⁶ gegründet wurde. Diese Union ist freilich entwicklungs offen. Zudem lässt Art. 23 GG offen, ob es weitere Einigungsschritte jenseits der Europäischen Union geben kann.

Mit der europäischen Finanzkrise scheint die europäische Einigung an einem Scheideweg. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde die Wirtschafts- und Währungsunion ins Leben gerufen. ⁷ Vor zehn Jahren wurde der Euro als Bargeld eingeführt. Die Staatshaushalte blieben jedoch weitgehend in nationaler Verantwortung, und auch die Wirtschaftspolitik wurde eher schwach koordiniert. In der Krise zeigt sich nun, dass eine gemeinsame Währung ohne gemeinsame Wirtschafts- und Haushaltspolitik nicht bestehen kann. Mittlerweile sind mehrere Rettungsfonds aufgelegt worden, um Mitgliedstaaten in Haushaltsnotlagen unter die Arme zu greifen. Der sog. Fiskalpakt soll seine Mitgliedstaaten ähnlich der deutschen Schuldenbremse auf eine strikte Haushaltsdisziplin verpflichten. Auch die Idee einer Wirtschaftsregierung macht die Runde. Die Krise scheint nur zwei Wege offen zu lassen: entweder den Weg zurück aus der Währungsunion zu nationalen Währungen oder aber den Weg nach vorne in eine noch tiefere Union. Die europäische Politik hat mit Rettungsfonds und Fiskalpakt vorerst den Weg nach vorne eingeschlagen. Doch wie soll das vereinte Europa aussehen: Haben Mitgliedstaaten wie Deutschland noch etwas zu sagen, wenn die wesentlichen Entscheidungen in Brüssel fallen? Kann der Deutsche Bundestag seine Rolle als zentrales Legitimationssubjekt behalten? Wenn nicht, ist dann die Demokratie in Europa ein Auslaufmodell? *Andreas Voßkuhle*, der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, hat es kürzlich so formuliert: „Die Bürger sollen nicht eines Morgens aufwachen und feststellen, dass diejenigen, die sie gewählt haben, nichts mehr zu entscheiden haben.“ ⁸ Das ist schön formuliert, doch besteht die Gefahr wirklich? Diesen Fragen ist in einem ersten Teil nachzugehen. Freilich ist nicht ausgemacht, dass der Weg nach vorne in eine vertiefte Integration überhaupt der richtige ist. Daher ist im zweiten Teil zu fragen, wer über das Ziel entscheidet.

II. Welches Europa: Europa der Staaten, der Völker oder der Bürger?

1. Vorgaben des Grundgesetzes

Soll das vereinte Europa ein Europa der Staaten sein, ein Europa der Völker oder eines der Bürger? Das Grundgesetz ist weitgehend offen. Die Präambel sieht Deutschland als „gleichberechtigtes Glied“ in einem vereinten Europa. Das spricht für ein Europa der Staaten. Art. 23 Abs. 1 GG stellt in seinem ersten Satz hingegen andere Kriterien in den Vordergrund: Demokra-



tisch muss die Europäische Union sein, rechtsstaatlich und sozial. Erst danach folgen die föderativen Grundsätze und der Grundsatz der Subsidiarität, die das Verhältnis zu den Mitgliedstaaten kennzeichnen. Wenn Art. 23 Abs. 1 GG die Demokratie an die erste Stelle setzt, und nicht den Föderalismus, bedeutet das, dass es die Europäische Union nicht nur über die Mitgliedstaaten legitimieren will, sondern direkt über seine Bürger. Neben den Deutschen Bundestag tritt damit das Europäische Parlament als Volksvertretung mit unmittelbarer demokratischer Legitimation.

2. Die intergouvernementale Antwort:

ESM und Fiskalpakt

Blickt man auf die aktuellen Maßnahmen zur Eurorettung, verschieben sich freilich die Akzente. Nachdem es seit 2010 verschiedene Notprogramme gegeben hat,⁹ tritt die Eurorettung nun in eine gewisse Konsolidierungsphase ein. Noch in diesem Jahr soll der sogenannte Europäische Stabilitätsmechanismus als ständiger Krisenreaktionsmechanismus seine Arbeit aufnehmen. Seine Grundlage ist ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den 17 EU-Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist.¹⁰ In diesem Vertrag, der vor drei Monaten, am 2. Februar 2012, in Brüssel unterzeichnet wurde, gründen die 17 Eurostaaten den Europäischen Stabilitätsmechanismus, kurz: ESM, als internationale Organisation. Der ESM wird also neben der Europäischen Union als eigenständige Organisation errichtet, und er besitzt mit dem Gouverneursrat und einem Direktorium eigene Organe.¹¹ Es handelt sich also um ein intergouvernementales Vorgehen, das neben der supranationalen Union steht. Freilich wird der ESM mit der Union verzahnt. So soll die Gewährung von Stabilitätshilfen durch die Europäische Kommission vorbereitet werden,¹² und eine Schiedsklausel weist Streitigkeiten dem Europäischen Gerichtshof zu.¹³ Kommission und Gerichtshof werden also im Wege der Organleihe¹⁴ für den ESM in Anspruch genommen. Dem Europäischen Parlament werden aber keine Kompetenzen zugewiesen. Demokratische Kontrolle kann also nur durch die nationalen Parlamente ausgeübt werden.¹⁵ Dementsprechend weisen das ESM-Vertragsgesetz¹⁶ und das ESM-Finanzierungsgesetz¹⁷, die derzeit in den Ausschüssen des Deutschen Bundestags beraten werden, dem Bundestag verschiedene Mitwirkungsrechte bei der Ausführung des ESM-Vertrages zu.

Ähnlich ist der sog. Fiskalpakt aufgebaut.¹⁸ Er soll 25 der 27 Unionsstaaten auf eine strengere Haushaltsdisziplin verpflichten und die Kontrollmechanismen, die das Unionsrecht vorsieht,¹⁹ für seine 25 Vertragsstaaten verschärfen. Lediglich das Vereinigte Königreich und Tschechien haben den Vertrag nicht unterzeichnet. Auch der Fiskalpakt weist der Kommission und dem Gerichtshof im Wege der Organleihe Aufgaben zu, nicht aber dem Europäischen Parlament. Wie beim ESM verzichten die Staaten also auch beim Fiskalpakt auf eine supranationale Legitimation.

3. Legitimation über den Deutschen Bundestag

Damit stellt sich die Frage, ob der Deutsche Bundestag die ihm zugewiesene Kontrolle effektiv wahrnehmen kann. Da eine Legitimation über das Europäische Parlament ausfällt, muss der Bundestag sowohl die Errichtung als auch die spätere Tätigkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus legitimieren können. Dafür ist es freilich nicht erforderlich, dass der Bundestag die Regelungen, die er verabschiedet, selbst erarbeitet hat. Auch gewöhnliche innerstaatliche Gesetze werden regelmäßig in den Ministerien ausgearbeitet und nicht im Parlament. Wesentlich ist, dass der Bundestag vorgeschlagene Regelungen nicht nur diskutieren, sondern auch verändern kann. Ihm muss im Gesetzgebungsverfahren eine echte Handlungsalternative bleiben.²⁰ Nur dann kann er als Mitgestalter die von ihm verabschiedete Regelung legitimieren.

Diese Funktion als Mitgestalter kann der Bundestag bei Vorgängen auf der europäischen Ebene allerdings kaum wahrnehmen. Hier wird ihm ein Ergebnis vorgelegt, das in mühseligen Verhandlungen zwischen 17, 25 oder 27 Mitgliedstaaten ausgehandelt wurde. Einzelne Änderungen sind nicht möglich. Verlangt der Bundestag Neuverhandlungen, riskiert er ein Scheitern des Projektes. Zumindest wird das Verfahren massiv verzögert, zumal dann die Parlamente der übrigen Vertragsstaaten mit gleichem Recht Änderungen verlangen können. Lehnt der Bundestag das Verhandlungsergebnis ab, sind die Folgen gerade jetzt in der Finanzkrise unabsehbar. Mitgestalten kann der Bundestag praktisch nicht.

Art. 23 GG sieht dieses Problem und setzt daher in seinen Absätzen 2 und 3 auf eine frühzeitige Beteiligung des Bundestages an den Verhandlungen. Freilich setzen Zeitdruck und die Notwendigkeit, auf der europäischen Ebene Kompromisse zu finden, der Beteiligung enge Grenzen. Zudem verpflichtet Art. 23 Abs. 3 GG die Bundesregierung lediglich, eine Stellungnahme des Bundestages zu berücksichtigen. Damit gewährleistet das Grundgesetz zwar die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung, die frei bleibt, zum Schnüren eines Kompromisses von einer Stellungnahme des Bundestages abzuweichen. Das Mitgestaltungspotenzial des Bundestages bleibt jedoch minimal. Erklärt die Bundesregierung, dass eine bestimmte Position auf der europäischen Ebene nicht durchsetzbar sei, ist der Bundestag, der die Verhandlungen nur aus der Ferne verfolgt, ausgebremst.²¹

Das ESM-Finanzierungsgesetz soll über die Mitwirkungsrechte des Art. 23 Abs. 3 GG hinausgehen. Zur Wahrung der haushaltspolitischen Verantwortung des Deutschen Bundestages soll danach das Votum des deutschen Vertreters im Gouverneursrat und im Direktorium des ESM in bestimmten Fällen von der vorherigen Zustimmung des Bundestages oder seines Haushaltsausschusses abhängen.²² Fehlt es an der Zustimmung, muss der deutsche Vertreter den Beschlussvorschlag ablehnen. Durch diesen Mechanismus steigt das Blockadepotenzial, ohne dass die



Möglichkeiten des Bundestages zur Mitgestaltung und damit zur Legitimation der Tätigkeit von Gouverneursrat und Direktorium nennenswert steigen würden

In der intergouvernementalen Zusammenarbeit, wie sie nun im Europäischen Stabilitätsmechanismus verwirklicht werden soll, bleiben also die Mitgliedstaaten Herren der Verfahren. Innerhalb der Staaten liegt die Macht aber bei den Regierungen, deren Vertreter in den internationalen Gremien zusammenwirken. Die Parlamente mit ihren Volksvertretern werden weitgehend ausgebootet. Hier zeichnet sich also ein Europa der Staaten ab, aber kein Europa der Völker oder der Bürger. Mit anderen Worten: Intergouvernementale Zusammenarbeit ist souveränitätsfreundlich. Demokratiefreundlich ist sie nicht.

4. Legitimation über das Europäische Parlament

Gewaltenteilung bedeutet auch, dass Aufgaben dem Organ zugewiesen werden, das sie nach seiner Organisation und Zusammensetzung am besten wahrnehmen kann.²³ Ist der Bundestag nicht in der Lage, komplexe Entscheidungsprozesse auf der europäischen Ebene effektiv zu begleiten, rückt das Europäische Parlament in den Blick. Mit seinen unmittelbar gewählten Volksvertretern ist es das einzige Unionsorgan, das seine Legitimation nicht von den Mitgliedstaaten ableitet und das damit in der Lage ist, eine genuin europäische Legitimation zu vermitteln. Die Rolle des Europäischen Parlaments als Mitgestalter wurde kontinuierlich ausgebaut. Der Vertrag von Lissabon hat das Mitentscheidungsverfahren, in dem Parlament und Rat gemeinsam entscheiden, zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemacht.²⁴ Gegenüber den nationalen Parlamenten hat das Europäische Parlament den Vorteil, dass es Rat und Kommission auf Augenhöhe begegnet. Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren kann es Kompromisse aushandeln und die europäische Gesetzgebung auf diese Weise mitgestalten. Damit ist es den nationalen Parlamenten überlegen. Diese Überlegenheit hat sich exemplarisch im Ringen um das Abkommen gegen Produktpiraterie gezeigt, das in den vergangenen Monaten unter seiner Abkürzung ACTA hohe Wellen geschlagen hat. Während der Deutsche Bundestag in der Phase der Vertragsverhandlungen praktisch nicht aktiv geworden ist, hat das Europäische Parlament den Einfluss, der ihm mit dem Vertrag von Lissabon zugewachsen ist, so effektiv genutzt, dass die Verhandlungen in der letzten Phase transparent geworden und wesentliche Bestimmungen entschärft worden sind.²⁵ Es erscheint problematisch, dieses Legitimationspotenzial bei der Eurorettung zu verschenken.

Die Legitimation des Europäischen Parlaments ist freilich immer wieder in Frage gestellt worden. Ein Haupteinwand betrifft seine Zusammensetzung. Gemäß Art. 14 Abs. 2 EUV sind die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament degressiv proportional vertreten, wobei sechs Sitze pro Staat das Minimum bilden und 96 das Maximum. Damit übertrifft der Erfolgswert einer Luxemburger Stimme den

einer deutschen Stimme um das Zehnfache.²⁶ Bezeichnenderweise lässt Art. 14 Abs. 3 EUV den Grundsatz der Gleichheit der Wahl unerwähnt. Auch wenn sich diese Ungleichheit mit dem föderalen Charakter der Union rechtfertigen lässt, widerspricht sie doch dem republikanischen Ideal der Gleichheit aller Bürger. Das kann auf Dauer nicht befriedigen. Ist im Rat das föderale Prinzip verwirklicht, spricht viel dafür, die Zusammensetzung des Parlaments dem Ideal der Wahlrechtsgleichheit anzunähern. Defizite in der Zusammensetzung sind aber kein Grund, das vorhandene Legitimationspotenzial des Europäischen Parlaments zu verschenken.

Ein weiterer Einwand betrifft das Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit.²⁷ In der Tat steht das Europäische Parlament bislang weit weniger im Blickfeld der Öffentlichkeit als die nationalen Parlamente, und ein gesamt-europäischer Mediendiskurs ist unterentwickelt. Freilich verhält es sich hier ähnlich wie mit der Henne und dem Ei: Solange die wesentlichen Entscheidungen von nationalen Regierungen verantwortet werden, gibt es keinen Grund, warum sich ein europäischer öffentlicher Diskurs herausbilden sollte. Wer das Europäische Parlament als Legitimationsfaktor ausblendet, perpetuiert die staatszentrierte Öffentlichkeit.

5. Doppelte Legitimation im Mehrebenensystem

Ist es vorstellbar, dass Bundestag und Europäisches Parlament gleichzeitig demokratische Legitimation vermitteln? Das Bundesverfassungsgericht bezweifelt dies. Ausgangspunkt ist Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG, wonach alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Zur Staatsgewalt gehören nicht nur alle drei Gewalten, sondern insgesamt jedes hoheitliche Handeln. Untersagt die Europäische Kommission eine Unternehmensfusion, übt sie ebenso Hoheitsgewalt aus wie die Stadt Regensburg, wenn sie einen Entwässerungsgebührenbescheid erlässt. In beiden Fällen handelt es sich um Staatsgewalt, die gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG vom Volke ausgehen muss – aber: wer ist das Volk?

Vertritt man einen individualistischen Ansatz,²⁸ ist auf die jeweiligen Bürger abzustellen. Demnach würde die Tätigkeit der Regensburger Stadtkämmerei, die Entwässerungsgebühren erhebt, in erster Linie von den Regensburger Bürgern legitimiert, während das Handeln der Europäischen Kommission von den Unionsbürgern zu legitimieren wäre. Diesem individualistischen Ansatz entspricht es, dass die Abgeordneten des Europäischen Parlaments in Art. 14 Abs. 2 S. 1 EUV als Vertreter der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger bezeichnet werden. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG lässt zwar mit dem Volksbegriff zunächst an ein Kollektiv denken, ist aber ohne weiteres offen für eine Auslegung, wonach dieses Kollektiv aus den jeweils relevanten Bürgern besteht.

Das Bundesverfassungsgericht ist diesem individualistischen Ansatz allerdings nicht gefolgt. Es geht vielmehr von der Einheit des Staatsvolkes aus.²⁹ Volk im Sinne von Art. 20 Abs. 2 GG ist danach stets das deutsche Volk. Für ein eigenständiges Gemeindevolk ist damit kein



Raum. Die kommunale Hoheitsgewalt muss vielmehr vom örtlich begrenzten kommunalen Teilvolk des deutschen Volkes ausgehen. Mit dieser Begründung hat das Bundesverfassungsgericht dem kommunalen Ausländerwahlrecht 1990 eine Absage erteilt.³⁰ Übertragen auf die Europäische Union bedeutet dies, dass europäische Hoheitsgewalt nicht von einem europäischen Volk ausgehen kann, sondern nur vom deutschen Volk und von den anderen nationalen Völkern der Mitgliedstaaten. In seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon hat das Bundesverfassungsgericht diese Einheit des Staatsvolks betont: Solange die Mitgliedstaaten souverän sind, kann auch die europäische Hoheitsgewalt nur von den Völkern der Mitgliedstaaten legitimiert werden. Würde ein europäisches Volk als eigenständiges Legitimationssubjekt entstehen, wäre die Europäische Union ein souveräner Staat, und die Mitgliedstaaten würden zu bloßen Gliedstaaten degradiert.³¹ In diesem Modell ist es konsequent, das nationale Parlament als die zentrale Legitimationsinstanz anzusehen³² und dem Europäischen Parlament bestenfalls eine „stützende“³³ oder „zusätzliche“³⁴ Legitimation zuzusprechen, wie es das Bundesverfassungsgericht tut.

Allerdings genügt ein Blick auf die kommunale Ebene, um zu sehen, dass der monistische Ansatz des Bundesverfassungsgerichts nicht haltbar ist. So wird der Regensburger Stadtrat von allen Unionsbürgern gewählt, die sich in Regensburg mit dem Schwerpunkt ihrer Lebensbeziehungen aufhalten.³⁵ Das Regensburger Stadtvolk besteht also nicht nur aus Deutschen, sondern auch aus anderen Unionsbürgern. Es ist mehr als ein bloßes Teilvolk des deutschen Volkes. Gegen das kommunale Unionsbürgerwahlrecht hat auch das Bundesverfassungsgericht nichts einzuwenden.³⁶ Es zeigt aber, wie wenig die These von der Einheit des Legitimationssubjekts haltbar ist.³⁷

Eine angemessene Vertiefung der europäischen Integration kann nur gelingen, wenn man sich von der klassischen Dichotomie von Staat oder Nicht-Staat verabschiedet. Ein Wechsel des Legitimationssubjekts dergestalt, dass die Europäische Union als souveräner Staat an die Stelle ihrer Mitgliedstaaten tritt, ist auf absehbare Zeit nicht vorstellbar. Europa ist nur als Mehrebenensystem³⁸ denkbar, in dem verschiedene Hoheitsträger mit jeweils eigenständiger Legitimation untereinander koordiniert werden. In einem solchen Mehrebenensystem ist Platz für einen Bundestag und ein Europäisches Parlament, die gleichzeitig auf unterschiedlichen Ebenen demokratische Legitimation vermitteln. Das entscheidende Legitimationssubjekt ist in diesem Modell nicht ein Staatsvolk. Die entscheidenden Legitimationssubjekte sind die europäischen Bürger.

Damit ergibt sich die Antwort zur ersten Frage: Europa wird ein Europa der Staaten bleiben und vielleicht auch ein Europa der Völker. Vor allem aber muss es ein Europa der Bürger sein.

III. Wer entscheidet über Europa?

Die Grundfrage, ob die europäische Einigung überhaupt vorangetrieben werden sollte, ist damit noch nicht beantwortet. In der Eurokrise scheint lediglich klar zu sein, dass es ein Verharren auf dem jetzigen Stand der Integration nicht geben kann. Soll der Euro als gemeinsame europäische Währung erhalten bleiben, muss die Integration vertieft werden. Doch lohnt es sich wirklich am Euro festzuhalten? Vielleicht ist es besser, die Integration zurückzufahren? Damit stellt sich die zweite Frage: Wer entscheidet über Europa?

1. Vorgaben des Grundgesetzes

Das Grundgesetz gibt mit seinem Bekenntnis zum vereinten Europa³⁹ eine integrationsfreundliche Tendenz vor.⁴⁰ Wer die Integration vertiefen will, muss sich vor der Verfassung grundsätzlich nicht rechtfertigen. Wie Einzelstaatlichkeit und Einheit richtig auszubalancieren sind, lässt das Grundgesetz jedoch weitgehend offen. Damit ist es *de constitutione lata* vorrangig Sache der politischen Organe des Bundes, über den Fortgang der Integration zu entscheiden, so wie es Bundesregierung und Bundestag in Hinblick auf ESM und Fiskalpakt gerade tun. Doch kommen weitere Akteure ins Spiel.

2. Die prozessual verzerrte Sicht des Bundesverfassungsgerichts

Ein wesentlicher Akteur ist das Bundesverfassungsgericht. Es kann zwar keine politische Initiative ergreifen, aber es kann mit seiner Rechtsprechung den Rahmen für die weitere Integration abstecken, so wie es das kontinuierlich und in jüngster Zeit verstärkt getan hat. Zu den Leitentscheidungen gehören das Maastricht-Urteil⁴¹ von 1993 ebenso wie das Lissabon-Urteil⁴² aus dem Jahr 2009. In den letzten Monaten sind die Urteile zum Eurorettungsschirm⁴³ und zur Parlamentsbeteiligung beim Vollzug des Rettungsschirms⁴⁴ hinzugekommen.

Betrachtet man diese Urteile, fällt allerdings auf, dass die Zentralnorm des Grundgesetzes zur europäischen Integration, Art. 23 GG, praktisch nicht vorkommt. Das hat vor allem prozessuale Gründe. Als Prüfungsmaßstab kann Art. 23 GG fast nur im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG aktualisiert werden. Die Zustimmungsgesetze zu den Verträgen von Maastricht und Lissabon oder heute zum Europäischen Stabilitätsmechanismus und zum Fiskalpakt sind zwar an sich taugliche Gegenstände einer abstrakten Normenkontrolle. Das Verfahren kann aber nur durch die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Viertel der Mitglieder des Bundestags eingeleitet werden. Bisher hat der europapolitische Konsens in Deutschland ein solches Verfahren verhindert. Das Bundesverfassungsgericht musste also auf andere Verfahrensarten ausweichen. So hat es Verfassungsbeschwerden für zulässig erklärt, mit denen geltend gemacht wurde, dass das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag seine Substanz verlöre, weil die Kompetenzen des Bundestages ausgehöhlt würden.



Damit war aber die Perspektive vorgegeben. Prüfungsmaßstab konnte nur die Wahlrechtsgarantie nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit den demokratischen Grundsätzen des Art. 20 GG sein, die durch die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG geschützt sind.⁴⁵ Analysiert man die europäische Einigung durch die Brille des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, dann liegt es in der Tat nahe, dessen Kompetenzen als zentrale Legitimationsinstanz in den Vordergrund zu stellen, wie es das Bundesverfassungsgericht tut.⁴⁶ Damit gerät Art. 23 GG aus dem Blick. Das Bundesverfassungsgericht weist zwar zutreffend darauf hin, dass Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG die europäische Integration auf bestimmte verfassungsrechtliche Strukturvorgaben verpflichtet.⁴⁷ Dass die demokratischen Grundsätze, die Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG nennt, auch auf europäischer Ebene verwirklicht werden können, kommt jedoch nicht in den Blick. Die Urteile zu den Verträgen von Maastricht und Lissabon sowie zum Eurorettungsschirm sind auf diese Weise zu erklären. Lediglich das jüngste Urteil zur Parlamentsbeteiligung ist im Organstreit ergangen. Auch hier ging es jedoch nicht um Art. 23 GG, sondern um Abgeordnetenrechte aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG.

Besonders problematisch ist es, dass sich das Bundesverfassungsgericht mit seinem verzerrten Blick auf die Strukturprinzipien konzentriert, die gemäß Art. 79 Abs. 3 GG jeder Verfassungsänderung entzogen sind. Dieser Ansatz ist vor allem historisch zu erklären. Ursprünglich beruhte die europäische Integration auf Art. 24 Abs. 1 GG, der in seiner lapidaren Kürze keinerlei materielle Anforderungen an die Europäischen Gemeinschaften formulierte. Daher wurde auf Art. 79 Abs. 3 GG zurückgegriffen, um solche Schranken zu finden.⁴⁸ Diesen Weg hat das Bundesverfassungsgericht weiter verfolgt, obwohl Art. 23 GG mittlerweile hinreichend präzise Anforderungen normiert. Die Beschränkung auf Art. 79 Abs. 3 GG führt aber zu einem problematischen Alles oder Nichts: Integrationsschritte, die nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts gegen die Grundprinzipien des Art. 79 Abs. 3 GG verstößen, lassen sich auch nicht im Wege der Verfassungsänderung legitimieren. Folgerichtig deutet das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil an, dass eine Vertiefung der Integration nur im Wege einer Verfassungsneuschöpfung zu haben sein könnte.⁴⁹

Der Blick des Bundesverfassungsgerichts auf die Europäische Integration ist also aus prozessualen Gründen durch Art. 38 Abs. 1 GG verzerrt und durch Art. 79 Abs. 3 GG zusätzlich eingeengt. Korrigieren ließe sich dies durch ein neues Verfahren, das es dem Bundesverfassungsgericht erlaubt, die europäische Integration unmittelbar am Maßstab des Art. 23 GG zu messen. In Betracht käme beispielsweise eine Popularklage gegen Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen, die Angelegenheiten der Europäischen Union betreffen. In einem solchen Verfahren könnte das Bundesverfassungsgericht europäische Integrationsschritte umfassend am Grundgesetz messen. Art. 23 GG würde automatisch zum Ausgangspunkt der Kontrolle.

3. Was sagt das Volk?

Da das Bundesverfassungsgericht bislang mit der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG operiert, scheinen die Grenzen der Integration nahezu erreicht. Damit rückt die Verfassungsneuschöpfung in den Blick. Art. 146 GG sieht eine solche Neuschöpfung vor, ohne ein Verfahren zu regeln. Letztlich handelt es sich um einen revolutionären Akt, bei dem die bestehende Verfassung vollständig ersetzt wird. Dass es nötig sein soll, in dieser Weise verfassungsrechtlich bei Null anzufangen, um einen seit Jahrzehnten andauernden Prozess fortzusetzen, erscheint schwer verständlich. Dementsprechend haben Richter des Bundesverfassungsgerichts bereits angedeutet, dass sich der Weg über Art. 146 GG darin erschöpfen könnte, wenige Artikel des Grundgesetzes zu verändern.⁵⁰ Das ändert freilich nichts daran, dass die Verfassungsneuschöpfung den Geltungsgrund des bisherigen Grundgesetzes beseitigen und damit den gesamten *acquis constitutionnel* in Frage stellen würde. Ist das wirklich nötig, wo doch das Staatsziel eines vereinten Europas seit 1949 im Grundgesetz steht?⁵¹

Liest man die beiden einschlägigen Absätze des Lissabon-Urteils,⁵² scheint es dem Bundesverfassungsgericht vorrangig um etwas anderes zu gehen, nämlich darum, dass die verfassten Staatsorgane Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat an ihre Legitimationsgrenzen stoßen, wenn es um Integrationsschritte geht, deren Tragweite nicht absehbar ist. Auch wenn Art. 146 GG das Verfahren der Verfassungsneuschöpfung nicht regelt, setzt das Bundesverfassungsgericht offenbar einen Volksentscheid voraus.⁵³ Ziel ist es also, grundlegende Integrationsschritte dem Volk zur Entscheidung vorzulegen, von dem gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG alle Staatsgewalt ausgeht. Dabei geht es auch um die Zuweisung von Verantwortung.⁵⁴ Der Bundestag scheint überfordert, wenn unter Zeitdruck komplexe Entscheidungen zu treffen sind, die den Staatshaushalt mit unvorstellbar hohen Beträgen belasten können. Das Bundesverfassungsgericht kann diese Verantwortung auch nicht übernehmen. Also erscheint es in einer Demokratie konsequent, die Grundentscheidung dem Volk zurückzugeben.

Dieses Ziel lässt sich freilich einfacher erreichen als über einen revolutionären Akt. In seinem zweiten Satz bestimmt Art. 20 Abs. 2 GG ohnehin, dass das Volk seine Staatsgewalt durch Wahlen und Abstimmungen ausübt. Zwar kennt das Grundgesetz Volksabstimmungen bisher nur bei einer Neugliederung des Bundesgebiets.⁵⁵ Das ließe sich aber durch einfache Verfassungsänderung gemäß Art. 79 GG ändern. So könnte Art. 23 Abs. 1 GG um einen zusätzlichen Satz ergänzt werden, der es Bundestag und Bundesrat gestattet, Zustimmungsgesetze zu europäischen Reformverträgen dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Lässt man sich von den Grundgedanken der Verfassungsrechtsprechung leiten, wäre es dann durchaus möglich, bei einer wesentlichen Vertiefung der Integration



aus Art. 20 Abs. 2 GG eine verfassungsrechtliche Pflicht zum Plebiszit abzuleiten. Rechtlich wäre das alles vergleichsweise unspektakulär. Politisch könnte es als Wagnis erscheinen, weil die Bürgerinnen und Bürger die Vertiefung ablehnen könnten. Die nationale Politik wäre gezwungen, nachdrücklich für Europa zu werben.

Europa könnte nicht länger ein Projekt der Eliten bleiben. Es müsste für alle oder wenigstens für die Mehrheit der Abstimmenden klar werden, warum sich Europa lohnt. Der Zwang, Europa zu vermitteln und für Europa zu werben, mag unbequem erscheinen. Für Europa wäre es eine große Chance.

- * Der Verfasser ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Universität Regensburg. Der Vortrag wurde am 11.5.2012 im Rahmen des 6. Kleinen Verwaltungsgerichtstags in Regensburg gehalten.
- ¹ Im Original abrufbar unter: <http://www.churchill-society-london.org.uk/astonish.html> (alle Internetquellen zuletzt abgerufen am 9.5.2012); in deutscher Übersetzung abgedruckt in: U. Holtz (Hrsg.), 50 Jahre Europarat, 2000, S. 307, 310.
 - ² Dazu Ph. Kunig, in: in: I. v. Münch/Ph. Kunig (Hrsg.), Gundgesetz-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Bd. 1, Präambel, Rn. 32 f.
 - ³ S. Art. 4 des Einigungsvertrags vom 18.9.1990, BGBl. 1990 II, S. 889.
 - ⁴ S. nur BVerfGE 37, 271 (277 f.) – Solange I; BVerfGE 73, 339 (374 f.) – Solange II.
 - ⁵ BGBl. 1992 I, S. 2086.
 - ⁶ Vertrag über die Europäische Union vom 7.2.1992, BGBl. 1992 II, S. 1253.
 - ⁷ Heute Art. 3 Abs. 4 EUV, Art. 119 ff. AEUV.
 - ⁸ A. Voßkuhle, Über Demokratie in Europa, APuZ 13/2012, 3 (8).
 - ⁹ Im Überblick H. Kube/E. Reimer, Grenzen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus, NJW 2010, 1911 f.; s. auch D. Thym, Euro-Rettungsschirm: zwischenstaatliche Rechtskonstruktion und verfassungsgerichtliche Kontrolle, EuZW 2011, 167 (168 f.).
 - ¹⁰ Der Vertrag zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Vertrag) ist abgedruckt in: BT-Drs. 17/9045, S. 6.
 - ¹¹ S. Art. 4-6 ESM-Vertrag.
 - ¹² Art. 13 ESM-Vertrag.
 - ¹³ Art. 37 Abs. 3 ESM-Vertrag; zweifelnd zur Vereinbarkeit mit Art. 273 AEUV H. Kube, Rechtsfragen der völkervertraglichen Eurorettung, WM 2012, 245 (251).
 - ¹⁴ So zur Inanspruchnahme des EuGH gemäß Art. 273 AEUV auch U. Karpenstein, in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. 1, Art. 273 AEUV, Rn. 1 (Stand der Bearbeitung: 2011).
 - ¹⁵ Ch. Calliess, Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk, NVwZ 2012, 1 (3).
 - ¹⁶ Gesetzesentwurf BT-Drs. 17/9045.
 - ¹⁷ Gesetzesentwurf BT-Drs. 17/9048.
 - ¹⁸ Vertrag vom 2.3.2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, BT-Drs. 17/9046, S. 6.
 - ¹⁹ Art. 126 AEUV.
 - ²⁰ S. auch H. Scheller, Fiscal Governance und Demokratie in Krisenzeiten, APuZ 13/2012, 9 (15).
 - ²¹ Zu den Problemen wirksamer Kontrolle s. auch A. Hatje, Demokratische Kosten souveräner Staatlichkeit im europäischen Verfassungsverbund, EuR 2010, Beiheft 1, S. 123 (133).
 - ²² S. den aktuellen Änderungsantrag der Arbeitsgruppen Haushalt der Fraktionen CDU/CSU und FDP, Haushaltsausschuss, Ausschussdrucks. 17/4410, und dort die §§ 4 f.
 - ²³ Sog. funktionale Gewaltenteilung; s. BVerfGE 68, 1 (86) – NATO-Doppelbeschluss; bestätigend BVerfGE 95, 1 (15) – Südumfahrung Stendal.
 - ²⁴ S. nun Art. 294 AEUV.
 - ²⁵ S. R. Uerpmann-Witzack, Das Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) als Herausforderung für die Demokratie in Europa, AVR 49 (2011), 103 (113 ff.).
 - ²⁶ BVerfGE 123, 267 (374 f.) – Lissabon.
 - ²⁷ S. nur BVerfGE 123, 267 (359) – Lissabon.
 - ²⁸ So z.B. Ch. Möllers, Multi-Level Democracy, Ratio Juris 24 (2011), 247 ff.
 - ²⁹ Sehr kritisch dazu B.-O. Bryde, Die bundesrepublikanische Volksdemokratie als Irrweg der Demokratietheorie, Staatswissenschaft und Staatspraxis 5 (1994), 305 ff.; s. auch R. Uerpmann-Witzack, in: v. Münch/Kunig (Fn. 2), Art. 23 Rn. 18 m. w. Nachw.
 - ³⁰ BVerfGE 83, 37 (50 ff.).
 - ³¹ S. BVerfGE 123, 267 (349, 398, 404) – Lissabon, zum „Wechsel des demokratischen Legitimationssubjekts“.
 - ³² BVerfGE 89, 155 (184, 186) – Maastricht; BVerfGE 123, 267 (364) – Lissabon; ebenso Voßkuhle (Fn. 8), S. 8.
 - ³³ BVerfGE 89, 155 (186) – Maastricht.



- ³⁴ BVerfGE 123, 267 (368) – Lissabon; s. auch ebenda, S. 364, wonach die über die nationalen Parlamente vermittelte Legitimation durch das Europäische Parlament „ergänzt und abgestützt“ wird.
- ³⁵ S. Art. 1 Abs. 1 des bayerischen Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes.
- ³⁶ So schon BVerfGE 83, 37 (59); s. auch Hamburgisches Verfassungsgericht, Urte. v. 7.9.2009 – HVerfG 03/08, NVwZ-RR 2010, 129 (131).
- ³⁷ S. dagegen auch R. Uerpmann, Staatsangehörigkeit und Wahlrecht im demokratischen Staat, Staatswissenschaft und Staatspraxis 6 (1995), 3 (13 ff.).
- ³⁸ Dazu F. Mayer, Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung, 2000, S. 35 ff.; Ch. Möllers, Gewaltengliederung, 2005, S. 210 ff.
- ³⁹ S. oben zu I.
- ⁴⁰ So auch BVerfGE 123, 267 (346 f.) – Lissabon.
- ⁴¹ BVerfGE 89, 155.
- ⁴² BVerfGE 123, 267.
- ⁴³ BVerfG, Urte. v. 7.9.2011 – 2 BvR 987/10 u.a., NJW 2011, 2946.
- ⁴⁴ BVerfG, Urte. v. 28.2.2012 – 2 BvE 8/11, NVwZ 2012, 495.
- ⁴⁵ BVerfGE 89, 155 (171 f.) – Maastricht; 123, 267 (330) – Lissabon; Urte. v. 7.9.2011 (Fn. 43), Rn. 96-102.
- ⁴⁶ Oben zu II 5.
- ⁴⁷ BVerfG (Fn. 43), Rn. 101.
- ⁴⁸ Dazu im Überblick und zusammenfassend O. Rojahn, in: v. Münch/Kunig (Fn. 2), Art. 24 Rn. 58 ff.
- ⁴⁹ S. BVerfGE 123, 267 (331 f., 359 ff.).
- ⁵⁰ P. M. Huber im Interview mit W. Janisch/H. Prantl, Keine europäische Wirtschaftsregierung ohne Änderung des Grundgesetzes, Süddeutsche Zeitung v. 19.9.2011, S. 6; A. Voßkuhle, zitiert nach beck-aktuell, becklink 284799 v. 7.7.2009, abrufbar unter <http://beck-online.beck.de/>
- ⁵¹ Verneinend auch J. Wieland, Die Zukunft Europas – Krise als Chance, JZ 2012, 213 (218 f.).
- ⁵² BVerfGE 123, 267 (331 f.).
- ⁵³ So ausdrücklich A. Voßkuhle im Interview vom M. Amann/I. Klopfer, Mehr Europa lässt das Grundgesetz kaum zu, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 25.9.2011, S. 36 (37).
- ⁵⁴ Von einer Integrationsverantwortung spricht BVerfGE 123, 267 (351) – Lissabon.
- ⁵⁵ S. Art. 29, 118a GG.

Außerordentliche Mitgliederversammlung des BDVR in Regensburg

Der BDVR führte, wie im November 2011 in Leipzig beschlossen, am 11. Mai 2012 nach Abschluss des Kleinen Verwaltungsgerichtstags eine außerordentliche Mitgliederversammlung in Regensburg durch. Auf der Tagesordnung stand die Beitragsstruktur für den Verband und seinen eingetragenen Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag. Die Eckpunkte für die Überarbeitung der Satzungen wurden beschlossen, die auf der nächsten ordentlichen Mitgliederversammlung im November 2012 in Berlin verabschiedet werden soll. Bezweckt ist eine Klarstellung: Die dem BDVR angehörenden Landesverbände und der Verein der Bundesrichter im Bundesverwaltungsgericht weisen gegenüber der Bundesvereinigung nur die aktiven Verwaltungsrichter und die aus einer solchen Tätigkeit in den Ruhestand getretenen Pensionäre als Mitglieder aus. Es bleibt ihnen unbenommen, in andere Betätigungen gewechselt, ehemalige Verwaltungsrichter als Mitglieder zu behalten. Für die aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit heraus pensionierten Mitglieder soll pro Kopf ein Drittel der Beiträge an den Bundesverband abgeführt werden, die jeweils für aktive Verwaltungsrichter fällig sind. Bei der Feststellung des Stimmgewichts

der Mitgliedsverbände sollen die Pensionäre voll zählen. Das Stimmgewicht der Vereine solle aber erst dann relevant werden, wenn das vier (bisher drei) Mitgliedsverbände vor einer Sachentscheidung beantragen. Andernfalls habe jeder Verband – wie fast immer in der Vergangenheit – eine einzige Stimme auf Mitgliederversammlungen. Der Gegenvorschlag, den Mitgliedsverbänden ähnlich wie den Ländern im Bundesrat eine feste Anzahl von Stimmen zuzuweisen, mit denen die unterschiedlich hohe Mitgliedszahl nur zum Teil abgebildet werde (zum Beispiel zwei bis fünf Stimmen), setzte sich nicht durch. Die Delegierten entschieden sich auch für eine wohlwollende Prüfung einer teilweisen Auszahlung an den Berliner Verwaltungsrichterverein, der seit dem letzten Wechsel im Vereinsvorsitz jahrelang mehr Beiträge abgeführt hatte als nötig. Schließlich wurde vereinbart, die Satzungen des BDVR und des eingetragenen Vereins soweit wie möglich anzugleichen und Ladungs- und Wahlprozeduren zu vereinfachen.



Diskussionsentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Landesrichtergesetzes

Schreiben des Vereins der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter Baden-Württemberg vom 23. April 2012 an den Justizminister des Landes Baden-Württemberg

Sehr geehrter Herr Minister Stickelberger,
im Namen des Vereins der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter Baden-Württemberg bedanke ich mich für die frühzeitige Beteiligung durch das Gespräch mit den Vorsitzenden der Präsidialräte und Verbandsvertretern im Ministerium und die Gelegenheit zur Stellungnahme. Aus unserer Sicht ist zu dem Gesetzentwurf folgendes anzumerken.

Die Grundlinie des Gesetzentwurfs mit den beiden uns betreffenden zentralen Anliegen, die Beteiligungsrechte unseres Präsidialrats zu stärken und das Disziplinarverfahren an das Landesdisziplinargesetz anzupassen, begrüßen wir sehr.

1. Die Fortbildungspflicht in § 8a festzuschreiben, halten wir für überflüssig. Wie in der Begründung ausgeführt wird, besteht schon jetzt durch Verweisung auf das Beamtenrecht die allgemeine dienstrechtliche Pflicht zur Fortbildung. Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter hat in einer Stellungnahme vom April 2006 hierzu ausgeführt (www.bdvr.de/Stellungnahmen):

„Die erwogene Einführung eines § 43 a in das Deutsche Richtergesetz mit der Überschrift ‚Fortbildung‘ und dem Inhalt ‚Der Richter ist verpflichtet, sich fortzubilden.‘ stößt auf gemischte Gefühle. Für die Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen in Deutschland ist lebenslange Fortbildung selbstverständlich. Das entspricht nicht nur dem Richterethos, sondern zeigt sich auch im Berufsalltag, wie etwa die Ergebnisse der Pebbßy-Fach-Untersuchung für den Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit eindrucksvoll zeigen. Vor diesem Hintergrund erscheint manchem die vorgeschlagene Novelle als ein Beispiel symbolischer Gesetzgebung, als letztlich unbedeutender Programmsatz. Gleichwohl befürwortet der BDVR eine ausdrückliche Verpflichtung der Richter zur Fortbildung, weil damit das Deutsche Richtergesetz für seinen Bereich übernimmt, was die Normgeber für Rechtsanwälte, Notare, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer bereits vorgeschrieben haben. Was für diese freien Berufe recht ist, sollte für uns Richter billig sein. Das Interesse an Fortbildung ist jedenfalls bei den Verwaltungsrichterinnen und -richtern groß.“

Die Gründe, die den BDVR letztlich dazu bewegen haben, der Einführung einer gesetzlichen Fortbildungspflicht zuzustimmen, treffen auf das Bundesgebiet gesehen nach wie vor zu. Sie greifen in Baden-Württemberg allerdings nicht ein. Diese bestanden darin, dass in einem Teil der Bundesländer die Reisekosten zu den

beiden Fortbildungsstätten der Richterakademie nicht getragen wurden und auch die Fortbildungsangebote zu wünschen übrig ließen. Beides stellt bei uns kein Problem dar. Besonders ist hier auf das gute und gut angenommene Fortbildungsangebot des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg hinzuweisen. Da der Dienstherr bei uns die Fortbildung schon immer unterstützt hat, ist auch die – an sich begrüßenswerte – gesetzliche Verpflichtung des Dienstherrn zur Förderung der dienstlichen Fortbildung (§ 8a Satz 2) nicht erforderlich. Die gesetzliche Verankerung der Fortbildungspflicht ist im Übrigen kaum geeignet, um das Festhalten am Grundsatz des Einheitsjuristen zu unterstreichen, wie in der Begründung ausgeführt wird.

Dem geringen Gewinn steht gegenüber, dass durch die Regelung des § 8a LRiG gerade auf gewissenhafte Richter ein schädlicher Druck aufgebaut werden könnte. Soll der einzelne Richter Gewissheit haben, wann er seiner gesetzlichen Pflicht nachgekommen ist, müsste auch der Umfang der Fortbildungsverpflichtung gesetzlich geregelt werden, wie dies etwa bei Rechtsanwälten geschehen ist. Dies aber will niemand. Das an sich positive Signal, das mit der gesetzlichen Anerkennung der Fortbildung gegeben werden soll, kann damit eher das Gegenteil bewirken.

2. Die Erweiterung der Beteiligungsrechte des Präsidialrats in § 32 Abs. 2 LRiG begrüßen wir. Allerdings setzt sie das Ziel der Novelle nur zu einem Teil um und bleibt auf halbem Weg stecken.

Auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit dürfte diese Neuregelung keine Auswirkungen haben. Die eigentlich tragenden Erwägungen des Justizministeriums, die in diesem Punkt hinter der Novelle stehen und in der Begründung nicht ausgeführt werden, stammen aus anderen Gerichtsbarkeiten und bestehen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht. In der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird schon seit Jahrzehnten jeder Kollege zur Erprobung an den Verwaltungsgerichtshof abgeordnet, der dazu bereit ist. Die in der Begründung genannte Transparenz des Systems der Erprobungsabordnungen besteht bei uns hinsichtlich der „VGH-Abordnung“ schon seit langem. Hierzu bedürfte es keiner Gesetzesnovelle.

Die mit dem Gesetz verfolgte Transparenz des Systems könnte aus unserer Sicht hingegen geschaffen werden durch eine Präsidialratsbeteiligung vor anderen Abordnungen, insbesondere an Bundesgerichte und das Justizministerium. Im vergangenen Jahrzehnt gab es in



der Richterschaft erheblichen Unmut über mangelnde Transparenz einzelner Personalentscheidungen, in denen Kollegen ohne VGH-Abordnung befördert wurden. Gerade weil sich das Ministerium in diesen Fällen stets auf die Gleichwertigkeit der Abordnungstätigkeit im Justizministerium und beim Bundesverfassungsgericht berufen hat, ist dies für die Richterinnen und Richter an den Verwaltungsgerichten der entscheidende Punkt, an dem Transparenz geschaffen werden muss.

Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, dass es statt der Zustimmung des „abgebenden Präsidialrats“ auf die Zustimmung des aufnehmenden Gerichts und entsprechend der aufnehmenden Behörde einschließlich des Justizministeriums ankomme. Die Stellungnahme des Präsidialrats der Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 30.03.2012 (Seite 3) teilen wir insoweit nicht. Es ist uns nicht bekannt, dass eine Abordnung von Richtern an ein Bundesgericht oder Ministerium von der Zustimmung des „aufnehmenden“ Präsidialrats oder Personalrats abhängig gemacht wird. Selbst wenn eine solche Zustimmung vor der Abordnung eingeholt würde, hätte sie aber eine völlig andere Funktion, weil sie den Personalinteressen der aufnehmenden Einrichtung dienen würde. Die Zustimmung „unseres“ Präsidialrats dient hingegen dazu, die Rechte und die Chancengleichheit der Richterinnen und Richter an den Verwaltungsgerichten des Landes zu sichern. Daher ist der Präsidialrat in dem Maße zu beteiligen, in dem die Abordnung an Bundesgerichte und Behörden wie das Justizministerium Beförderungsvoraussetzungen schafft. Wenn eine solche auch nur in Einzelfällen der VGH-Abordnung gleichgestellt werden kann, ist auch vor einer solchen der Präsidialrat zu beteiligen. Alles andere wäre inkonsequent.

Entsprechendes gilt für die Vorschlagslisten zu den Bundesrichterwahlen. Um wirkliche Transparenz zu erreichen, muss auch hier der jeweilige Präsidialrat beteiligt werden. Ein Hinweis auf den jeweiligen Präsidialrat des aufnehmenden Bundesgerichts würde auch in diesem Zusammenhang nicht überzeugen. Der Präsidialrat des betroffenen Bundesgerichts kann sich nur aus dortiger Sicht zu einem vorgeschlagenen Bewerber äußern. Hier geht es aber darum, welcher Richter des Landes überhaupt dem Richterwahlausschuss des Bundes vorgeschlagen wird. Der Beteiligung des Präsidialrats stehen ferner die Natur des Richterwahlausschusses als Wahlgremium und das Vorschlagsrecht des Landesjustizministers nicht entgegen. Es geht nicht um ein imperatives Mandat für die Wahlentscheidung in diesem Gremium, sondern um das Vorschlagsrecht gemäß § 10 des Richterwahlgesetzes. Der Justizminister kann in seinem Abstimmungsverhalten im Richterwahlausschuss schon deshalb nicht gebunden werden, weil im Gesetz ein reines Anhörungsrecht des Präsidialrats vorgesehen ist. Mit dieser freien Wahlentscheidung im Richterwahlausschuss ist es jedoch gut vereinbar, wenn im Vorfeld die zur Bundesrichterwahl vorgeschlagenen Personen dem Präsidialrat mitgeteilt werden. Eine solche Beteiligung des Präsidialrats ist

gerade deshalb angemessen, weil die Gesetzesnovelle ausweislich ihrer Begründung das Ziel verfolgt, die Bestenauslese innerhalb der Richter des Landes durch die Präsidialratsbeteiligung transparenter zu machen. Es geht nicht um Transparenz innerhalb des Wahlgremiums für Bundesrichter, sondern um die Transparenz auf Landesebene auf der Vorstufe des Vorschlagsrechts.

Im Ergebnis kann der Gesetzentwurf für die Verwaltungsgerichtsbarkeit das Ziel, mehr Transparenz zu schaffen, nur für sich in Anspruch nehmen, wenn die Präsidialratsbeteiligung entsprechend ausgeweitet wird.

3. Zum Entwurf des § 43 Abs. 5 LRiG teilen wir die grundsätzlichen Bedenken gegen das gerichtliche Feststellungsverfahren, die der Präsidialrat der Verwaltungsgerichtsbarkeit in seiner Stellungnahme vom 30.03.2012 geäußert hat. Auch wir als Verein sind gegen eine Gesetzesänderung, durch die die Stellung des Präsidialrats geschwächt werden könnte. Von Ausführungen zu den Einzelheiten dieses gerichtlichen Feststellungsverfahrens sehen wir daher ab.
4. Die Absicht, das Disziplinarverfahren nunmehr in enger Anlehnung an das Landesdisziplinargesetz zu gestalten, ist zu begrüßen; die Anmerkungen beschränken sich daher auf eher rechtstechnische Details der Entwurfsfassung.

Zum Entwurf des § 72 a I Nr. 2 LRiG erschließt sich nicht recht, weshalb es – über rein systematische Erwägungen hinaus – der Regelung zu einer höheren Disziplinarbehörde bedarf. Ein relevantes eigenes Anwendungsfeld für diese erscheint nicht ersichtlich.

§ 75 Abs. 4 LRiG sollte wie folgt gefasst werden: „In den Fällen des § 16 Absatz 3 und § 17 Absatz 2 des Landesdisziplinargesetzes tritt an Stelle des Verwaltungsgerichts das Dienstgericht.“ Denn das bisher vorgesehene Wort „entscheidet“ passt bei § 16 Abs. 3 LDG nur insoweit, als das Gericht über die Rechtmäßigkeit der Verweigerung durch Beschluss entscheidet; der zentrale Inhalt der Vorschrift besteht jedoch darin, dass das Gericht unter den dort genannten Voraussetzungen auf Ersuchen der Behörde eine Beweisaufnahme durchführt, also nicht selbst Entscheidungen trifft.

In § 76 a Abs. 2 LRiG sollte auf das vorgesehene Vorverfahren verzichtet werden. Damit wird Strukturgleichheit mit dem Landesdisziplinargesetz i. V. m. § 15 Abs. 2 AGVwGO geschaffen. Bei der Überprüfung des Verweises als der geringsten Disziplinarmaßnahme erscheint ein Vorverfahren von der Bedeutung her wenig angemessen; hinzukommt, dass es angesichts der konkret vorgesehenen Regelungen auch eher einen überflüssigen Formalismus darstellen würde. Denn es dürfte wohl nur bei einer theoretischen Möglichkeit bleiben, dass in einem Vorverfahren ein Verweis von der obersten Disziplinarbehörde aufgehoben werden wird, nachdem diese ihn schon vor seinem Erlass durch



ihre – nach § 75 Abs. 6 LRiG (Entwurfassung) erforderliche – Zustimmung inhaltlich gebilligt hatte.

Bei § 76 a Abs. 4 S. 2 und 3 LRiG (Entwurfassung) erscheinen die mehrfachen Abweichungen vom System der VwGO unnötig kompliziert und sollten vermieden werden. Insbesondere sollte auf die Sonderregelung des Satzes 2 verzichtet werden. Das gilt auch dann, wenn man Satz 3 belassen möchte. Doch auch auf Satz 3 kann wohl verzichtet werden, weil Art. 97 GG wohl kaum den Ausschluss eines Gerichtsbescheids verlangt. Die im Diskussionsentwurf intendierte Verhinderung einer – nicht einverständlichen – Entscheidung ohne jede mündliche Verhandlung im Rahmen von Gerichtsverfahren wird jedenfalls schon durch § 84 VwGO gewährleistet, der den Anspruch auf mündliche Verhandlung entweder bei dem Ausgangsgericht oder im Berufungsverfahren eröffnet und somit auch Art. 6 EMRK Rechnung trägt.

Es wird angeregt, für das Disziplinarverfahren eine dem § 39 Abs. 2 S. 2 LDG entsprechende Kostenregelung zu schaffen. Durch den Verweis auf die Verwaltungsgerichtsordnung in § 76 a Abs. 1 LRiG (Entwurfassung) gelten die Kostenvorschriften der §§ 154 ff. VwGO auch für das Disziplinarverfahren. Nach § 154 Abs. 1 VwGO muss dann der betroffene Richter die Kosten des Verfahrens tragen, wenn das Gericht gemäß § 76 a Abs. 3 Satz 2 LRiG (Entwurfassung) auf eine Disziplinarmaßnahme erkennt. Dies ist unbillig, wenn die Maßnahme nur auf einzelnen der ihm zur Last gelegten Handlungen beruht. § 39 Abs. 2 Satz 2 LDG nimmt diesen Gedanken auf und regelt ihn für den

Ausspruch einer Disziplinarmaßnahme durch Disziplinarverfügung im behördlichen Verfahren. Da diese Vorschrift für das gerichtliche Verfahren nicht direkt anwendbar ist, sollte eine entsprechende Kostenregelung für das gerichtliche Verfahren geschaffen werden.

5. Dass der Gesetzentwurf keine Bildung eines Hauptrichterrats vorsieht, findet unsere volle Billigung und Unterstützung. Wie wir bereits in unserem Antrittsbesuch bei Ihnen im vergangenen Jahr ausgeführt haben (vgl. BDVR-Rundschreiben 4/2011, Seite 177), können wir uns eine Stufenvertretung in Form eines Bezirksrichterrats beim VGH vorstellen, weil es für Maßnahmen auf dieser Ebene bislang keine wirksame Mitbestimmung gibt. Einen Hauptrichterrat lehnen wir nach derzeitigem Stand dagegen ab. Ein Hauptrichterrat als gemeinsame Vertretung aller Richter im Land läge nicht im Interesse der Verwaltungsgerichtsbarkeit, weil in einem solchen Gremium die spezifischen Interessen unserer Fachgerichtsbarkeit in den Hintergrund gedrängt würden und die Gefahr bestünde, dass unsere Vertreter überstimmt werden. Ferner sind wir gegen eine Zusammenlegung von Präsidialrat und Richterrat nach dem Vorbild eines Personalrats für Beamte, wie sie von anderen Landesverbänden des BDVR gefordert wird. Aus unserer Sicht darf in keinem Fall der Präsidialrat geschwächt werden.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Christian Heckel
Richter am VGH

Justiz darf nicht kaputt gespart werden

Gemeinsame Presseerklärung der Landesverbände des Deutschen Richterbundes (DRB) und des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR) und des Bundes Deutscher Rechtspfleger (BDR) sowie des Deutschen Anwaltsvereins (DAAV) vom 12. Juni 2012

Der Entwurf des Finanzministers zur Personalplanung 2018 löst in den Gerichten und Staatsanwaltschaften blankes Entsetzen aus. Die Justiz wird ihre gesetzlichen Aufgaben mit der vorgesehenen Streichung von 15 % aller Stellen bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften nicht mehr erfüllen können. Brandenburg wird in der Zukunft vor kaum noch lösbaren Problemen stehen. Denn eine funktionierende und schnell entscheidende Justiz ist ein zentraler Standortfaktor! Deshalb müssen sich alle, die diesen Sparvorschlag mittragen, fragen lassen:

Kann sich Brandenburg diese Einsparungen überhaupt leisten?!

Der Entwurf zur Personalplanung 2018 sieht vor, dass die Gerichte und Staatsanwaltschaften 556 Stellen und damit mehr als jeden 7. Arbeitsplatz einsparen sollen. Dies

geschieht bewusst ohne Berücksichtigung des für eine funktionsfähige Justiz erforderlichen tatsächlichen Personalbedarfs. Dabei sind Gerichte und Staatsanwaltschaften der einzige Arbeitsbereich des Landes Brandenburg, der seinen Personalbedarf nach einem deutschlandweit verbindlichen Berechnungssystem (PEBB§Y) anhand der Anzahl eingehender Fälle errechnen kann. Dies wird von der Landesregierung bewusst ignoriert. Die Mitarbeiter der Gerichte und Staatsanwaltschaften arbeiten bereits jetzt mit höchstem Einsatz und am persönlichen Limit. Weitere Kürzungen der Stellenzahl kann die Justiz nicht mehr verkraften.

Die Justiz gewährleistet den verfassungsrechtlich garantierten Justizgewährungsanspruch der Bürger und kann ihre Aufgabenwahrnehmung nicht nach Kassenlage ge-



stalten. Die derzeit gefeierte Landesverfassung begründet in Artikel 54 Absatz 4 die Verpflichtung des Staates, sämtliche notwendigen Maßnahmen zu treffen, damit Gerichtsverfahren zügig beendet werden können. Besondere Bedeutung kommt dabei – wie das Landesverfassungsgericht bereits festgestellt hat (Urteil vom 17. Dezember 2009 – VfGBbg 30/09 –) der Personalbedarfsberechnung zu; sie hat den Anspruch des Bürgers auf ein zügiges Gerichtsverfahren zu beachten. Nur bei einer Stellenausstattung von 100 % nach dem deutschlandweit verbindlichen Berechnungssystem PEBB\$Y kann die Justiz ihre verfassungsrechtlich zugewiesene Aufgabe als dritte Staatsgewalt zu 100 % erfüllen und den Bürgern unseres Landes in angemessener Zeit zu ihrem guten Recht oder ihrer verdienten Strafe verhelfen. Leider erlaubt sich das Land Brandenburg schon heute in manchen Arbeitsbereichen der Justiz eine schlechte Personalausstattung. So fehlen beispielsweise bereits jetzt 15 % der benötigten Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger in Brandenburg. Diese schlechte Personalausstattung lässt sich durch die motivierten Mitarbeiter der Justiz nicht mehr kompensieren und führt zwangsläufig zu längeren Verfahrenslaufzeiten.

Die von der Landesregierung beabsichtigten Stellenstreichungen sind aus der Luft gegriffen und sollen an der Belastungsrealität vorbei umgesetzt werden. Der zur Rechtfertigung angeführte demografische Wandel im Land kann die vorgesehenen Kürzungen nicht erklären. Warum sollen in der Justiz bei einem von der Staatskanzlei erwarteten Bevölkerungsrückgang bis 2020 von weniger als 7 % bis 2018 15 % aller Stellen gestrichen werden? Diese Frage muss sich die Landesregierung umso mehr stellen lassen, als der demografische Wandel für die Justiz in den nächsten Jahren tatsächlich zu keiner Aufgabenentlastung führen wird.

Die Aufgaben der Gerichte und Staatsanwaltschaften werden durch den demografischen Wandel künftig sogar zunehmen. Eine alternde Bevölkerung mag möglicherweise weniger Straftaten verüben. Dafür wird z. B. die Anzahl der in den letzten Jahren bereits sprunghaft angestiegenen arbeitsintensiven Betreuungsverfahren, die wegen der gestiegenen Lebenserwartung der Bevölkerung auch zunehmend länger andauern, weiter steigen. Ebenso ver-

ursacht die Regelung eines Nachlasses erheblichen personellen Aufwand bei den Amtsgerichten. Im vom demografischen Wandel besonders betroffenen Amtsgerichtsbezirk Perleberg etwa stieg die Zahl der Betreuungsverfahren in den letzten 5 Jahren um 8 %, die der Nachlasssachen gar um 17 %.

Die jetzt bekannt gewordenen Sparvorgaben berücksichtigen zudem in keiner Weise die vom demografischen Wandel unabhängigen Standortfaktoren im Land Brandenburg. Beispielhaft zu nennen ist der Großflughafen „Willy Brandt“, der absehbar zu einer Vielzahl von Prozessen u. a. wegen Baumängeln, Schadensersatzforderungen, Lärmschutz, asyl- und ausländerrechtlichen sowie arbeitsrechtlichen Streitigkeiten führen wird. Die Brandenburger Gerichte sind daneben auch in erheblichem und noch gar nicht abschätzbarem Umfang mit den Folgen der Energiewende befasst. Leitungsrechte, Solar- oder Windparks ziehen schon jetzt auf technischer Ebene tausende Verfahren in den Grundbuchämtern und vor den Verwaltungsgerichten nach sich. Auch die nur bei der Stellenplanung für die Polizei in den Blick genommene Grenzkriminalität führt in hohem Maße zu Arbeitsanfall in der Justiz, weil die von der Polizei festgenommenen Tatverdächtigen am Ende alle bei der Justiz landen.

Eine funktionierende, schnell entscheidende und nur damit wahren Rechtsschutz bietende Justiz ist zentral als Standortfaktor für unser Land! Das zeigen auch die angeführten Beispiele. Die Mitarbeiter der Gerichte und Staatsanwaltschaften arbeiten bereits jetzt mit höchstem Einsatz und am persönlichen Limit. Weitere Kürzungen der Stellenzahl kann die Justiz im Land nicht mehr verkraften – erst recht keinen Kahlschlag von 15 %. Brandenburgs Bürger und Brandenburgs Wirtschaft drohen durch den Kahlschlag in der Justiz gegenüber anderen Bundesländern ins Hintertreffen zu geraten.

Deshalb müssen sich alle, die diesen Sparvorschlag mittragen, sagen lassen:

Brandenburg kann sich diese Einsparungen bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften nicht leisten!

gez.
Matthias Deller
(DRB)

gez.
Andreas Knuth
(BDVR)

gez.
Marc Gernert
(BDR)

gez.
Thomas Prasuhn
(DAAV)



Mitgliederversammlung des Verbandes der niedersächsischen Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter e.V. (VNVR)

Am 8. Mai 2012 fand im Verwaltungsgericht Hannover die diesjährige Mitglieder-versammlung des VNVR statt. Von den insgesamt 167 aktiven Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichtern des niedersächsischen Landesverbandes waren 57 (mit insgesamt 146 Stimmrechten) anwesend.

Wichtigster Tagesordnungspunkt des nichtöffentlichen Teils waren die Neuwahlen zum Vorstand. Dabei ergaben sich Veränderungen, da einige frühere örtliche Vertreter nicht mehr kandidierten. Der Vorstand setzt sich derzeit wie folgt zusammen:

- VRVG Müller-Fritzsche (Vorsitzender)
- RinVG Karger (stellv. Vorsitzende)
- RinOVG Dr. Berner-Peschau (OVG)
- RVG Burzynska (Oldenburg)
- VRVG Klinge (Stade)
- RVG Matthies (Hannover)

- RinVG Minnich (Lüneburg)
- RVG Dr. Struß (Braunschweig)
- VRinVG Müller (Osnabrück)
- RVG Pardey (Göttingen)

Im öffentlichen Teil sprach der niedersächsische Justizminister Busemann ein Grußwort.

MdL Helge Limburg (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) und VRVG Hans-Joachim Rosenthal (Mitglied des Richterwahlausschusses Schleswig-Holstein) referierten zum Thema „Richterwahlausschüsse – Bestandsaufnahme und Ausblick“.

Zum Abschluss hielten Prof. Dr. Kay Waechter (Leibniz Universität Hannover) und RinLG Lysann Mardorf (Mitglied der Schleswiger Ethikrunde) Vorträge zum Thema „Richterliche Ethik“. Der Vortrag von Prof. Waechter ist nachstehend abgedruckt.

Richterliche Berufsethik

von Prof. Dr. Kay Waechter, Leibniz Universität Hannover

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, ich danke Ihnen und Ihrer Vereinigung herzlich für die Gelegenheit, über Richterliche Ethik sprechen zu dürfen.

Ingenieure haben sich einen Ethikkodex gegeben, Ärzte haben seit alters her den hippokratischen Eid. Es liegt also nicht fern, daran zu denken, dass auch Richter eine Berufsethik haben sollten. Entsprechende Regelwerke finden sich denn auch im Internet.

I. Was ist Ethik, worüber sprechen wir?

Prominent ist in Deutschland besonders die Kantianische praktische Vernunft mit ihrem kategorischen Imperativ: Handle so, dass die Maxime deiner Handlung allgemeines Gesetz sein könnte.

Es geht bei Ethik nicht wie im Recht um das äußere Verhalten, sondern um die Regeln, unter die das eigene Handeln gestellt wird. Diese Regeln sind bei Kant von den Motiven unterschieden. Motive sind ein Handlungsantrieb; sie werden nicht unter ethische Anforderungen gestellt. Dieser Antrieb wird aber, bevor er in die Handlung mündet, einer Kontrolle unterworfen. Denn Menschen sind fähig, in Freiheit zu handeln und diese Freiheit unter selbstgegebene Gesetze zu stellen. Daher ist es möglich, sich selbst Regeln dafür zu geben, wann ein Handlungsantrieb in eine entsprechende Handlung münden darf und wann nicht.

Die Begründung der Kantianischen Ethik ist kompliziert, arbeitet mit Implikationen des Freiheits- und Pflichtbegriffes und nimmt in Anspruch, von den Zufälligkeiten der Wirklichkeit unabhängig, also apriorisch zu sein. Sie ist also ein gutes Beispiel für das, was unter Philosophen Letztbegründung genannt wird. Eine Letztbegründung will eine intersubjektive Verbindlichkeit mit zwingender Argumentation erreichen. Um es vorweg zu nehmen: Natürlich glauben heute nur noch wenige Philosophen an die Möglichkeit einer Letztbegründung. Denn jedes philosophische Gedankensystem ist so voraussetzungsreich, dass es Angriffen ausgesetzt ist.

Einer der sofort gegen Kant ins Feld geführten Kritikpunkte, der heute noch allgemein bekannt ist, ist die Formalität seines ethischen Kriteriums: Man kann sich ganz inhaltlich unterschiedliche allgemeine Regeln denken. Die Schwierigkeit liegt in der Bestimmung des Grades der Allgemeinheit. Jeder normative Tatbestand engt die Allgemeinheit ein. Eine Aufhebung des Verbotes des Diebstahls würde, wie Kant vorgetragen hat, den Begriff des Privateigentums auflösen. Hier scheint Allgemeinheit zwingend zu sein. Aber die polizeiliche Sicherstellung und Vernichtung einer gefährlichen Sache ist tatbestandlich ziemlich nahe am Diebstahl und dennoch rechtlich gebilligt. Die Berücksichtigung konkurrierender Regelungsziele führt regelmäßig zur Reduktion des Allgemein-



heitsgrades auch von ethischen Normen. Für den Grad der verlangten Allgemeinheit gibt Kant aber kein Kriterium an.

Der erfahrbaren Wirklichkeit näher steht die ethische Theorie des Utilitarismus aus dem angelsächsischen Bereich, die in unterschiedlichsten Varianten vertreten wird. Diese Theorie meint, ethisch geboten seien diejenigen Handlungen, die den größten Nutzen für die größte Zahl bringen. Natürlich erhebt sich sofort die Frage, wie Nutzen intersubjektiv und über unterschiedliche Nutzungsarten hinweg gemessen werden kann. Es ist ein Konzept des guten Lebens erforderlich, das Kant gerade für unmöglich gehalten hatte, wenn es intersubjektiv gelten soll; denn die Vorstellungen über ein gutes Leben gehen in Europa spätestens seit der konfessionellen Trennung des Christentums auseinander.

Daneben ist ein alter Einwand der Minderheitenschutz: Was ist, wenn der Nutzen aller in der Gesamtsumme auf Kosten von Minderheiten gesteigert werden kann? Zur Lösung dieser Probleme gibt es Modifikationen der Grundtheorie, für deren Darstellung es hier keinen Anlass gibt. Auch der Utilitarismus beansprucht, – im Rahmen des common sense – eine Letztbegründung zu liefern.

Schopenhauer wird allgemein die sogenannte Mitleidsethik zugerechnet. Sie geht von der aus der indischen Philosophie übernommenen Einheit der Welt und der Tatsache der Empathie aus. Sie zeigt damit teilweise Parallelen zu der psychologisch-philosophischen Theorie der Entstehung von moral sentiments (z. B. A. Smith) an, wie sie in der englischen philosophischen Tradition herausgebildet wurde; damit ist sie empirisch und argumentiert a posteriori.

Aber ihre Genauigkeit hinsichtlich konkreter Handlungsempfehlungen ist eher noch geringer als die der Kantischen Ethik oder des Utilitarismus.

Ohnehin machen schon Hinweise für das Schöffennam klar, dass Mitleid keine geeignete Basis für eine Urteilsfindung ist, weil die Entstehung von moral sentiments auch von Phänomenen etwa des äußeren Erscheinungsbildes beeinflusst wird, die in der Regel nicht berücksichtigt werden sollten.

Alle diese Versuche ethischer Letztbegründungen überzeugen die meisten von uns heute nicht mehr. Das Resultat sind diskursive Ethiken, die darauf setzen, dass der Inhalt ethischer Gebote nur in einem Gespräch ermittelt werden kann. Der bekannteste deutsche Vertreter einer solchen Diskursethik ist, wie Sie wissen, Habermas, der Bedingungen dafür aufgestellt hat, welchen Bedingungen ein Diskurs genügen muss, damit man annehmen kann, dass sein Ergebnis argumentative Verbindlichkeit hat: Er muss herrschaftsfrei sein.

Auch die Diskursethik verzichtet nicht auf den Letztbegründungsanspruch; dieser wird z. B. bei Apel transzendentalpragmatisch eingelöst: also mit einer Kombination von Erfahrungsfreiheit und Praxis. Wer sich nämlich auf ein Gespräch über Wahrheit einlässt, soll demnach bestimmte Grundvoraussetzungen eines sinnvollen Diskurses nicht mehr abstreiten können; z. B. das Verbot der Lüge oder die Kraft des besseren Arguments.

Eine Diskursvariante der Ethik ist für Juristen besonders nachvollziehbar. Ergibt sich doch auch die richtige Auslegung des positiven Rechts in einem Gerichtsverfahren, dass im Sinne von Fairness herrschaftsfrei strukturiert ist. Gleichzeitig darf ein solches Verfahren aber natürlich nicht end- und konturenlos sein: Wenn ein Diskurs zu einem Ergebnis führen soll, muss er geordnet sein und z. B. Probleme absichten. Genau diese Strukturiertheit fehlt aber dem ethischen Diskurs. Die gesellschaftliche Auseinandersetzung über ethische Fragen ist endlos und kommt daher nicht zu verbindlichen Standards. Der Staat darf den Diskurs nicht strukturieren, weil er damit die Gewissensfreiheit verletzen und dem Diskurs seinen ethisch-philosophischen Charakter nehmen würde.

II. Warum soll der Richter eigentlich eine Berufsethik haben?

Seine Tätigkeit unterscheidet sich vom Ingenieur ja dadurch, dass der Richter das Recht zur Geltung bringt. Wenn das Recht durch seine Regeln die äußeren Handlungen so bestimmt, dass sie als Ergebnis ethischer Maximen aufgefasst werden können, warum braucht der Richter dann überhaupt noch eine Ethik?

Wenn man sich anschaut, worüber unter dem Titel Richterethik gestritten wird, so sind das ganz unterschiedliche Bereiche.

1. Im Internet ist etwa eine alte Diskussion darüber dokumentiert, ob ein Richter, der im gerichtlichen Prozess von einer strafbaren Handlung erfährt, diese Information an die Strafverfolgungsbehörden übermitteln soll. Die Kontrahenten in dieser Diskussion streiten z. B. darüber, ob der Prozessbeteiligte dem Richter im ethischen Sinne anvertraut ist, also über das Maß und die Folgen einer Verantwortlichkeit.

Diese Fragestellung scheint generell falsch zu sein. Eine Gesetzesauslegung kann nicht deswegen richtig oder falsch sein, weil sie einer Letztbegründung entspricht oder nicht. Denn solche Letztbegründungen sind ja schon begrifflich nicht demokratisch legitimiert. Wer eine Letztbegründung in Anspruch nimmt, stellt sich in eine durch die Gewissensfreiheit ausdrücklich als subjektiv anerkannte persönliche Loyalität, die prinzipiell jederzeit in Widerspruch zu der Loyalität zum positiven Recht geraten kann. Da hilft auch die Diskursethik nicht weiter.

Die eben angesprochene Diskussion betreffend eine Mitteilung an die Staatsanwaltschaft betrifft schlicht ein Problem der Gesetzesanwendung: Welche Datenübermittlung ist im konkreten Fall zulässig und geboten? Man wird bei den Beispielen, bei denen in Rechtsfragen über einen Sprung in die Ethik gestritten wird, regelmäßig feststellen, dass das positive Recht hier Ermessen einräumt. Ethik scheint aber prima facie grundsätzlich keine Methode zu sein, um sich Ermessensentscheidungen leichter zu machen.

Wer das positive Recht anzuwenden hat, der hat aus diesem zu ermitteln, welche Zwecke die Ermessensausübung steuern sollen und welchem Ergebnis das



führen kann. Arbeitet man diese Frage nur lange genug klein, dann kann man grundsätzlich stets zu einem rein positivrechtlichen Ergebnis gelangen. Denn letztlich ist es stets möglich, aus den Gewichtigungen der Verfassung heraus zu argumentieren. Natürlich sind diese unscharf, aber Schärfung anfangs unpräziser Regeln ist gerade Aufgabe der juristischen Tätigkeit.

Dazu kommt: Die vom positiven Recht an die Hand gegebenen Arbeitsmittel, also der ganze normative Kosmos des geltenden Rechts, ist unendlich viel komplexer als die doch vergleichsweise schlichten Regeln aller Ethiken. Das bedeutet grundsätzlich, dass man eine gute Chance hat, durch Anwendung des positiven Rechts zu problemadäquateren Ergebnissen zu kommen, als wenn man einen ethischen Kurzschluss akzeptiert.

Ich komme zu dem vorläufigen Ergebnis, dass die handelnde Ausübung richterlicher Tätigkeit insgesamt durch das positive Recht gesteuert wird. Da dieses grundsätzlich lückenlos ist, gibt es keine Frage im materiellen und auch im Prozessrecht, für die ein Rückgriff auf Ethik notwendig oder erlaubt zu sein scheint.

2. Außerhalb der unmittelbar beruflichen Tätigkeit des Richters ist es selbstverständlich, dass es ethische Fragen im Umgang mit den anderen Menschen am Gericht gibt. Die gibt es auch in anderen Berufen und daraus rechtfertigt sich keine spezifische richterliche Ethik. Denn sobald dieser Umgang prozessrechtserheblich wird, greift wieder das positive Recht ein. Das gilt etwa auch für den fallbezogenen Umgang des Vorsitzenden mit den Beisitzern – auch wenn hier sehr vieles im Ermessen steht.

3. Ein drittes mögliches Anwendungsfeld der Ethik ist das außerdienstliche Verhalten des Richters. Bestehende richterliche Ethikcodes widmen sich nicht selten im Schwerpunkt diesem Bereich. Dabei geht es um Standesvorschriften, die a) das Ansehen des Richterstandes schützen und b) seine Berufsausübung damit erleichtern sollen.

zu a) Das Ansehen des Richterstandes im Sinne einer sozialen Einstufung ist keine ethische, sondern eine soziologische Frage und daher hier nicht von Interesse.

zu b) Ansehen im Sinne von Legitimität hilft dem Richter. Indessen ist die Frage, welche außerdienstlichen Handlungen diese Legitimität gefährden, von Prognosen über die indirekten Auswirkungen des privaten Verhaltens eines Richters abhängig. Solche Prognosen haben mit Ethik nur mittelbar zu tun; Ethik trägt zur richtigen Prognose nichts bei. Gerade in diesem Bereich wird man auch zu keiner Einigung über ethische Anforderungen kommen. Denn das Bild des engagierten und öffentlich Stellung nehmenden Richters – natürlich außerhalb konkreter Verfahren – kann ethischen Geboten ebenso entsprechen wie ein Bild vorsichtiger Zurückhaltung. Rollendifferenzierungen werden uns allen

jeden Tag zugemutet – es muss erwartet werden, dass auch ein Richter dazu in der Lage ist und seine Rolle als Familienmitglied ebenso von seinem Beruf scheiden kann wie eine politische Rolle. Dementsprechend finden sich in den veröffentlichten Ethikcodes vor allem Generalklauseln, die gerade offen lassen, wann der Anschein einer Befangenheit berechtigt ist. Das Beamtenrecht schon der europäischen Staaten geht in dieser Frage weit auseinander.

4. Es ist scheint mir aber sinnvoll, noch einmal auf den Unterschied von Ethik und Recht zurückzukommen. Ethik betrifft die Maximen des Handelns, also das forum internum, und nicht nur wie das Recht die äußeren Handlungen. Deswegen kann eine legale Handlung in ihrem Motiv unethisch sein. Von hier aus komme ich zu der eigentlich richterlichen Tätigkeit zurück. Es stellt sich nämlich nicht nur die Frage, wie das positive Recht auszulegen ist, sondern aus welcher inneren Motivation diese Auslegung geschieht. Diese Motivation scheint gleichgültig zu sein, wenn man durch sorgfältige rechtliche Arbeit ohnehin stets zu Ergebnissen kommt, die sich positiv-rechtlich rechtfertigen lassen. Es wäre aber naiv anzunehmen, dass in allen zur Entscheidung stehenden Fragen eine bewusste Auslegungsarbeit geschieht oder auch nur praktisch geleistet werden kann. Wie ich einen Prozess betreibe, wie stark ich die Anwälte vorab einbinde, diese Fragen werden – soweit nicht Rechtsregeln klare Anweisungen geben – in der Praxis häufig nicht mit Hilfe ausdrücklicher Ermessensurwägungen entschieden. Hier ist das Einfallstor für außerrechtliche Motive besonders weit offen. Daher scheint mir eine ethische Fundierung der richterlichen Tätigkeit praktisch gesehen umso wichtiger, je weiter die Spielräume sind und je schwieriger deren rein rechtliche Ausfüllung ist. Ethik scheint also doch bei der Ausübung des Ermessens hilfreich zu sein.

Entscheidend sind aber nicht nur einzelne Spielräume, sondern die grundsätzliche Offenheit der rechtswissenschaftlichen Methodik. Bekanntlich bietet die Methodenlehre keinen Weg zu sicheren Ergebnissen und ist auch für „Missbrauch“ relativ offen.

Eine für die Legitimität in positivistischen Rechtssystemen bedeutsame Unterscheidung im Hinblick auf eine Berufstätigkeit ist seit der Antike bekannt: Besteht das Motiv der Berufstätigkeit darin, den eigenen Lebensunterhalt zu optimieren oder darin, dem Gegenstand der beruflichen Tätigkeit zu nutzen? In antiker Formulierung: Hütet der Schäfer seine Schafe um des Gewinnes willen oder um der Schafe willen? Will der Arzt Geld machen oder Patienten nutzen? Schon damals hat es heftigen Streit um die Frage gegeben, ob es realistisch ist, dem Geldverdienen einen geringen Stellenwert zuzumessen. Platon hat darauf bestanden, dass der Schäfer zumindest auch zugunsten der Schafe hütet, sonst würde jedes Objekt einer Berufstätigkeit beliebig verfügbar. Die Sophisten dagegen haben die Sachlage nüchterner gesehen, demgemäß gelehrt und sich entsprechend verhalten. Sie mussten sich als



bezahlte Weisheitslehrer dann allerdings den Einwand gefallen lassen, dass ihre Lehre ja konsequenterweise nur Resultat ihres Gewinnstrebens sei; dass sie also den eigenen ethischen Wahrheitsanspruch mit ihrer Lehre untergraben haben. Darin zeigt sich die Überzeugungskraft eines transzendentalpragmatischen Ansatzes, Praxis mit Geltungsansprüchen zu verbinden.

In ähnlicher Weise geht die Vermutung, dass der Richter mit seiner Arbeit für eine richtige Konkretisierung des Rechts sorgt, verloren, wenn man unterstellt, dass sein Verhalten von nicht gerechtigkeitsbezogenen Motiven geprägt ist. Die ethische Grundhaltung ist also auch eine Legitimationshilfe für den Richter. Das deutet darauf hin, dass die Notwendigkeit einer Berufsethik für Richter eine Legitimationsfrage ist. Wenn man voraussetzt, dass es einen Richterstand mit der Aufgabe Streitbeilegung gibt, dann setzt das Legitimität voraus, die wiederum durch Berufsethik maßgeblich gefördert wird.

In der Praxis ist die Arbeit aus ethischer Grundhaltung nicht immer so einfach: Soll man sich das Wohlwollen des Vorsitzenden in der Erprobungsstation oder Beurteilungssituation verscherzen? Denn man kann bekanntlich nicht damit rechnen, dass ethische Grundhaltungen honoriert werden. Dass Tugend und Glück in Konflikt geraten können, gehört zu den ältesten Einsichten. Und die Bemühungen der Philosophen, diesen möglichen Widerspruch durch konstruktive Gedankenarbeit zu leugnen, gehören zu den gewaltsamsten intellektuellen Anstrengungen der Ethik. Wer sich ethisch verhalten will, muss als erstes auch damit verbundene Nachteile akzeptieren. Das Bedürfnis nach Legitimität führt also zur Notwendigkeit einer richterlichen Berufsethik, gibt aber keine Vorgaben für ihre Maßstäbe her.

III. Zum Inhalt einer richterlichen Berufsethik

Es gibt mehrere Gründe dafür, eine richterliche Berufsethik nicht bei detaillierten ethischen Normen zu suchen, sondern in einer ethischen Grundhaltung des Richters, aus der heraus er die Arbeit am Recht vollzieht. Die Ableitung ethischer Sätze, die brauchbar für richterliche Anwendungssituationen sind, wäre weit schwieriger wäre als die Ableitung rechtlicher Handlungsmaßstäbe aus dem geltenden Recht. Außerdem ändern sich die Randbedingungen der richterlichen Entscheidungsfindung so schnell, dass relativ zeitstabile ethische Normen schwer vorstellbar sind.

Die ärztliche Berufsethik im hippokratischen Eid richtet sich ebenfalls nicht auf detaillierte Handlungsnormen, sondern auf ein Ziel: Die Gesundheit des Patienten. Dieses Ziel scheint einen „naturegegebenen“ Inhalt zu haben. Demgegenüber ist Gerechtigkeit in einem Staat zu großen Teilen ein Konstrukt, das von den ausgestaltenden Inhalten des positiven Rechts abhängt. Deswegen muss ein Ziel der richterlichen Berufsethik mit dem positiven Recht in Verbindung gebracht werden. In vergleichbare strukturelle Schwierigkeiten geraten Ärzte dort, wo sie

nicht mehr um der Gesundheit willen operieren, wie etwa in der Schönheitschirurgie.

Ich setze deswegen den Akzent auf Verfahrensgerechtigkeit und Beachtung des Gesetzes. Das Ziel einer richterlichen Berufsethik könnte lauten: „Führe ein faires Verfahren und strebe eine positiv-rechtlich richtige Entscheidung an.“

Die Verfahrensfairness ist anders als bei Medizinern erforderlich, da Richter gleichsam „ohne Betäubung operieren“. Dagegen sollte eine richterliche Berufsethik sich mit materiellen Sätzen zurückhalten, damit es nicht zu einem Konflikt von ethischen und Rechtssätzen kommt. Manche werden einhaken und innerlich entgegnen, dass es nicht eine einzige richtige Entscheidung gibt. Dazu sage ich: Die einzige richtige Entscheidung ist eine notwendige regulative Idee, der man als Richter nachstreben muss. Wie die Philosophen an der Fiktion der einen Wahrheit festhalten müssen, so Juristen an der der richtigen Entscheidung.

Ein solches Gebot ist simpel und hilft als solches in der Praxis nicht viel weiter; es muss ausdifferenziert werden. Am realistischsten erscheint mir deshalb ein Modell, in dem sich eine ethische richterliche Haltung im Laufe der Berufstätigkeit ausgehend von sehr allgemeinen Grundsätzen herausbildet. Diese Bildung wird gespeist aus der vorläufigen Überzeugung durch ethische Normen, aus der beruflichen Erfahrung, aus den Reaktionen der Umwelt, aus Intuition und ggf. auch aus Mitgefühl. Entscheidend ist, dass eine Verarbeitung dieser Elemente stattfindet. Es nutzt dieser Verarbeitung, die meines Erachtens nicht stets rein intellektuell ist, wenn man immer wiederkehrend seine Positionen bewusst reflektiert. Bei einiger Selbstkritik wird man dann gelegentlich feststellen, dass eine Aktion vielleicht von persönlicher Abneigung, Recht-behalten-Wollen, Mitleid oder privatem inhaltlichen Vorverständnis geprägt war. Dabei sind die alltäglichsten Motive wie ein leichter Geltungsdrang oder Ähnliches in einer gesellschaftlichen Normalsituation die Gefährlichsten, weil ihre Sachfremdheit am unauffälligsten ist. Ich glaube nicht, dass sich eine derartige berufsethische Haltung in einem normativen Kodex, der mehr als banal ist, zusammenfassen lässt. Ich glaube dennoch, dass sie zur Findung einer richtigen Entscheidung beiträgt.

IV. Berufsethik in extremis

Was beschrieben wurde, ist eine Berufsethik des Positivisten. Es gibt natürlich auch Extremsituationen, in denen das geltende Recht mit den individuell gewählten ethischen Positionen (oder jedenfalls mit der vage gefühlten Ethik) materiell zu kollidieren scheint. Das zeigt die deutsche Geschichte, aber auch der Alltag. Ich erinnere an die Debatte über die Folter zwecks Gefahrenabwehr. Wenn das positive Recht mit Ethik kollidiert, stehen zwei Loyalitäten auf dem Spiel: Diejenige gegenüber dem Gesetzgeber und diejenige gegenüber einer gegebenenfalls gewählten privaten Letztbegründung, sei diese religiös oder säkular unterfüttert. Unter der Geltung des Grundgesetzes haben wir das Glück, dass sich diese Loyalitäten fast immer vereinbaren lassen. Und als Richter haben wir das zusätzliche Glück, dass wir im Falle einer



angenommenen Unvereinbarkeit unsere ethischen Bedenken in verfassungsrechtliche Begriffe fassen können und eine verfassungsrechtliche Auslegung und Prüfung vornehmen können, die im seltenen Fall bis zur Richtervorlage vor dem Verfassungsgericht führen kann. Kommt ein Richter zu dem Ergebnis, dass das geltende Recht, so wie er es nach bestem Wissen und Gewissen versteht, zu einem Ergebnis nötigt, das seiner privaten Überzeugung nach unethisch ist, dann sollte er darüber nachdenken, ob er im Falle häufigerer Kollisionen in einem Kostensenat nicht besser aufgehoben ist. Da die meisten von uns keinem ethischen Rigorismus irgendeiner Spielart folgen, müssen wir solche unbequemen Folgerungen nicht ziehen.

V. Schluss

Ich komme zum Schluss und zu Schwächen der beschriebenen Position. Haltungen haben die Eigenart, häufig durch Tradition geprägt zu sein, weil sie ihren Habitus wesentlich auch durch Erfahrung gewinnen. Eine Schwäche von so erworbenen Haltungen, die zur zweiten Natur werden, kann vorliegen, wenn die Zeiten sich ändern. Denn in Bezug darauf konnte keine Haltung ausgebildet werden. Das wirkt sich aber eher im Zusammenhang mit materiellen Rechtsfragen aus als bei der Haltung in der Prozessführung.

Es gibt noch eine andere Schwäche. Eine ethische Haltung scheint Ähnlichkeiten mit dem juristischen Judiz zu haben. Meine Erfahrungen mit diesem Judiz geben zu Zweifeln Anlass. Selbst bei erfahrenen Juristen werden auf die Frage der Einschätzung einer identischen Frage qua Judiz die widersprüchlichsten Lösungen mit großer Selbstverständlichkeit vorgetragen. Das gibt mir zu der Vermutung Anlass, dass auch eine ethische Haltung umso weniger hilfreich ist, je komplexer das Rechtsproblem ist, dessen rechtliche Bearbeitung sie motivational unterstützen soll. Nicht umsonst hat die philosophische Ethik meist gesagt, dass sie für Detailfragen nicht zuständig ist.

In diesem Sinne bleibt mir nur eine Bilanz, die das Bedürfnis für und die Möglichkeit für eine richterliche Berufsethik zurückhaltend einschätzt. Das gilt vor allem für die Fähigkeit der Ethik zur konkreten Handlungsanleitung. Etwas positiver sehe ich die Chancen für eine ethische Grundhaltung innerhalb des positiven Rechts. Soweit der Vollzug von Ethik auf soziale Stützung angewiesen ist, sind die gesellschaftlichen Bedingungen dafür nicht günstig. Der „Richterstand“ ist kein relativ geschlossener sozialer Stand mehr, innerhalb dessen wirksame soziale Sanktionen stattfinden.

IT-Zentralisierung gefährdet Unabhängigkeit der Dritten Gewalt

Appell an Justizminister und Ministerpräsidentin – Resolution vom 5. Juni 2012

Die Unterzeichner dieser Resolution lehnen die im Justizministerium NRW trotz durchgreifender verfassungsrechtlicher Bedenken weiterverfolgte Zentralisierung der IT-Organisation und des IT-Personals aller nordrheinwestfälischen Gerichte bei dem Oberlandesgericht Hamm entschieden ab.

Die Zentralisierung führt dazu, dass alle elektronischen Daten und digitalen Dokumente, die von den Bürgerinnen und Bürgern, Anwälten und Behörden an die Gerichte übermittelt oder von den Gerichten in den bei ihnen geführten Verfahren erhoben und erstellt werden, nicht mehr wie bisher allein der Verantwortung der angerufenen Gerichte unterliegen. Sämtliche Daten und Dokumente – auch personenbezogene und besonders sensible – sollen künftig vielmehr auf zentralen Servern gespeichert werden, die der Einflussnahme und der Letztentscheidungs-

befugnis des Justizministeriums unterstellt sind, einer Behörde, die – insbesondere in verwaltungsgerichtlichen Verfahren – nicht selten selbst Verfahrensbeteiligte ist. Damit unterfallen die Daten dem Einflussbereich der Exekutive, die den Bürgerinnen und Bürgern vielfach als Prozessgegner gegenübertritt.

Die hierdurch bewirkte Aufhebung der Datenhoheit und Einschränkung der organisatorischen Selbstständigkeit der Gerichte beseitigt einen wesentlichen Bestandteil des gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG allein von den Gerichten zu verantwortenden, unabhängigen Rechtsprechungsbereichs. Daran ändert auch die geplante Anbindung der IT-Organisation an das OLG Hamm nichts, denn die Aufgabenerfüllung bleibt auch in diesem Gericht eine zentralisierte Verwaltungstätigkeit im Zuständigkeitsbereich des Justizministeriums. Die üblichen Vorkehrungen zur



Verhinderung eines unerlaubten Datenzugriffs greifen insoweit zu kurz, da sie am Verlust der Datenhoheit nichts ändern, die Gewährleistung des Schutzes der dem jeweils zuständigen Gericht anvertrauten Daten also nicht mehr in dessen Verantwortungsbereich liegt. Abgesehen davon untergräbt schon der bloße Anschein einer Abhängigkeit der Gerichte von der Verwaltung, die von den Gerichten ja gerade kontrolliert werden soll, das Vertrauen in eine unabhängige Rechtsprechung (Art. 19 Abs. 4, 92, 97 GG).

Die Unterzeichner dieser Resolution appellieren deshalb nachdrücklich an Herrn Justizminister Thomas Kutschat, die in seinem Hause verfolgten IT-Zentralisierungspläne aufzugeben und die verfassungsrechtlich garantierte Datenhoheit der Gerichte zu sichern. In Anbetracht der Tatsache, dass von den Zentralisierungsplänen auch der Verfassungsgerichtshof NRW betroffen ist, richtet sich dieser Appell auch an Frau Ministerpräsidentin Hannelore Kraft.

Dr. Bertrams
(VerfGH/OVG NRW)

Fessler
(VG Gelsenkirchen)

Frenzen
(VG Minden)

Herkelmann-Mrowka
(VG Köln)

Dr. Heusch
(VG Düsseldorf)

Koopmann
(VG Münster)

Prof. Dr. Limpens
(VG Aachen)

Dr. Morgenstern
(VG Arnsberg)

Fortbildungsveranstaltung für ehrenamtliche Richterinnen und Richter am Verwaltungsgericht Koblenz

Auftakt zur Veranstaltungsreihe „Verwaltungsgericht im Dialog“

von RVG Christoph Gietzen, Koblenz

„Ehrenamtliche Richterinnen und Richter haben in einem Verwaltungsprozess über die Klagen der Bürgerinnen und Bürger mitzuentcheiden. Deswegen gehören sie zu einem Verwaltungsgericht.“ Dies betonte der Präsident des Verwaltungsgerichts Ralf Geis gegenüber den ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern, die auf seine Einladung zum Beginn der neuen Veranstaltungsreihe: „Verwaltungsgericht Koblenz: Dialog im NJZ“ in das Koblenzer „Neue Justizzentrum (NJZ)“ gekommen waren. Unter diesem Motto will das Gericht mit Bürgerinnen und Bürgern, der Anwaltschaft, den Behörden und Kommunen, der Wissenschaft, den Medien und Schulen über das Verwaltungsrecht und die Funktion eines Verwaltungsgerichts ins Gespräch kommen.

Im Mittelpunkt der Veranstaltung standen die Aufgaben, die ein ehrenamtlicher Richter wahrzunehmen hat. Zunächst stellte Richter am Verwaltungsgericht Georg Theobald dar, warum es den ehrenamtlichen Richter gibt: Die Urteile des Gerichts sollen auch Nichtjuristen verstehen, deswegen wirken diese an der Entscheidung mit. Außerdem ging es um den Ablauf eines Prozesses und die Prozessgrundsätze. Sodann gaben Angehörige der Verwaltung des Gerichts Informationen darüber, wie ein ehrenamtlicher Richter versichert ist und aufgrund welcher

Rechtsgrundlage er entschädigt wird. Im Anschluss hieran informierten der Vorsitzende Richter Dr. Peter Fritz sowie Richter am Verwaltungsgericht Volker Holly eingehend über die gesetzlichen Vorschriften, die es bei der Beratung der Kammer über ein Urteil zu beachten gilt. Zudem legten sie dar, wann ein Richter wegen Befangenheit an der Mitwirkung ausgeschlossen ist. Da viele der bestellten ehrenamtlichen Richter auch Verantwortung in Kommunalparlamenten tragen, wurde hierbei insbesondere auf die Vorschrift des § 54 Abs. 3 VwGO eingegangen. Danach stellte man den ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern das Konzept und die zentralen Räumlichkeiten des NJZ vor. Mit der Einrichtung des NJZ, so Ralf Geis, seien durch die Konzentration mehrerer Gerichte sowie Justizbehörden an einem Standort erhebliche Synergieeffekte erreicht worden und es würden Verwaltungskosten eingespart. Auch für das Verwaltungsgericht Koblenz seien damit zukunftsfähige Strukturen geschaffen worden. Nach dem offiziellen Programm diskutierten die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter bei einem Glas Wein mit ihren berufsrichterlichen Kolleginnen und Kollegen über die gemeinsame Arbeit.

Personalia beim BVerwG

von RBVerwG Ulf Domgörgen, Leipzig

1. Vom Richterwahlausschuss gewählt

Der Richterwahlausschuss des Deutschen Bundestages hat in seiner Sitzung vom 29. März 2012 unter Berücksichtigung des voraussichtlichen Personalbedarfs der nächsten zwölf Monate (frei werdende Stellen etc.) insgesamt 17 neue Bundesrichter, darunter fünf Frauen, für den Bundesgerichtshof, den Bundesfinanzhof und das Bundesverwaltungsgericht gewählt. Die Ernennungen werden jeweils zu gegebener Zeit erfolgen. Für das BVerwG wurden gewählt:

- Frau Dr. Ulrike Bick, VRinOVG NRW,
- Herr Dr. Andreas Decker, RBayVGH und
- Frau Dr. Inge Rudolph, VRinHessVGH

Der Vorstand des BDVR gratuliert den drei Kolleg(innen) zur Wahl und wünscht ihnen in ihrem neuen Richteramt alles Gute.

2. Fünf Bundesrichter ausgeschieden:

VRBVerwG Georg Herbert, RBVerwG Wolf-Wilhelm Richter, RinBVerwG Ilse-Sabine Beck, VRBVerwG Harmut Golze und VRBVerwG Wolfgang Sailer

Ende März 2012 sind VRBVerwG Georg Herbert und RiBVerwG Wolf-Wilhelm Richter aus dem Richterdienst beim BVerwG ausgeschieden, ebenso Ende April 2012 Frau RinBVerwG Sabine Beck, VRiBVerwG Hartmut Golze und VRiBVerwG Wolfgang Sailer.

a) Mit Ablauf des Monats März 2012 ist VRBVerwG Georg Herbert nach fast 41-jähriger Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst und über 18-jähriger Tätigkeit am BVerwG in den Ruhestand getreten.

Herr Herbert wurde 1947 in Dortmund geboren und studierte Rechtswissenschaften in Freiburg und München. Nach Ablegung der zweiten juristischen Staatsprüfung begann er im August 1975 seine richterliche Laufbahn am VG Freiburg. Abordnungen an das BVerfG und den VGH Baden-Württemberg folgte im Januar 1985 die Beförderung zum Richter am VGH Mannheim. Nach der deutschen Wiedervereinigung wirkte Herr Herbert im Rahmen einer Abordnung an das Sächsische Staatsministerium der Justiz am Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen im Beitrittsgebiet mit. Mit seiner Ernennung zum Richter am BVerwG im Oktober 1993 gehörte Herr Herbert zunächst dem zum damaligen Zeitpunkt u.a. für das Recht zur Regelung offener Vermögensfragen und das Umweltschutzrecht zuständigen 7. Revisionsssenat an, dessen stellvertretender Vorsitzender er seit November 2005 war. Im August 2008 übernahm Herr Herbert den Vorsitz des u.a. für das Recht des öffentlichen Dienstes zuständigen 2. Revisionsssenats sowie des Disziplinarsenats.

Neben seiner richterlichen Tätigkeit hat Herr Herbert als Vorsitzender des Vereins „Kunst und Justiz im Bundesverwaltungsgericht e.V.“ einen großen Beitrag für die

Außenwahrnehmung des Gerichts und dessen Einbindung in das kulturelle Leben der Stadt Leipzig geleistet.

b) Mit Ablauf des Monats März 2012 ist RBVerwG Wolf-Wilhelm Richter nach über 40-jähriger Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst und 16-jähriger Tätigkeit am BVerwG in den Ruhestand getreten.

Herr Richter wurde 1947 in Berlin geboren und studierte Rechtswissenschaften in Berlin und Freiburg. Nach Ablegung der zweiten juristischen Staatsprüfung begann er im September 1975 seine richterliche Laufbahn am VG Karlsruhe. Im Januar 1984 wurde er zum Richter am VGH Baden-Württemberg ernannt; im Dezember 1995 folgte seine Beförderung zum Vorsitzenden Richter am VGH. Mit seiner Ernennung zum Richter am BVerwG im März 1996 gehörte Herr Richter zunächst dem seinerzeit unter anderem für das Wirtschaftsverwaltungsrecht, das Recht der freien Berufe und das Kammerrecht, das Vereins- und Versammlungsrecht, das Staatsangehörigkeitsrecht, Ausländerrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Waffenrecht, Heimrecht sowie das Währungs- und Umstellungsrecht zuständigen 1. Revisionsssenat an. Von August 1998 bis September 2000 war er im 9. Revisionsssenat tätig, der unter anderem für das Asyl- und Asylverfahrensrecht, das Heimkehrer- und Kriegsgefangenenentschädigungsrecht sowie das Recht der Vertriebenen-zuwendung und der Sowjetzonenflüchtlinge und politischen Häftlinge zuständig war. Seit dem 1. Oktober 2000 gehörte Herr Richter wiederum dem 1. Revisionsssenat an, dem ab 2001 das Staatsangehörigkeitsrecht sowie das Ausländer- und Asylrecht zugewiesen war. Mit dem Übergang des Ausländer- bzw. Aufenthaltsrechts auf den 10. Revisionsssenat im Jahr 2007 wurde er zusätzlich Mitglied dieses Senats.

c) Mit Ablauf des Monats April 2012 ist Frau RinBVerwG Ilse-Sabine Beck nach über 33-jähriger Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst und mehr als 14-jähriger Tätigkeit am BVerwG vorzeitig in den Ruhestand getreten.

Frau Beck wurde 1949 in Berlin geboren und studierte Rechtswissenschaften in Berlin und Tübingen. Nach Ablegung der zweiten juristischen Staatsprüfung begann sie im Juli 1975 ihre richterliche Laufbahn am VG Berlin. Während einer mehrjährigen Abordnung an die Berliner Senatsverwaltung für Justiz wurde sie im April 1991 zur Richterin am OVG Berlin befördert. Mit ihrer Ernennung zur Richterin am BVerwG im Oktober 1997 gehörte Frau Beck bis zum Jahr 2000 zunächst dem für das Asylrecht zuständigen 9. Revisionsssenat sowie anschließend dem 1. Revisionsssenat und seit Juni 2007 zusätzlich dem 10. Revisionsssenat an, die für das Ausländer- und Asylrecht zuständig sind. Neben ihrer richterlichen Tätigkeit war Frau Beck viele Jahre stellvertretende Vorsitzende des Richterrates. Zudem ist sie u.a. Mitglied des Expertenforums beim Informationszentrum Asyl und Migration.

- d) Mit Ablauf des Monats März 2012 ist VRBVerwG Hartmut Golze nach fast 40-jähriger Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst und über 15-jähriger Tätigkeit am BVerwG in den Ruhestand getreten.

Herr Golze wurde 1947 in Herford geboren und studierte Rechtswissenschaften an der Freien Universität Berlin und der Universität Tübingen. Nach Ablegung der zweiten juristischen Staatsprüfung begann er im März 1975 am VG Berlin seine richterliche Laufbahn, die er später – unterbrochen durch mehrmalige Abordnungen an die Senatsverwaltung für Justiz – am OVG Berlin fortsetzte. Mit der Ernennung zum Richter am BVerwG im Mai 1997 gehörte Herr Golze zunächst dem zum damaligen Zeitpunkt u.a. für das Wohnungsrecht, das Wehrpflichtrecht, das Ausbau- und Erschließungsbeitragsrecht sowie das sonstige Abgabenrecht, das Kommunalrecht und das Recht zur Regelung offener Vermögensfragen zuständigen 8. Revisionsssenat an. Ab Juli 2006 gehörte er dem für Verfahren nach der Wehrbeschwerdeordnung zuständigen 1. Wehrdienstsenat an, dessen stellvertretender Vorsitzender er zugleich war. Mit der Ernennung zum Vorsitzenden Richter am BVerwG am 31. Oktober 2006 übernahm Herr Golze den Vorsitz dieses Senats sowie des für Verfahren nach der Wehrdisziplinarordnung zuständigen 2. Wehrdienstsenats.

Neben seiner richterlichen Tätigkeit wirkte Herr Golze über vier Jahre lang als Präsidialrichter des BVerwG. Darüber hinaus ist er ehrenamtlich als Vorsitzender des Verwaltungsgerichts der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-Schlesische Oberlausitz engagiert.

- e) Mit Ablauf des Monats April 2012 ist VRBVerwG Wolfgang Sailer nach über 38-jähriger Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst und fast 20-jähriger Tätigkeit am BVerwG in den Ruhestand getreten.

Herr Sailer wurde 1947 in Stuttgart geboren und studierte Rechtswissenschaften in Tübingen und Berlin.

Nach der Ablegung der zweiten juristischen Staatsprüfung und einer kurzen Tätigkeit als Rechtsanwalt begann Herr Sailer seine richterliche Laufbahn im Mai 1977 am VG Berlin. Abordnungen an die Berliner Senatsverwaltung für Justiz, das BVerwG sowie das OVG Berlin folgte im April 1985 seine Beförderung zum Richter am OVG Berlin. Mit seiner Ernennung zum Richter am BVerwG im Januar 1993 gehörte Herr Sailer zunächst dem zum damaligen Zeitpunkt u. a. für das Wehrpflicht- und Zivildienstrecht, das Recht der Förderung des Wohnungsbaus sowie das Abgabenrecht zuständigen 8. Revisionsssenat an. Im November 2002 übernahm er den Vorsitz des u.a. für das Umweltschutzrecht einschließlich des Immissionsschutzrechts, das Abfall- und Bodenschutzrecht, das Atomrecht, das Bergrecht, das Gentechnikrecht, das Informationsfreiheitsrecht sowie das Staatskirchenrecht zuständigen 7. Revisionsssenats. Neben seiner richterlichen Tätigkeit war Herr Sailer viele Jahre Pressesprecher des BVerwG.

3. Dr. Markus Kenntner zum RBVerwG ernannt

Am 2. April 2012 wurde der bisherige RVGH Baden-Württemberg Dr. Markus Kenntner zum Richter am BVerwG ernannt.

Herr Dr. Kenntner wurde 1965 in Ellwangen/Jagst geboren. Nach Abschluss der juristischen Ausbildung begann er im Januar 1998 seine richterliche Tätigkeit am VG Stuttgart. Im April 1999 promovierte ihn die Eberhard Karls Universität Tübingen zum Doktor der Rechte. Ab Mai 2000 war er für drei Jahre an das Justizministerium Baden-Württemberg abgeordnet. Es folgte eine mehrjährige Abordnung als wissenschaftlicher Mitarbeiter an das BVerfG. Während dieser Zeit wurde Herr Dr. Kenntner im August 2006 zum Richter am VGH ernannt und an den VGH Baden-Württemberg in Mannheim versetzt. Das Präsidium des BVerwG hat Herrn Dr. Kenntner dem u.a. für das öffentliche Dienstrecht zuständigen 2. Revisionsssenat zugewiesen.

PräsOVG Prof. Dr. Karl-Friedrich Meyer im Ruhestand

von ROVG Martin Steinkühler, Koblenz

Wenn ein „Chefpräsident“ das Amt sechzehn Jahre lang bekleidet, kann man mit Fug und Recht von einer Ära sprechen – jedenfalls dann, wenn er die Gerichtsbarkeit so geprägt hat, wie dies Prof. Dr. Karl-Friedrich Meyer bis zu seinem Eintritt in den Ruhestand am 31. März dieses Jahres getan hat.

Nach dem Abschluss des rechtswissenschaftlichen Studiums an der Universität Bonn, des Vorbereitungsdienstes beim OLG Koblenz sowie einer immissionsschutzrechtlichen Promotion trat Prof. Dr. Meyer 1976 in die Verwaltungsgerichtsbarkeit des Landes Rheinland-Pfalz

ein, zunächst als wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Oberverwaltungsgericht und sodann als Richter auf Probe beim Verwaltungsgericht Koblenz. Bereits 1979 wurde er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an das Bundesverfassungsgericht abgeordnet, ehe 1981 die Ernennung zum Richter am Oberverwaltungsgericht erfolgte. Von 1983 bis 1988 war Prof. Dr. Meyer als persönlicher Referent des Ministers Caesar sowie als Personalreferent im Justizministerium tätig, wohin er nach zwei Jahren als Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts 1990 als Leiter der Zentralabteilung zurückkehrte. Im März 1996 er-



folgte schließlich seine Ernennung zum Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz.

Leitmotiv seiner Amtszeit war die Modernisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Vorstellung, dass etwa ein Bürger oder ein Unternehmen erst nach einem jahrelangen Gerichtsverfahren Gewissheit über die Zulässigkeit eines Bau- oder Investitionsvorhabens erhielten, widersprach seinem Verständnis eines effektiven Rechtsschutzes ebenso elementar wie eine in sich selbst ruhende Gerichtsbarkeit. Dass Verwaltungsgerichte bürgernah und dienstleistungsorientiert sein mussten, forderte er deshalb schon zu einem Zeitpunkt, als dies noch Reizwörter waren. Nicht minder war es ihm ein Anliegen, die Gerichte von ihrem obrigkeitlichen Duktus zu befreien und auf Augenhöhe mit Bürgern, Rechtsanwälten und Behörden zu bringen. Die Durchsetzung dieser „Firmenphilosophie“ beinhaltete insbesondere einen zeitnahen Rechtsschutz, eine zeitgemäße Kommunikation in mündlichen Verhandlungen und Urteilen sowie eine gute personelle und technische Ausstattung der Gerichte. Die tatsächliche Einlösung des Versprechens einer effektiven und zeitgemäßen Rechtsprechung erfolgte durch die Richterinnen und Richter der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichte; es bleibt jedoch das Verdienst Prof. Dr. Meyers, durch seinen unermüdlichen Einsatz für die erforderliche Ausstattung der Gerichte und sein ständiges Wirken nach innen die Rahmenbedingungen für einen effektiven Verwaltungsrechtsschutz geschaffen zu haben, dessen markantestes Zeichen die seit langem eingenommene Spitzenstellung im bundesweiten Vergleich der Laufzeiten ist.

Die Erkenntnis, hierfür auch ausgetretene Pfade und insbesondere die reine Binnensicht verlassen zu müssen, führ-

te schon 2003 – und erneut 2009 – zu einer Befragung unter Rechtsanwälten und Behördenvertretern. Gleichfalls von Prof. Dr. Meyer initiiert waren die frühzeitige Eröffnung des Zugangs zu den rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichten mittels des elektronischen Rechtsverkehrs – als eine der ersten Gerichtsbarkeiten in Deutschland – sowie eine professionelle Außendarstellung der Gerichte. Darüber hinaus widmete er sich 30 Jahre lang als Lehrbeauftragter an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer der Referendarausbildung.

Die hohen Ansprüche, die er an die Angehörigen seiner Gerichtsbarkeit stellte, lebte Prof. Dr. Meyer bar jeglicher Eitelkeiten stets vor. Ein Gerichtspräsident als „everybody's darling“ war mit seinem Amtsverständnis, wonach manchmal auch unbequem sein muss, wer etwas bewegen möchte, unvereinbar. Wer ihn besser kannte, wusste zudem seine humor- und verständnisvollen Seiten zu schätzen. Dabei war sein tatkräftiger Einsatz für den Bestand und das Fortkommen der Gerichtsbarkeit von der Erkenntnis getragen, die Verwaltungsgerichtsbarkeit könne sich der Politik wie auch den anderen Gerichtsbarkeiten gegenüber nur behaupten und den Entzug von Zuständigkeiten nur abwenden, wenn sie ihrer Aufgabe zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes gerecht wird.

Sich gegen eine Aushöhlung des Verwaltungsrechtsschutzes bis zuletzt gestemmt sowie die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Rheinland-Pfalz sechzehn Jahre lang erfolgreich und mit Weitsicht geführt, sie vorangebracht und gut ausgestattet „hinterlassen“ zu haben – dies ist die Quintessenz der nunmehr zu Ende gegangenen Amtszeit von Prof. Dr. Meyer, einer Ära, auf die nicht nur er mit Zufriedenheit zurückblicken kann.

Dr. Lars Brocker neuer Präsident des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz

von ROVG Martin Steinkühler, Koblenz

Am 8. Juni 2012 ernannte Ministerpräsident Kurt Beck den bisherigen Direktor des rheinland-pfälzischen Landtags Dr. Lars Brocker zum neuen Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz.

Dr. Brocker, 1967 in Viersen am Niederrhein geboren, promovierte nach Abschluss seines rechtswissenschaftlichen Studiums an der Universität Köln und des Vorbereitungsdienstes beim OLG Düsseldorf im Jahr 1996 zu dem Thema „Ausschluss und Ablehnung von Richtern des Bundesverfassungsgerichts“ bei Prof. Dr. Knut Ipsen an der Ruhr-Universität Bochum. Im selben Jahr trat er in den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz

ein, zunächst als Referatsleiter und ab 2002 als dessen stellvertretender Leiter. In diese Zeit fielen eine Abordnung an die Staatskanzlei zur Geschäftsstelle der Verwaltungsmodernisierungskommission für zwei Jahre sowie eine einjährige Tätigkeit als Richter am Amtsgericht Mainz. Von September 2003 bis Ende des Jahres 2006 war Dr. Brocker Vertreter des Parlamentarischen Geschäftsführers und Justitiar der SPD-Landtagsfraktion, ehe im Januar 2007 seine Ernennung zum Direktor des Landtags erfolgte.

Dr. Brocker ist Autor zahlreicher Veröffentlichungen zum Verfassungs- und Parlamentsrecht sowie zur Gesetzgebungslehre.

Lutz Schröder Vizepräsident des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs

von VRVGH Hans-Joachim Höllein, Kassel

Mit Wirkung vom 16. Juli 2012 ist der bisherige Präsident des Verwaltungsgerichts Kassel Lutz Schröder zum Vizepräsidenten des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs in Kassel ernannt worden. Er wird dort neben seinen Verwaltungsaufgaben den Vorsitz des vor allem für Landesplanungs-, Bauplanungs- und Bauordnungsrecht zuständigen 4. Senats übernehmen. Wenn er auch aufgrund seiner früheren langjährigen Tätigkeit als Vorsitzender der Vereinigung hessischer Verwaltungsrichterinnen und -richter (VhV) vielen Leserinnen und Lesern bekannt sein dürfte, möchten wir ihn hier noch einmal vorstellen.

Lutz Schröder wurde am 9. Januar 1950 in Berlin geboren und verbrachte den größten Teil seiner Kindheit und Jugend in Frankfurt am Main, wo er Schule und Gymnasium besuchte. Nach dem Abitur 1969 studierte er bis 1974 an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt Rechtswissenschaften und bestand in Hessen die erste und nach dem Vorbereitungsdienst im Mai 1977 die zweite juristische Staatsprüfung. Anschließend war er zunächst im höheren Verwaltungsdienst bei der Bundeszollverwaltung tätig, ehe er am 1. August 1979 aus dem Beamtenverhältnis in das Richterverhältnis auf Probe wechselte und seinen Dienst bei dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main aufnahm, wo er im Oktober 1980 in das Richterverhältnis auf Lebenszeit berufen wurde. Mitte Mai 1988 wurde Schröder an den Hessischen Verwaltungsgerichtshof abgeordnet, kehrte nach Beendigung der Abordnung Mitte Februar 1989 nochmals für einige Wochen an das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main zurück und wurde am 10. April 1989 zum Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel ernannt, was die alsbaldige Verlegung seines Lebensmittelpunkts in die nordhessische Metropole zur Folge hatte.

Beim „Hof“ war Lutz Schröder – mit einer Unterbrechung durch seine Abordnung an das Hessische Ministerium der Justiz in Wiesbaden von November 2005 bis April 2006 – rund 18 Jahre lang als Beisitzer und stellvertretender Vorsitzender in mehreren Senaten tätig und wurde mit einem breiten Spektrum verwaltungsrichterlicher Arbeitsgebiete mit Schwerpunkten beim Ausländer- und Asylrecht über das Bau- und Planungsrecht bis hin zu Kommunal- und Polizeirecht vertraut. Daneben übernahm er – vor allem als Fortbildungsreferent der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit – auch Aufgaben der Gerichts- und Justizverwaltung.

Mit seiner Ernennung zum Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts Kassel kehrte Schröder am 1. Dezember 2008 wieder in die erste Instanz zurück und leitete dieses Gericht in Vertretung des damaligen, vom Dienst suspendierten Präsidenten bis Ende März 2009, ehe er selbst im April 2009 Präsident des Verwaltungsgerichts Kassel wurde.

Neben seinen hauptberuflichen Tätigkeiten als Richter hat sich Lutz Schröder nebenamtlich als Leiter von Referendararbeitsgemeinschaften von Anfang an und als Prüfer im zweiten juristischen Staatsexamen seit 1990 bis zum heutigen Tag mit wenigen Unterbrechungen der Nachwuchsförderung gewidmet. Auch als Einzelausbilder war er während seiner gesamten richterlichen Tätigkeit mit ungezählten Referendarinnen und Referendaren befasst.

Lutz Schröder ist verheiratet und Vater zweier erwachsener Töchter, von denen eine kürzlich als Richterin bei einem Sozialgericht in seine Fußstapfen getreten ist, sowie eines nahezu erwachsenen Sohnes. Schröder ist ein sehr belebter Literaturkenner und ein ehrgeiziger Allround-Sportler, der als Tennisspieler mit seinem Vereinsteam immer noch in der höchsten hessischen Seniorenliga mitmischte.

Mitgliederversammlung der VEV – Meinungsaustausch über Laienrichter in Europa

von VRVG Dr. Christoph Heydemann, Berlin

Die Vereinigung europäischer Verwaltungsrichter traf sich zu ihrer jährlichen Mitgliederversammlung am Wochenende des 8. und 9. Juni 2012 in Lissabon. Deren Präsident Heinrich Zens (Österreich) gab einen Rückblick auf die nochmals gestiegene Zahl von Arbeitsgruppentreffen (Unabhängigkeit und Effizienz – Asyl und Einwanderung – Umweltrecht – Steuerrecht). Als besonders intensiv habe sich die Zusammenarbeit mit der rumänischen Richterakademie herausgestellt. Er und seine Präsidiumskollegen

stellten die nächsten Projekte vor, darunter das Vorhaben, auf dem 17. Deutschen Verwaltungsgerichtstag in Münster 2013 einen englischsprachigen Arbeitskreis über Richterethik anzubieten. In der nachfolgenden Wahl wurden der Präsident und die sich erneut zur Wahl stellenden Vorstandsmitglieder (aus Frankreich, Italien, Schweden) in ihren Ämtern bestätigt. Werner Heermann (für den BDVR; Würzburg) hatte nach seiner Pensionierung nicht mehr kandidiert. Er erinnerte in eindringlichen Worten daran,



dass auch die VEV im Geiste der europäischen Einigung gegründet worden sei. Als wohl einziger Teilnehmer der Mitgliederversammlung, der noch zur Zeit des Zweiten Weltkriegs geboren sei, ermahnte er die Anwesenden, nicht in alte Zeiten zurückzufallen. Europa sei mehr als eine Währungsunion, wie er nicht nur mit Blick auf die anwesenden griechischen Verwaltungsrichter betonte. Heinrich Zens dankte ihm unter dem starken Applaus der Delegierten für sein weit überdurchschnittliches Engagement, würdigte die von ihm persönlich organisierten Tagungen. Als neues deutsches Präsidiumsmitglied bezog Holger Böhmann (Greifswald) den freigemachten Platz auf dem Podium. Ralf Höhne (Münster) verwaltet weiterhin die Kasse.

Am Rande der Mitgliederversammlung, der auch die Präsidenten der obersten Verwaltungsgerichte der Niederlande und Sloweniens die Ehre gaben, erörterte ein Arbeitskreis halbtägig die Vor- und Nachteile von ehrenamtlichen Richtern speziell in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Mit Ausnahme von Schweden und Deutschland sind sie in den auf der Tagung repräsentierten europäischen Ländern unbekannt – im Unterschied zum Strafprozess, wo sie durchweg (Ausnahme Niederlande) zum Einsatz kommen, zumindest bei kapitalen Verbrechen. In Frankreich existiert sogar noch ein Geschworenengericht, bei dem allein die Laien über die Schuldfrage entscheiden. Die Ländervertreter äußerten durchweg Zweifel, ob Laienrichter in den Verwaltungsgerichten hilfreich seien. Die anwesenden

Schweden beurteilten die Situation in ihrem Land kontrovers, was auf der Absicht einer rechtsextremistischen Partei beruhe, über die von ihr benannten Laienrichter die Parteilinie in der Rechtsprechung durchzusetzen. Die schwedischen Verwaltungsgerichte entscheiden in erster Instanz mit einem Berufs- und zwei Laienrichtern. Wird der Berufsrichter überstimmt, darf er allerdings seine abweichende Meinung in das Urteil schreiben. Dies werde vom Verlierer als Einladung verstanden, ein Rechtsmittel einzulegen, was dann auch zumeist in der zweiten Instanz Erfolg habe. Holger Böhmann und der BDVR-Vorsitzende Christoph Heydemann sahen einen Vorteil der ehrenamtlichen Richter darin, dass sie die Berufsrichter verpflichteten, in der Urteilsberatung und -abfassung den Fachjargon zum meiden und sich Laien verständlich zu machen. Zur Sprache kamen auch die nicht juristisch ausgebildeten Richter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die weniger das Volk repräsentieren als einen spezifischen Sachverstand einbringen sollen. In Finnland werden beispielsweise Psychiater als Richter eingesetzt. Der Sachverständige steht nicht vor dem Richtertisch, sondern sitzt hinter dem Tisch. Das geht über die sachkundigen Richter in Deutschland (Kammern für Handelssachen, für Personalvertretungssachen, für Heilberufe usw.) noch weit hinaus, lässt sich vielleicht nur mit den deutschen nicht-juristischen Patentrichtern vergleichen. Die finnischen Kollegen sind jedenfalls mit ihren Sachverständigen-Richtern zufrieden.

Das Verwaltungsgericht Darmstadt – Ein Gericht im ständigen Umbruch

von RVG Jürgen Gasper, Darmstadt

Die Geburtsstunde des heutigen Verwaltungsgerichts Darmstadt schlug am 15. Oktober 1946. Erster Direktor des Gerichts¹ wurde der frühere Innen-, Finanz- und Justizminister des Volksstaates Hessen, Ferdinand Kirmberger.² Die Errichtung der Verwaltungsgerichte in Hessen ging auf eine Anordnung der Amerikanischen Militärregierung in Absprache mit dem Alliierten Kontrollrat für Deutschland zurück. Damit steht das Verwaltungsgericht Darmstadt, wie die gesamte hessische Verwaltungsgerichtsbarkeit, die in dieser Zeit aufgebaut wurde, für eine frühe Phase der Reorganisation staatlicher Strukturen in Hessen, noch bevor sich das neue Bundesland Hessen mit der Hessischen Verfassung vom 1. Dezember 1946 sich seine konstitutionelle Grundlage gab. Ein Verwaltungsgerichtsstandort mit langer Tradition war Darmstadt aber auch schon vor dem Krieg. Bereits 1875 wurde für das damalige Großherzogtum Hessen und bei Rhein in Darmstadt der Hessische Verwaltungsgerichtshof eingerichtet.³

Aufgabe des neuen Gerichts, das zunächst räumlich beim Regierungspräsidium Darmstadt Unterschlupf fand, so wurde es im „Darmstädter Echo“ im Oktober 1946 be-

richtet⁴, sollte sein, „...das Recht des Einzelnen gegen Fehlentscheidungen der Verwaltungsbehörden zu wahren. Gleichzeitig wollen wir das Gemeinwohl über das des einzelnen stellen“, wie es Direktor Kirmberger formulierte. Hintergrund dieser Aufgabenbeschreibung durch Kirmberger dürften die Erfahrungen des zurückliegenden Nationalsozialismus gewesen sein, in dessen Herrschaftszeit die Verwaltungsgerichtsbarkeit diese Aufgabe nicht mehr erfüllt hatte. Schon mit Beginn der Arbeit des Verwaltungsgerichts wird deutlich, dass verwaltungsgerichtliche Tätigkeit immer auch ein Spiegel gesellschaftlicher Verhältnisse und Problemlagen ist. So handelte es sich bei den ersten Fällen, mit denen das Gericht befasst wurde, um Fragen, die man im weiteren Sinne als Kriegsfolgenrecht bezeichnen könnte. Am ersten Sitzungstag stand daher beispielsweise ein Fall zur Verhandlung, bei der eine 75-jährige Frau aus dem südhessischen Gernsheim gegen eine Entscheidung der örtlichen Wohnungskommission klagte, wonach die Frau, welcher als Einzelperson ein Zimmer und eine Küche zur Verfügung standen, im Wege eines „Ringtausches“ eine andere Wohnung beziehen und ihre bisherige Wohnung ei-



ner ausgebombten vierköpfigen Familie überlassen sollte. Das Gericht entschied „die Entscheidung solange auszusetzen, bis die Gemeinde Gernsheim der Klägerin eine angemessene Ersatzwohnung angeboten hat.“⁵ Dieser Fall zeigt, dass einer der zentralen Belange des Rechts überhaupt, nämlich gegenläufige Interessen verschiedener Beteiligter zum Ausgleich zu bringen, auch für die Arbeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit von Anfang an prägend war. Derartige Klagen gegen Wohnraumbeschlagnahmen waren für die ersten Jahre der Tätigkeit des Gerichts prägend, wie auch weitere Berichte im „Darmstädter Echo“ aus jener Zeit zeigen.⁶ Von 1887 Verfahren, die bis Ende 1949 anhängig gemacht wurden, bezogen sich 1005 auf dieses Teilgebiet des Verwaltungsrechts.

Bereits kurz nach Aufnahme seiner Tätigkeit zeichnete sich eine starke Inanspruchnahme verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes ab, sodass Direktor Kirnberger sich im Dezember 1947 genötigt sah, in einem Schreiben an den Regierungspräsidenten in Darmstadt⁷ Alarm zu schlagen: „Das Verwaltungsgericht ist am Zusammenbrechen“, so lautete der erste Satz seines Schreibens. Neben dem – für damalige Verhältnisse großen Geschäftsanfall von 200 Klagen und gleichzeitig minimalistischer Personalausstattung sowohl im richterlichen, als auch nicht-richterlichen Bereich, bereiteten dem damaligen Direktor, der zu diesem Zeitpunkt mit 72 Jahren die Pensionsgrenze weit überschritten hatte, auch erhebliche krankheitsbedingte Ausfälle Sorgen. Außer ihm selbst, so geht es aus dem Schreiben hervor, stand dem Direktor offenbar nur ein weiterer hauptamtlicher Richter zur Verfügung, der zudem über lange Zeiträume krankheitsbedingt ausfiel. So war es Kirnberger ein Anliegen, weiteres Personal aus der allgemeinen Verwaltung zu rekrutieren. Das Gericht nahm seinen Anfang somit mit einer einzigen Kammer!

Als problematisch erwies sich in diesen ersten Jahren auch die räumliche Unterbringung des Gerichts, welches in der sog. „Baracke II“, wobei es sich um behelfsmäßige Räume des Regierungspräsidiums in der Rheinstraße 62 handelte, untergebracht war. Auch diesbezüglich bemühte sich Kirnberger, dessen unermüdliches Engagement gerade auch in Anbetracht seines Alters und der damals obwaltenden allgemeinen Lebensumstände nicht hoch genug eingeschätzt werden kann, mit Erfolg um Besserung. Im Jahre 1949 erfolgte der Wiederaufbau des ehemaligen Gewerbemuseums, in der Neckarstraße 3, das fortan für mehrere Jahrzehnte, bis Ende der 90'er Jahre als Gerichtsgebäude diente und heute die Finanzverwaltung beherbergt.

Auch die der Neugründung des Gerichts folgenden Jahrzehnte führten zu einem kontinuierlich steigenden Arbeitsanfall, wie u. a. der Bericht des Darmstädter Echos über die Ergebnisse der Präsidiumssitzung vom Dezember 1974 zeigte.⁸ So vermeldete das Gericht allein im Jahr 1974 einen Anstieg der Fallzahlen um 33 %. In einem Zeitraum von fünf Jahren hatte sich der Arbeitsanfall bei gleicher Richterzahl mehr als verdoppelt. Zwischenzeitlich umfasste das Gericht fünf Kammern. Nunmehr standen andere Rechtsgebiete im Fokus: einen großen Stel-

lenwert hatte das Wehrrecht – hier wirkte sich insbesondere die große Zahl von Kriegsdienstverweigerungsfällen aus, aber auch das Gewerbe-, Berufs- und Wirtschaftsrecht, das Umweltschutzrecht, die Auswirkungen der Planungen im Straßen-, Wasser- und Baurecht und das Ausländerrecht gewannen stetig an Bedeutung für die Arbeit des Gerichts. Auch Eilverfahren nahmen erheblich an Bedeutung zu. Auch hierin spiegeln sich letztlich gesellschaftliche Probleme und Konflikte jener Jahre und ihre Bewältigung durch das jeweilige Recht. Im Jahre 1978 zählte das Verwaltungsgericht Darmstadt dann sechs Kammern bei weiter steigenden Zahlen verwaltungsgerichtlicher Streitigkeiten. Nunmehr arbeiteten 19 Richter bei 2554 anhängigen Verwaltungsstreitverfahren am Gericht. Weiterhin spielte das Wehrdienstrecht eine große Rolle, mit welchem immerhin jetzt zwei der sechs Kammern – neben anderen Rechtsgebieten – befasst waren. Man rechnete mit einem Zeitraum von mehreren Jahren bis zur Erledigung dieser Verfahren.⁹

In den folgenden Jahren prägten Verfahren die Arbeit des Gerichts, die es in dieser Form vorher noch nicht gegeben hatte: sogenannte „Großverfahren“ hielten Einzug in den Gerichtsalltag. Das erste Verfahren dieser Art bezog sich auf die Inbetriebnahme des Kompaktlagers beim Kernkraftwerk Biblis A für abgebrannte Brennelemente. Mit Beschluss vom 10. März 1980 setzte das Gericht auf Antrag eines Bürgers die sofortige Vollziehung einer Betriebsgenehmigung für dieses Kompaktlager aus. Die Entscheidung beruhte bei Unterstellung eines offenen Ausgangs des Hauptsacheverfahrens auf einer Interessenabwägung. Das Gericht sah bei einer Bestätigung des Sofortvollzugs die Gefahr, dass vollendete Tatsachen geschaffen würden und dass die Interessen der Antragsteller auf „verfahrensrechtliche Wahrung eines Schutzes seiner Gesundheit und seines Eigentums“ deshalb Vorrang vor den Interessen des Landes und der Kernkraftwerksbetreiberin haben müsse.¹⁰ Andere derartige Verfahren befassten sich mit der Planfeststellung für eine Sondermülldeponie in Mainhausen¹¹, Müllablagerungen in der wegen ihrer bedeutenden paläontologischen Funde seit 1995 zum Weltkulturerbe zählenden Grube Messel¹² und nicht zuletzt mit der Errichtung der Startbahn West des Frankfurter Flughafens¹³.

Ein bedeutender Einschnitt für die Arbeit des Gerichts stellte sich 1991 ein. Anlässlich der Verabschiedung des langjährigen Präsidenten Reinhold Gengenbach und der Amtseinführung Dr. Richard Urbans der das Gericht fast zwei Dekaden bis zum Jahre 2008 führte, teilte die damalige hessische Justizministerin Christine Hohmann-Dennhardt mit, dass ab Mitte 1992 das Verwaltungsgericht Darmstadt auch die Zuständigkeit für Asylverfahren erhalte. Bis zu diesem Zeitpunkt waren nur drei der fünf erstinstanzlichen hessischen Verwaltungsgerichte mit Asylsachen befasst. Hintergrund der Neuregelung der Zuständigkeiten war ein großer Rückstau bezüglich dieser Verfahren. Allein am Verwaltungsgericht Wiesbaden harrten 6000 Verfahren ihrer Erledigung. Teilweise beanspruchten die Asylverfahren bis zu 80 % der richterlichen



Arbeitskraft an diesen Gerichten.¹⁴ Auch den richterlichen Alltag am Verwaltungsgericht Darmstadt veränderte die neue Zuständigkeitsverteilung. Einerseits führte das Asylrecht zu einer weiteren signifikanten Zunahme der Verwaltungsstreitverfahren insgesamt, andererseits beanspruchte auch in Darmstadt das neue Rechtsgebiet etwa die Hälfte der richterlichen Arbeitskraft. Dieser Zustand hielt über eine lange Zeitdauer an. Die Folge war eine – wenn auch der damaligen Belastung nicht vollständig Rechnung tragende – Ausweitung des Personalkörpers. Dies wiederum führte dazu, dass das Domizil in der Neckarstraße 3, das nicht allein dem Verwaltungsgericht zur Verfügung stand, sondern auch schon zu diesem Zeitpunkt von den Finanzbehörden mit genutzt wurde, nicht mehr genügend Platz für alle bot. Dr. Richard Urban musste daher schon bald nach der Amtsübernahme für Abhilfe sorgen. „Mit Köfferchen und Stadtplan auf Objektsuche“, so titelte das Darmstädter Echo am 04.01.1992 ein Interview mit dem neuen Präsidenten,¹⁵ worin dieser u. a. bemängelte, dass das Justizministerium das Verwaltungsgericht im Vergleich zu anderen Gerichten schlecht behandelte. Man habe ihn angewiesen, nach Räumen zu suchen. Als eine Möglichkeit zur Behebung der entstandenen Raumnot benannte Urban die Eröffnung einer Dependence, die dann tatsächlich in Form der Außenstelle in der Orangerieallee im Stadtteil Bessungen, fernab vom Hauptgebäude in der Neckarstraße, Wirklichkeit wurde. Glücklicherweise war das Gericht mit dieser Aufteilung naturgemäß nicht, indessen blieb keine andere Lösung, war das hessische Finanzministerium doch nicht bereit seinen Teil des Gebäudekomplexes in der Neckarstraße für eine Nutzung durch das Verwaltungsgericht zu räumen.¹⁶ Wie es sich oft mit unvollkommenen Provisorien verhält, so verhielt es sich auch mit dieser Lösung des Raumproblems: sie währte eine Reihe von Jahren. Die Bewohner der Orangerieallee schätzten sehr bald das durchaus angenehme Umfeld des neuen Gebäudes und es entstand ein Bewusstsein einer gewissen Unabhängigkeit und Eigenständigkeit vom „Mutterhaus“ in der Neckarstraße, wovon auch heute noch Fotos im Sozialraum des Verwaltungsgerichts Darmstadt zeugen, die mit „Verwaltungsgericht Bessungen“ untertitelt sind.

1993 brachte den Höhepunkt bezüglich der Geschäftsbelastung des Gerichts. Mehr als 8000 Eingänge bedeuteten eine beträchtliche Zunahme der Arbeitsbelastung, vor allem verursacht durch 6000 Asylverfahren. Inzwischen arbeiteten 26 Richterinnen und Richter sowie 35 Angestellte sowie Beamtinnen und Beamte am Gericht.¹⁷ Auch in anderer Hinsicht brachten diese Jahre große Veränderungen: die elektronische Datenverarbeitung hielt Einzug, ein Vorgang der sicherlich durch den mit der Welle von Asylverfahren zusammenhängenden rapiden Anstieg der Verfahrenszahlen und der Notwendigkeit diese Situation möglichst rasch in den Griff zu bekommen, erheblich beschleunigt worden sein dürfte. Die Verfahrenslaufzeiten waren in diesen Zeiten beträchtlich: Asylverfahren dauerten durchschnittlich 17 Monate, klassische Verwaltungsstreitverfahren 21 Monate und Eilverfahren durchschnittlich 5 Monate¹⁸. Dabei lassen

diese Zahlen nicht erkennen, dass einzelne Verfahren, vor allem im Asylbereich teilweise mehrere Jahre nicht selten sogar 3 bis 5 Jahre in Anspruch nahmen. Im Laufe der 90'er Jahre erreichte die Zahl der Kammern mit acht einen vorläufigen Höhepunkt.

1997 beging das Gericht sein 50-jähriges Jubiläum, obgleich genau genommen, der 50. Jahrestag der Gründung bereits der 15. 10. 1996 gewesen wäre¹⁹. Zu diesem Zeitpunkt stabilisierte sich die Eingangs- und Bestandssituation auf hohem Niveau, das Asylrecht behauptete noch für mehrere Jahre seine dominierende Stellung unter den zu bearbeitenden Rechtsgebieten.

Mit der Jahrtausendwende erfolgte durchaus im positiven Sinne ein weiterer Einschnitt: Das zweigeteilte Gericht wurde in der Havelstraße 7 in neu angemieteten Räumen zusammengeführt und es wuchs recht schnell wieder zusammen, was scheinbar – jedenfalls im subjektiven Empfinden manch älterer Kolleginnen und Kollegen – nicht mehr recht zusammengehörte. Zweifellos verbesserte die Zusammenführung der beiden Teile des Gerichts sowohl das interne Arbeitsklima als auch die objektiven Arbeitsbedingungen. 2001 erreichte der Personalkörper und die Zahl der Kammern des Gerichts seinen Höhepunkt: Nunmehr arbeiteten 29 Richterinnen und Richter in 9 Kammern.

In den folgenden Jahren ging die Zahl der Eingänge, vor allem aus dem Asylbereich, jedoch kontinuierlich zurück. Inzwischen hat das Asylrecht seine ehemals dominierende Stellung vollständig verloren und ist im richterlichen Arbeitsalltag fast zu einer Randerscheinung geworden. Die Eingangs- und Bestandszahlen und mit einiger Verzögerung damit einhergehend auch der Bestand an Kammern und Personal insgesamt ist seit mehreren Jahren stark rückläufig. Ende 2011 waren noch 1061 Verfahren anhängig. Während des Geschäftsjahres 2011 waren 1816 Eingänge und 1909 Erledigungen zu verzeichnen. Die Zahl der Kammern ist inzwischen auf sieben geschrumpft. Die Richterschaft zählte Ende 2011 noch 20 Köpfe bei 16 Vollzeitstellen an Arbeitskraftanteilen. Anders als zu früheren Zeiten dominiert nicht mehr ein Rechtsgebiet so stark. Im Hinblick auf die Zahl der Eingänge sind vor allem das Baurecht, das Beamtenrecht, das Erschließungs- und Beitragsrecht und das Ausländerrecht als relativ eingangsstark zu nennen. Indessen erreichen die Eingänge dieser Tage bei weitem nicht die Zahlen vergangener Zeiten. Ein weiteres Schrumpfen des Gerichts ist daher nicht auszuschließen. Einen in den vergangenen Jahren zunehmend an Bedeutung gewinnender Teil der Tätigkeit des Gerichts stellt die gerichtsnahe Mediation dar. Dabei geht es nicht darum größere Fallzahlen an verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten zu bewältigen. Vielmehr liegt das Augenmerk auf einer anderen Qualität der Konfliktbewältigung, bei der die rechtlichen Fragen nur einen Teil des Konfliktstoffs ausmachen. Gegenwärtig arbeiten 4 Richterinnen und Richter als ausgebildete Mediatorinnen und Mediatoren im Rahmen der gerichtsnahe Mediation. Es bleibt abzuwarten, wie sich dieser Bereich im Lichte einer sich abzeichnenden bundesgesetzlichen Regelung



der Mediation weiter entwickeln wird. Für das Verwaltungsgericht Darmstadt jedenfalls kann festgehalten werden, dass die Akzeptanz dieses Instruments bei den Verfahrensbeteiligten durchaus als positiv zu bezeichnen ist und dass

durch die Mediation eine gewisse Anzahl durchaus als tatsächlich und/oder rechtlich schwierige Verfahren durch die Mediation einer für die Beteiligten befriedigenden, unstrittigen Lösung zugeführt werden konnten.



Auch die räumliche Situation hat sich im Jahre 2009 erneut verändert. Vor allem aus Kostengründen und aufgrund vorhandener baulicher Mängel im bisherigen Gebäude bezog das Gericht sein heutiges Domizil in der Julius-Reiber-Straße in modernen, hellen und großzügigen Räumen, die den Ansprüchen an eine angemessene Arbeitsumgebung in jeder Hinsicht Rechnung tragen. Erfreulicherweise führte in diesem Fall das Bestreben im Justizbereich zu sparen nicht zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, sondern im Gegenteil zu einer deutlichen Verbesserung.

Eine weitere erfreuliche Entwicklung der letzten Jahre, die sicherlich auch durch die Ausweitung der Zahl richterlicher Arbeitskräfte im Zuge des Anstiegs der Asylzahlen mit befördert wurde, ist die kontinuierliche Steigerung der Zahl der Richterinnen. War auch das Verwaltungsgericht Darmstadt bis in die 70'er Jahre hinein, wie alle Gerichte in dieser Zeit, noch eine fast ausschließliche Männerdomäne, so änderte sich dies in den letzten beiden Jahrzehnten erheblich. Inzwischen kann für das Verwaltungsgericht Darmstadt nicht nur festgehalten werden, dass insgesamt die Zahl der Richterinnen etwas mehr als Hälfte ausmacht, sondern dass auch vier von sieben Kammern weibliche Vorsitzende haben und seit 2008 das Gericht in Person von Dagmar Rechenbach über seine erste Präsidentin verfügt.

Weniger erfreulich ist indessen die Entwicklung der Personalstruktur des Gerichts: Kamen in den 90'er Jahren viele junge Kolleginnen und Kollegen in den Richterdienst, endete dies schlagartig mit dem Jahr 1997, als die letzte Proberichterin in der gesamten hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit am Verwaltungsgericht Darmstadt ihren Dienst antrat, die letztlich auch in der Gerichtsbarkeit auf Lebenszeit ernannt wurde. Die derzeit lebensjüngste hessische Verwaltungsrichterin, die übrigens einige Jahre zuvor ebenfalls am Verwaltungsgericht Darmstadt ihren Dienst antrat, ist nunmehr 45 Jahre alt. Neue Proberichterinnen und Richter sollen nach den Planungen des hessischen Ministeriums der Justiz erst ab 2016 wieder in der Gerichtsbarkeit eingesetzt werden. Dass diese Personalstruktur höchst ungesund ist und nicht als Ausdruck einer vorausschauenden Personalplanung betrachtet werden kann, liegt auf der Hand.

Nichtsdestotrotz wird das Verwaltungsgericht Darmstadt auch in den kommenden Jahren in gewohnt bürgernaher und effizienter Weise Rechtssuchenden als Anlaufstelle dienen, um ihrem Recht auch gegenüber den Verwaltungen Geltung zu verschaffen, so wie es dies seit seiner Gründung im Jahre 1946 immer getan hat.



- ¹ Gemäß Darmstädter Echo, dokumentiert ohne genaues Datum in: Verwaltungsgericht Darmstadt 1947 – 1997, Dokumentation anlässlich des 50jährigen Bestehens des Verwaltungsgerichts Darmstadt, hrsgg. v. Präsidenten des Verwaltungsgerichts Darmstadt 1997, S. 71, war Kirnberger erster Präsident des Gerichts. Tatsächlich führte er aber, wie sich aus dem frühen Schriftverkehr der in vorstehend genannter Dokumentation ebenfalls abgedruckt ist, die Dienstbezeichnung „Direktor“.
- ² Zur Person und Vita Kirnbergers und zum Volksstaat Hessen, siehe die Artikel in „Wikipedia“ zu den Stichworten „Kirnberger“ und „Volksstaat Hessen“
- ³ vgl. Darmstädter Echo vom 05.07.1977: Der Staat hat nicht immer Recht;
- ⁴ Darmstädter Echo a. a. O.
- ⁵ Darmstädter Echo a. a. O.
- ⁶ vgl. Darmstädter Echo vom 13.01.1950: Bürger suchen Ihr Recht: **Verwaltungsgericht schützt vor Übergriffen** – Erst Beschwerdeverfahren, dann Anfechtungsklage - Verwaltungsbehörde und Kläger gleichberechtigte Partner – Klagen wegen Wohnraum-Beschlagnahmung im Vordergrund
- ⁷ Schreiben des Direktors des Verwaltungsgerichts vom 09.12.1947, dokumentiert in: Verwaltungsgericht Darmstadt 1947 – 1997, S. 73f.
- ⁸ Darmstädter Echo vom 28.12.1974: **An der Grenze der Belastbarkeit ...** Verwaltungsgericht fürchtet Rückstände – Neue Geschäftsverteilung
- ⁹ vgl. Darmstädter Echo vom 22.06.1978: **Immer mehr suchen Recht** – Jetzt sechs Kammern beim Verwaltungsgericht Darmstadt
- ¹⁰ vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 06.05.1980: **Gesundheit und Eigentum vor Sicherheitsinteresse** – Verwaltungsgericht untersagt Inbetriebnahme der Kompaktlager in Biblis/ Block A bleibt außer Betrieb
- ¹¹ Frankfurter Rundschau vom 03.02.1981: **„Keine endgültige Lösung“** – Gericht lehnt Antrag der Gemeinde Mainhausen ab
- ¹² Wiesbadener Kurier vom 21.01.1984: **In der Grube Messel bei Darmstadt darf auch weiterhin Müll abgeladen werden** – Darmstädter Gericht bestätigt nach langem Streit Feststellung des Oberbergamtes in Wiesbaden
- ¹³ Frankfurter Rundschau vom 13.08.1982: **Gericht läßt Betonieren der Startbahn West zu** – Eilantrag des BUND in erster Instanz abgelehnt
- ¹⁴ Darmstädter Echo vom 14.12.1991: **Darmstadt erhält Asylgericht** – Verwaltungsjustiz: Neuer Präsident und zusätzliche Aufgaben
- ¹⁵ Darmstädter Echo vom 04.01.1992: **Mit Köfferchen und Stadtplan auf Objektsuche** – Einzelrichter und Asylverfahren verschärfen die Raumnot des Verwaltungsgerichts – Gespräch mit Präsident Urban
- ¹⁶ vgl. Darmstädter Echo vom 14.07.1992: **„Das ist für uns die schlechteste Lösung“** – Land splittert Verwaltungsgericht auf: Zwei Kammern für Asylfälle in der Orangerieallee
- ¹⁷ vgl. Darmstädter Echo vom 23.05.1997: **Asylstreitverfahren beschäftigen Verwaltungsgericht** – Präsident Urban legt Geschäftsbericht vor – Im Jubiläumsjahr „Konsolidierungsphase auf hohem Niveau“
- ¹⁸ vgl. Darmstädter Echo vom 23.05.1997 a. a. O
- ¹⁹ vgl. Fn. 1

Missachtung der Justiz

von VRVG Dr. Christoph Heydemann, Berlin

Es gehört zu den Kuriositäten der Religionskriege, dass nach dem Westfälischen Frieden der Sitz des Fürstbischofs von Osnabrück abwechselnd von den beiden großen Konfessionen besetzt wurde. Die Lutheraner haben sich mehr Jahre gesichert, dazu einmal sogar einen Säugling ernannt. Der Kleine blieb gesund und wurde 63 Jahre alt. Wir können uns ausmalen, wie die Seelsorge unter solcher Personalpolitik gelitten hat. Die Religion treibt hierzulande nicht mehr bunte Blüten, der Aufklärung sei Dank. Wir haben jetzt die Parteiendemokratie! Die Sozialdemokraten in Rheinland-Pfalz machen es den Evangelischen nach und besetzen die Position des obersten Verfassungs- und Verwaltungsrichters im Lande mit einem 44-jährigen

Gefolgsmann. Wir wollen annehmen, dass sich der neue Präsident bester Gesundheit erfreut und der SPD für ein Vierteljahrhundert das Amt sichert. Seine richterliche Erfahrung beschränkt sich auf etwa elf Monate im Amtsgericht. Ein Proberichter dürfte dann noch nicht zum Richter auf Lebenszeit ernannt werden. Für den obersten Verwaltungsrichter soll es hingegen schon reichen. Wir malen uns aus, wie die Verwaltungsgerichtsbarkeit darunter leiden könnte. Die rheinland-pfälzische Landesregierung hat aus dem höchstrichterlich festgestellten Desaster bei der Auswahl des Oberlandesgerichtspräsidenten anscheinend nichts gelernt. Der Richteranfänger im Präsidentenamte muss noch viel lernen.



Beim Versuch, dem hässlichen Vorgang überhaupt einen positiven Aspekt abzurufen, kommt mir die bereits angegraute Diskussion über die Einführung von Gerichtsmanagern in den Sinn. Sollten Richter, bevor sie Präsidentenämter beziehen, nicht erst die Verwaltung kennenlernen? Ein erster Einwand kommt auf: Die Tätigkeit als SPD-Fraktionsjustitiar und Landtagsdirektor dürfte wohl kaum die optimale „Verwaltungsschule“ sein. Doch weiter: Wären wir mit Betriebswirten an der Spitze nicht besser bedient? Das glaubt man im Gesundheitswesen. In kaum einem Krankenhaus hat noch ein ärztlicher Direktor das letzte Wort. Das bringt neben vielen Vorteilen auch den hier und da zu hörenden Nachteil mit sich, dass Ökonomen Einfluss nehmen auf die medizinische Therapie und die Verweildauer in der Klinik, wenn ihnen das medizinisch Notwendige zu teuer kommt. Immerhin verschreiben die Verwaltungsleiter nicht selbst die Medizin, während die Gerichtspräsidenten immer noch Urteile unterschreiben. Sie sind und bleiben Richter, wirkmächtig dadurch, dass sie sich den Spruchkörper aussuchen dürfen, in dem sie die Rechtsprechung prägen wollen, einflussreich mehr noch in der Auswahl und Beförderung von Richtern. Richter unterscheiden sich von Behördenleitern dadurch, dass sie die Entscheidungsfindung nicht auf einen Apparat delegieren können. Sie müssen sich ihre Meinung eigenständig bilden, ihre Argumente selbst erarbeiten und in der Auseinandersetzung mit den richterlichen Kollegen im Spruchkörper um Wahr-

heit und Gerechtigkeit ringen. In der richterlichen Probezeit soll festgestellt werden, ob jemand das Zeug zum Richter hat oder ob es doch nur zum Sachbearbeiter langt. Die Probezeit dient außerdem, und fast allem voran, dazu, die Antwort auf die richterliche Gretchenfrage zu erhalten: „Nun sag, wie hast Du’s mit der Unabhängigkeit?“ Wer auf viele Berufsjahre als Richter zurückblicken kann, der erinnert sich daran, was er an richterlicher Haltung von Richterpersönlichkeiten gelernt hat, im günstigsten Fall schon von dem oder der ersten Vorsitzenden, die man hatte, Vorbildern für den eigenen Weg, der weiß auch noch, welche Lehren er aus abschreckenden Beispielen zog. Ein Richter hat nach drei Jahren nicht ausgelernt. Wir lernen lebenslang dazu. Ich bin nicht mehr der Richter, der ich vor zehn, der ich vor fast zwanzig Jahren war. Dem Richtererneuling im Koblenzer Präsidentenamts ist zu wünschen, dass er schnell dazulernt und es schafft, in den Richterinnen und Richtern seines Gerichts nicht Untergebene zu sehen, sondern unter ihnen Richterpersönlichkeiten entdeckt, die ihm mit ihrer größeren Berufserfahrung zum Vorbild gereichen. Der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichtsbarkeit ist zu wünschen, dass ihr neuer Chefpräsident die Justiz verteidigt gegen alle parteipolitischen Gelüste und nicht laviert, wenn es um die richterliche Unabhängigkeit und die Bestenauslese nach Art. 33 Abs. 2 GG geht, wie es Heinrich tat auf Gretchens Frage nach der Religion.

Verfassungsmäßigkeit der Beamtenbesoldung (Besoldungsgruppe A 9, bezogen auf das Jahr 2005)

Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Braunschweig vom 9. September 2008

BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 3. Mai 2012, Az.: 2 BvL 17/08

Das BVerfG hat die Vorlage für unzulässig gehalten.

Aus den Gründen:

A.

Gegenstand des Vorlagebeschlusses ist die Frage, ob die Alimentation eines niedersächsischen Beamten der Besoldungsgruppe A 9 der Bundesbesoldungsordnung (BBesO) im Jahr 2005 infolge der Neuregelung des Sonderzahlungsrechts verfassungsgemäß ist.

I.

1. a) Seit Anfang der 1970er Jahre bis zum Jahr 2003 war der Bundesgesetzgeber allein für die Besoldung und Versorgung der (Landes-)Beamten zuständig. Er hatte von seinen Kompetenzen durch den Erlass des Bundesbesoldungsgesetzes (Bundesbesoldungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 2002 - BBesG a.F. -, BGBl I S. 3020) und des Beamtenversorgungsgesetzes (Beamten-

versorgungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1999 - BeamtVG a.F. -, BGBl I S. 322) abschließend Gebrauch gemacht. Bis zum Jahr 2003 war auch die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung (sogenanntes Weihnachtsgeld) und eines jährlichen Urlaubsgeldes bundeseinheitlich geregelt. Nach § 67 BBesG a.F. erhielten die Beamten, Richter und Soldaten eine Sonderzuwendung nach besonderer bundesgesetzlicher Regelung; Gleiches galt nach § 68a BBesG a.F. bezüglich des Urlaubsgeldes.

b) Die Sonderzuwendung war im Gesetz über die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung (SoZuwG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (BGBl I S. 3642) geregelt. Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 SoZuwG wurde der Grundbetrag in Höhe der nach dem Besoldungsrecht für den Monat Dezember maßgebenden Bezüge ge-



währt, wobei gemäß § 13 SoZuWG ein Bemessungsfaktor galt, der sich nach dem Verhältnis der Bezüge im Dezember 1993 zu denjenigen im Dezember des laufenden Jahres errechnete. Im Jahr 2002 betrug die jährliche Sonderzuwendung 86,31 % des für Dezember 2002 maßgebenden Grundbetrages. Bei Fortgeltung der Regelung hätte die Sonderzuwendung im Jahr 2003 84,29 % der Dezemberbezüge betragen.

- c) Das Urlaubsgeld war im Gesetz über die Gewährung eines jährlichen Urlaubsgeldes (Urlaubsgeldgesetz – UrlGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Mai 2002 (BGBl I S. 1780) geregelt. Nach § 4 Abs. 1 UrlGG betrug das Urlaubsgeld 255,65 EUR; für Beamte und Soldaten mit Grundgehalt aus den Besoldungsgruppen A 1 bis A 8 betrug es 332,34 EUR. Das Urlaubsgeld nach dem Urlaubsgeldgesetz wurde letztmalig im Jahr 2003 ausgezahlt.
2. Durch Art. 18 Abs. 1 des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 2003/2004 sowie zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften (BBVAnpG 2003/2004) vom 10. September 2003 (BGBl I S. 1798) wurden das Sonderzuwendungsgesetz und das Urlaubsgeldgesetz aufgehoben. Zugleich wurde gemäß Art. 18 Abs. 2 i.V.m. Art. 13 Nr. 7 BBVAnpG 2003/2004 den Ländern im Wege einer Neufassung des § 67 BBesG die Befugnis eingeräumt, eigene Regelungen bezüglich einer jährlichen Sonderzahlung zu erlassen. Gemäß Art. 18 Abs. 2 BBVAnpG 2003/2004 sind das Sonderzuwendungsgesetz und das Urlaubsgeldgesetz bis zum Inkrafttreten bundes- oder landesgesetzlicher Regelungen zur Gewährung von jährlichen Sonderzahlungen weiter anzuwenden. Bund und Länder haben von der Möglichkeit, die jährliche Sonderzahlung in eigener Zuständigkeit für ihren Bereich neu zu regeln, in unterschiedlicher Art und Weise Gebrauch gemacht. Während einige Länder die bisherigen Grundstrukturen übernommen haben, haben andere Länder beispielsweise auf eine monatliche Zahlungsweise umgestellt. Alle Dienstherren haben die Ermächtigung (auch) dafür genutzt, durch eine reduzierte oder teilweise ersatzlos gestrichene Sonderzahlung eine Entlastung ihrer Haushalte zu erreichen.
3. a) Von der den Ländern eröffneten Regelungsmöglichkeit machte das Land Niedersachsen erstmals mit seinem Gesetz zur Änderung besoldungs- und anderer dienstrechtlicher Vorschriften und des Ministergesetzes vom 31. Oktober 2003 (Nds. BesÄndG, Nds. GVBl S. 372) Gebrauch. Art. 1 Nr. 4 Nds. BesÄndG fügte einen neuen § 13 in das Niedersächsische Besoldungsgesetz (NBesG) ein, nach dem für das Jahr 2003 eine (einmalige) Sonderzahlung in Höhe von 65 % der für den Monat Dezember 2003 maßgebenden Bezüge gewährt wurde. Im Jahr 2004 bestimmte sich die Sonderzahlung nach der gemäß Art. 1 Nr. 3 Nds. BesÄndG vorgenommenen Neuregelung des § 8 NBesG, der

eine monatliche Sonderzahlung in Höhe von 4,17 % der berücksichtigungsfähigen Bezüge – dies entspricht bei Betrachtung des gesamten Kalenderjahres 2004 etwa 50 % eines Monatsbezuges – vorsah. Niedrigere Besoldungsgruppen (A 2 bis A 8) erhielten im Interesse des sozialen Ausgleichs zusätzlich einen Erhöhungsbetrag in Form eines Festbetrags von 120,00 EUR, der im Monat Juli mit dem Sonderzahlungsbetrag ausbezahlt wurde.

- b) Im Jahr 2005 richtete sich die Sonderzahlung nach der gemäß Art. 5 Nr. 1 des Niedersächsischen Haushaltsbegleitgesetzes (NHhBgG) 2005 vom 17. Dezember 2004 (Nds. GVBl S. 664) vorgenommenen Neuregelung des § 8 NBesG (hier fortan: § 8 NBesG n.F.). An die Stelle der im Jahr 2004 eingeführten monatlichen Sonderzahlung und des Erhöhungsbetrages trat mit Wirkung vom 1. Januar 2005 für Empfänger von Dienstbezügen niedrigerer Besoldungsgruppen (A 2 bis A 8) eine jährliche Sonderzahlung in Höhe von 420,00 EUR, die neben den Dienstbezügen für den Monat Dezember gezahlt wurde. Für die übrigen Besoldungsgruppen wurde die jährliche Sonderzahlung gestrichen; lediglich ein kinderbezogener Betrag in Höhe von 25,56 EUR pro Kind blieb bestehen.

II.

1. Der im Jahr 1964 geborene Kläger des Ausgangsverfahrens steht als Beamter im Dienst des Landes Niedersachsen. Er ist verheiratet und Vater zweier Kinder, für die ihm jeweils ein Kinderanteil im Familienzuschlag zusteht. Bis Ende Oktober 2003 war er als Steueramtsinspektor nach der Besoldungsgruppe A 9 BBesO (mittlerer Dienst) alimentiert, bevor er im November 2003 zum Steuerinspektor (Besoldungsgruppe A 9 BBesO, gehobener Dienst) befördert wurde. Er rügt seine Unteralimentation infolge des Wegfalls der Sonderzahlung für das Jahr 2005, wobei er sich zur Begründung auch auf die Entwicklung seiner jährlichen Netto-Besoldung zwischen 2002 und 2005 beruft.

Am 29. Juni 2005 erhob der Kläger des Ausgangsverfahrens beim Niedersächsischen Landesamt für Bezüge und Versorgung (hier fortan: Landesamt) Widerspruch gegen die Neuregelung der Sonderzahlung ab dem 1. Januar 2005 und rügte insbesondere die Verletzung des Grundsatzes der amtsangemessenen Alimentation. Nach Zurückweisung seines Widerspruchs erhob der Kläger des Ausgangsverfahrens beim Verwaltungsgericht Braunschweig Klage gegen das Landesamt mit dem ursprünglich angekündigten Antrag, das Landesamt unter Aufhebung des Widerspruchsbescheides zu verurteilen, ihm die jährliche Sonderzahlung nach der bis zum Inkrafttreten des Niedersächsischen Haushaltsbegleitgesetzes 2005 gültigen Rechtslage zuzüglich Zinsen zu zahlen. Im Ausgangsverfahren ging der Kläger dann von dem ursprünglich angekündigten Leistungsantrag auf einen Feststellungsantrag gegen das Land Niedersachsen über. In der mündlichen Ver-



handlung vor dem Verwaltungsgericht hat der Kläger des Ausgangsverfahrens die Feststellung beantragt, dass sein Netto-Einkommen im Jahr 2005 verfassungswidrig zu niedrig bemessen gewesen sei.

2. a) Das Verwaltungsgericht Braunschweig hat das Verfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt,

ob die auf § 1 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Nr. 1, 3 und 4, Abs. 3 Nr. 2 i.V.m. § 20 Abs. 2 Satz 1 nebst Anlage I, § 27 Abs. 1 und 2, § 39 Abs. 1 Satz 1 und 2 nebst Anlage V, § 40 Abs. 2 und § 51 des Bundesbesoldungsgesetzes beruhende Netto-Alimentation des Klägers im Kalenderjahr 2005 – bezogen auf die Besoldungsgruppe A 9 BBesO und in den für 2005 maßgebenden Fassungen – mit Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes in seiner bis zum 31. August 2006 geltenden Fassung (a.F.) unvereinbar ist.

- b) Das Verwaltungsgericht hält die Anwendbarkeit des vorgelegten Normenkomplexes für entscheidungserheblich, weil die Entscheidung über die Klage gerade von dessen Verfassungswidrigkeit abhängt. Nach Überzeugung des Gerichts ist der vorgelegte Normenkomplex verfassungswidrig. Denn einerseits bewirke das Niedersächsische Haushaltsbegleitgesetz 2005, dass § 8 NBesG n.F. die noch im Jahr 2004 gewährten Sonderzahlungen ab dem 1. Januar 2005 nicht mehr vorsehe, während andererseits zugleich das Bundesbesoldungsgesetz keinen finanziellen Ausgleich für diesen gravierenden Einschnitt vornehme. Zwar zähle die Gewährung einer jährlichen Sonderzahlung für sich betrachtet nicht zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG, so dass insoweit geringere Anforderungen an die Rechtfertigung von Leistungskürzungen zu stellen seien als bei den der Kernalimentation zuzurechnenden Besoldungsbestandteilen. Gleichwohl seien finanzielle Erwägungen in aller Regel nicht als ausreichender Grund für eine Kürzung anzusehen. Der Entwicklung der Netto-Einkommen der privat-rechtlich beschäftigten Arbeitnehmer, vor allem der Angestellten des öffentlichen Dienstes, komme eine besondere Bedeutung für die Bestimmung der Wertigkeit des Amtes und damit der Angemessenheit der Besoldung zu. Demnach dürften die Beamten nicht von der Entwicklung der Einkünfte dieser Vergleichsgruppen innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes „abgekoppelt“ werden.

Bei Anlegung dieses Maßstabs habe der Wegfall der Sonderzahlungen vom 1. Januar 2005 an zu einem verfassungswidrigen Zustand geführt, weil er im Zusammenhang mit anderen die Beamtenbezüge negativ beeinflussenden Maßnahmen des Landes in den Kernbestand der Alimentation eingreife. Der bis zum Jahr 2002 allein als Besoldungsgesetzgeber zuständige Bund habe seine Prärogative da-

hingehend ausgeübt, die von ihm vorgenommene Berechnungsweise als Gewährung einer amtsangemessenen (Netto-)Gesamtbesoldung anzusehen. Eine greifbare Abkopplung von der allgemeinen Einkommensentwicklung sei zu dieser Zeit weder erkennbar noch beabsichtigt gewesen. Seit dem Jahr 2003 sei demgegenüber eine generelle Abkopplung der Besoldung von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung festzustellen.

Die Netto-Besoldung eines mit dem Kläger des Ausgangsverfahrens wirtschaftlich vergleichbaren Beamten in der Besoldungsgruppe A 9 BBesO sei im Zeitraum von 2002 bis 2005 insgesamt um lediglich 0,05 %, nämlich von 29.352,00 EUR auf 29.366,02 EUR, gestiegen. Demgegenüber hätten sich die Netto-Einkünfte eines „Vergleichsgruppen-Angestellten“ (verheirateter Angestellter im öffentlichen Dienst mit zwei Kindern, vergütet nach der Endstufe in Vergütungsgruppe V b BAT) im Betrachtungszeitraum um mindestens 8,16 % erhöht. Bei einer lebensnahen Betrachtung der jeweiligen Krankenversicherungsbeiträge dürften sich die Netto-Bezüge noch stärker zum Nachteil des Beamten entwickelt haben. Der Kläger des Ausgangsverfahrens sei in einer ergänzenden Berechnung auf der Basis des beklagten erstelltten Rechenwerks sogar zum Ergebnis eines Anstiegs der Netto-Bezüge eines Vergleichsgruppen-Angestellten von 8,42 % (nämlich von 23.782,71 EUR auf 25.784,24 EUR) gelangt.

Zudem sei im Zeitraum 2002 bis 2005 der Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes um rund 4,9 Punkte (von 103,4 auf 108,3 Punkte) gestiegen, was einer Preissteigerung von 4,74 % entspreche. Ein Blick auf die Gehaltsentwicklung der Arbeitnehmer im produzierenden Gewerbe ergebe, dass sich deren Brutto-Verdienste zwischen 2002 und 2005 von monatlich 2.816,00 EUR auf 3.024,00 EUR, also um 7,38 %, erhöht hätten. Eine erhebliche Diskrepanz in der Entwicklung von Netto-Gehältern und Netto-Besoldung bleibe auch, wenn die wirtschaftlichen Auswirkungen der diversen Beihilfekürzungen und des dadurch verursachten Anstiegs der Beiträge zur privaten Krankenversicherung in die Betrachtung einbezogen würden.

Der niedersächsische Gesetzgeber könne sich im Hinblick auf die mit dem Niedersächsischen Haushaltsbegleitgesetz 2005 verbundenen Einsparungsbemühungen nicht mit Erfolg auf die Haushaltslage des Landes berufen. Zwar habe sich das Land zumindest seit dem Jahr 2002 in einer dauernden Haushaltsnotlage befunden, weil sich seine Nettokreditaufnahme oberhalb der in Art. 71 Satz 2 der Niedersächsischen Verfassung verankerten Verschuldensgrenze bewegt habe. Die Haushaltslage des Landes spiegle aber nicht die allgemeine wirtschaftliche Gesamtsituation wieder. Unabhängig davon müssten zu den finanziellen Erwägungen des Gesetzgebers weitere Rechtfertigungsgründe hinzutreten, die vorliegend nicht erkennbar seien.



Ob das hier angegriffene mitgliedstaatliche Recht mit Art. 141 EGv (jetzt: Art. 157 AEUV) vereinbar sei, brauche vorerst nicht entschieden zu werden. Da die Möglichkeit bestehe, dass die Klage bereits wegen Verfassungswidrigkeit des Vorlagegegenstandes Erfolg habe, bedürfe es keiner Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union, um die Frage einer mittelbaren Diskriminierung beamteter Männer zu beantworten.

III.

Zu der Vorlage haben die Bundesregierung, das Bundesverwaltungsgericht, der Kläger des Ausgangsverfahrens, das im Ausgangsverfahren beklagte Land Niedersachsen, der Deutsche Gewerkschaftsbund, der Deutsche Bundeswehrverband und der Christliche Gewerkschaftsbund Deutschlands Stellung genommen.

B.

Die Vorlage ist unzulässig.

I.

Ein Gericht kann eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit gesetzlicher Vorschriften nach Art. 100 Abs. 1 GG in Verbindung mit § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG nur einholen, wenn es zuvor sowohl die Entscheidungserheblichkeit der Vorschriften als auch ihre Verfassungsmäßigkeit geprüft hat (vgl. BVerfGE 86, 71 <76>). Das vorliegende Gericht muss darlegen, inwiefern seine Entscheidung von der Gültigkeit der zur verfassungsgerichtlichen Prüfung gestellten Normen abhängt. Die Entscheidungserheblichkeit ist dann zu bejahen, wenn die Entscheidung bei Gültigkeit des Gesetzes anders ausfallen würde als bei dessen Ungültigkeit (vgl. BVerfGE 91, 118 <121>; 98, 169 <199>; 99, 300 <313>; 121, 241 <252>). Dabei ist für die Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit grundsätzlich die Rechtsauffassung des vorlegenden Gerichts maßgeblich, sofern diese nicht offensichtlich unhaltbar ist (vgl. BVerfGE 87, 114 <133>; 99, 300 <313>; 105, 61 <67>).

Ferner muss das Gericht seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der Normen näher darlegen und deutlich machen, mit welchem verfassungsrechtlichen Grundsatz die zur Prüfung gestellte Regelung seiner Ansicht nach nicht vereinbar ist. Dazu bedarf es einer Auseinandersetzung mit naheliegenden tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkten sowie einer eingehenden, Rechtsprechung und Schrifttum einbeziehenden Darstellung der Rechtslage (vgl. BVerfGE 86, 71 <77>; 88, 198 <201>; 89, 329 <336 f.>; 97, 49 <60>, 121, 241 <253>). Die Darlegungen zur Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Normen müssen den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab dabei nicht nur benennen, sondern auch die für die Überzeugung des Gerichts maßgebenden Erwägungen nachvollziehbar darlegen (vgl. BVerfGE 86, 71 <77 f.>). Ergeben sich verfassungsrechtliche Bedenken erst aus dem Zusammenwirken mehrerer Bestimmungen des einfachen Rechts, so kann zwar grundsätzlich jede von ihnen Gegenstand einer Vorlage sein,

doch müssen die mit der zur Prüfung gestellten Norm zusammenwirkenden Vorschriften in die Darstellung der einfachrechtlichen Rechtslage einbezogen werden (vgl. BVerfGE 89, 329 <336 f.> m.w.N.).

II.

Diesen Anforderungen wird der Vorlagebeschluss nicht gerecht.

1. Es kann dahingestellt bleiben, ob das Verwaltungsgericht die Entscheidungserheblichkeit des als Vorlagegegenstand benannten Normenkomplexes hinreichend dargelegt hat. Zweifel bestehen insoweit, als das Verwaltungsgericht die Verfassungswidrigkeit der Gesamtalimentation des Klägers des Ausgangsverfahrens festgestellt wissen will, gleichwohl im Tenor des Vorlagebeschlusses nicht alle Vorschriften nennt, auf denen die Besoldung des Klägers im Jahr 2005 beruht. Zur Prüfung stellt das Gericht § 1 BBesG (Geltungsbereich des Bundesbesoldungsgesetzes), §§ 20, 27 BBesG nebst Anlage I (Grundgehalt der Bundesbesoldungsordnung A), §§ 39, 40 BBesG nebst Anlage V (Familienzuschlag) und § 51 BBesG (Andere Zulagen und Vergütungen), hingegen insbesondere nicht die das Sonderzahlungsrecht regelnden Vorschriften, obwohl es die von ihm angenommene Unteralimentation gerade maßgeblich mit dem (weitgehenden) Wegfall der Sonderzahlung für das Jahr 2005 begründet hat.
2. Das Verwaltungsgericht hat jedenfalls seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der auf den Prüfstand gestellten Normen nicht hinreichend dargelegt. Dies betrifft sowohl die Aufbereitung der Tatsachengrundlagen als auch – damit zusammenhängend – die (verfassungs-)rechtliche Würdigung.
 - a) Die Aufbereitung der Tatsachengrundlagen betreffend die Entwicklung der klägerischen Besoldung sowie der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse ist in verschiedener Hinsicht nicht ausreichend.
 - aa) Dem Vorlagebeschluss lässt sich keine detaillierte Aufschlüsselung der – nur als Gesamtbetrag angegebenen – jährlichen Netto-Besoldung des Klägers in den vom Vorlagegericht aufgezählten Kalenderjahren 2002 bis 2005 entnehmen. Insbesondere ist unklar, welche Besoldungsbestandteile das Gericht bei der Ermittlung der Gesamtalimentation in seine Betrachtung einbezogen hat und durch welche Rechenschritte es zu seinen Angaben gekommen ist. Soweit ersichtlich, hat sich das Vorlagegericht darauf beschränkt, die Berechnungen des Klägers des Ausgangsverfahrens im Ergebnis zu übernehmen. Stattdessen hätte das Gericht sich aber mit der – in Bezug auf kinderreiche Beamtenfamilien entwickelten – Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Ermittlung der Netto-Einkommen (BVerfGE 99, 300 <321>) auseinandersetzen und darlegen müssen, warum beziehungsweise in welchen Punkten es dieser Rechtsprechung folgt oder nicht folgt.



(1) Zunächst wird nicht hinreichend deutlich, aus welchen Bestandteilen sich die Brutto-Besoldung des Klägers des Ausgangsverfahrens zusammensetzt. Insoweit fallen Beschlusstenor und Beschlussgründe auseinander. Im Beschlusstenor sind die §§ 39, 40 BBesG (Familienzuschlag) sowie § 51 BBesG („Andere Zulagen und Vergütungen“) aufgeführt. Dies könnte darauf schließen lassen, dass entsprechende Besoldungsbestandteile neben dem Grundgehalt in die Brutto-Berechnung eingeflossen sind. In den Beschlussgründen finden sich dazu jedoch keine Ausführungen.

(2) Dem Vorlagebeschluss lässt sich auch nicht eindeutig entnehmen, welche Abzugsposten das Vorlagegericht in Ansatz bringt, um die von ihm für maßgeblich gehaltene Netto-Besoldung zu ermitteln. Insbesondere ist unklar, ob und gegebenenfalls in welcher Form das Vorlagegericht die Krankenversicherungsbeiträge berücksichtigt wissen will. Sollte das Verwaltungsgericht die private Krankenversicherung bei der Ermittlung der Netto-Besoldung für abzugsfähig halten, hätte dies einer näheren Begründung bedurft, weil in den Berechnungsschritten des Bundesverfassungsgerichts zur amtsangemessenen Alimentation kinderreicher Beamtenfamilien diese Kosten nicht als Abzugsposten genannt sind (vgl. BVerfGE 99, 300 <321>). Sollte das Verwaltungsgericht die Kosten für die private Krankenversicherung hingegen nicht bei der Ermittlung des Netto-Einkommens berücksichtigen wollen, befände es sich damit zwar in Einklang mit der betreffenden Rechtsprechung. In diesem Fall wäre aber die spätere Vorgehensweise des Gerichts nicht plausibel, bei den Vergleichsgruppen-Angestellten die Krankenversicherung als Abzugsposten zur Ermittlung des „vergleichbaren Netto-Gesamt“ zu berücksichtigen und damit eine von unterschiedlichen Ausgangspunkten getragene Gegenüberstellung von Beamten und Angestellten vorzunehmen.

(3) Ein Rückgriff auf die Akten des Ausgangsverfahrens zur Aufklärung des Sachverhaltes über die Darlegungen im Vorlagebeschluss hinaus kommt nicht in Betracht. Nach ständiger Rechtsprechung muss der Vorlagebeschluss im Hinblick auf den Zweck des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG, das Bundesverfassungsgericht zu entlasten, aus sich heraus – also ohne Beiziehung der Akten – verständlich sein (vgl. BVerfGE 35, 303 <306>; 37, 328 <333 f.>; 69, 185 <187>; BVerfGK 3, 285 <292>). Dies gilt umso mehr, als das Vorlagegericht hätte darlegen müssen, warum es den Berechnungen der Beteiligten des Ausgangsverfahrens in bestimmten Punkten folgt oder nicht folgt. Auch insoweit hat das vorliegende Gericht in den Gründen des Vorlagebeschlusses den Sachverhalt, soweit er für die rechtliche Beurteilung wesentlich ist, und die rechtlichen Erwägungen erschöpfend darzulegen (vgl. BVerfGE 37, 328 <333 f.>; 48, 396 <400>; 68, 311 <316>).

bb) Auch die zur Begründung eines Verstoßes gegen Art. 33 Abs. 5 GG vergleichsweise herangezogenen Angaben zu den Netto-Gehältern der Vergleichsgruppen-Angestellten lassen entscheidungserhebliche Gesichtspunkte unerörtert. Zwar hat das Vorlagegericht insoweit die Berechnungen offengelegt. Bei den aus Sicht des Gerichts vergleichbaren Tarifbeschäftigten wird zunächst eine Brutto-Gesamtsumme bestehend aus Grundgehalt, Ortszuschlag, Stellenzulage, vermögenswirksamen Leistungen, Einmalzahlung, Urlaubsgeld und Sonderzuwendung gebildet. Anschließend werden Steuern abgezogen, um ein „Zwischen-Netto“ zu ermitteln. Unklar ist allerdings, welche Steuern erfasst werden; das Gericht legt nicht offen, ob es dabei den Rechenweg zur Bestimmung des Netto-Einkommens kinderreicher Beamtenfamilien (BVerfGE 99, 300 <321>) auf Angestellte im öffentlichen Dienst überträgt. Vom „Zwischen-Netto“ zieht das Vorlagegericht dann Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Rentenversicherung und Arbeitslosenversicherung ab, um ein nach seiner Auffassung „vergleichbares Netto-Gesamt“ zu ermitteln. Eine Begründung dafür, warum welche Posten abzugsfähig sein sollen, insbesondere warum die Krankenversicherung als Abzugsposten berücksichtigungsfähig sein soll, enthält der Vorlagebeschluss nicht.

cc) Gegen die Zulässigkeit der Vorlage unter dem Gesichtspunkt der Aufbereitung des Streitstoffes in tatsächlicher Hinsicht spricht des Weiteren der vom Vorlagegericht zugrunde gelegte Zeitraum. Das Gericht hat die Besoldungsentwicklung nur für einen kurzen Zeitabschnitt, nämlich von 2002 bis 2005, dargestellt und auch nur in diesem Zeitraum in Relation zu verschiedenen Bestimmungsfaktoren der amtsangemessenen Alimentation (Preisentwicklung, Gehaltsentwicklung innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes) gesetzt. Das Ausgangsjahr 2002 war das letzte Jahr, in dem das Sonderzahlungsrecht bundeseinheitlich geregelt war; das Endjahr 2005 markierte den „Tiefpunkt“ in Bezug auf die Sonderzahlung in Niedersachsen. Für eine dem § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG genügende Aufbereitung des Streitstoffes ist aber zu fordern, dass ein größerer Zeitraum in die Betrachtung einbezogen wird, wenn ein Vorlagegericht die Verfassungswidrigkeit der Besoldungshöhe unter Verweis auf deren zeitliche Entwicklung begründet. Nur so erscheint es möglich, das vom Bundesverfassungsgericht für die Verfassungswidrigkeit der Besoldung aufgestellte Evidenzkriterium plausibel darzulegen (vgl. dazu sogleich unter b).

dd) Der vom Gericht vorgenommene Vergleich zwischen der Beamtenbesoldung und der Bezahlung der Angestellten im öffentlichen Dienst ist mit der gegebenen Begründung nicht geeignet, die Verfassungswidrigkeit der die Besoldungshöhe bestimm-



enden Vorschriften darzulegen. Das Gericht argumentiert damit, dass die Beamtenbesoldung zwischen 2002 und 2005 um lediglich 0,05 % beziehungsweise 2,526 % – insoweit variieren die Angaben – gestiegen sei, während sich die Netto-Einkünfte der Vergleichsgruppen-Angestellten im gleichen Zeitraum um 8,16 % erhöht hätten. Abgesehen davon, dass diese Diskrepanz auf den Spezifika des gewählten Betrachtungszeitraums beruht, verhält sich das Vorlagegericht nicht zu der Frage, ob es ausschließlich auf einen relativen Vergleich oder auch auf einen Vergleich in absoluten Zahlen ankommt. Das Gericht hat für das Jahr 2005 ein „vergleichbares Netto-Gesamt“ der Vergleichsgruppen-Angestellten in Höhe von 25.784,24 EUR ermittelt, das einer Netto-Besoldung der Beamten in Höhe von 29.983,63 EUR beziehungsweise 29.366,02 EUR gegenübersteht. Diese Gegenüberstellung als Beleg für ein verfassungswidriges Alimentsdefizit anzuführen, bedürfte einer vertieften Begründung.

ee) Der vom Vorlagegericht vorgenommene Gehaltsvergleich mit der Privatwirtschaft ist ebenfalls nicht tragfähig. Das Gericht beschränkt sich auf den Hinweis, dass sich die Brutto-Verdienste der Arbeitnehmer im produzierenden Gewerbe zwischen 2002 und 2005 von monatlich 2.816,00 EUR auf 3.024,00 EUR – also um 7,38 % – erhöht hätten. Unabhängig davon, dass hier in Abweichung von den sonstigen Netto-Berechnungen auf die Brutto-Verdienste abgestellt wird, berücksichtigt der Vergleich nicht hinreichend die Besonderheiten des Beamtenverhältnisses. Damit das Beamtenverhältnis für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte attraktiv ist, muss sich die Amtsangemessenheit der Alimentation auch durch ihr Verhältnis zu den Einkommen bestimmen, die für vergleichbare und auf der Grundlage vergleichbarer Ausbildung erbrachte Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielt werden (vgl. BVerfGE 114, 258 <293 f.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 14. Februar 2012 - 2 BvL 4/10 -, NVwZ 2012, S. 357 <359>). Zur Vergleichbarkeit der Ausbildung und Tätigkeit des Klägers des Ausgangsverfahrens und der Arbeitnehmer im produzierenden Gewerbe trifft das Verwaltungsgericht keine Aussage. Zudem lässt das Gericht die gegenüber den Bezahlungssystemen der Privatwirtschaft bestehenden Besonderheiten des beamtenrechtlichen Besoldungssystems außer Acht, die auf den Charakter des Beamtenverhältnisses als wechselseitiges Dienst- und Treueverhältnis zurückzuführen sind. Angesichts der zwischen Staatsdienst und Privatwirtschaft bestehenden Systemunterschiede müssen die Konditionen eben (nur) insgesamt vergleichbar sein (vgl. BVerfGE 114, 258 <294>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 14. Februar 2012 - 2 BvL 4/10 -, NVwZ 2012, S. 357 <359>).

b) Seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der im Streit stehenden Alimentation legt das Vorlagegericht nicht hinreichend dar.

aa) Für die Feststellung der Unteralimentation der Beamten ist nach ständiger verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung ein Evidenzkriterium maßgeblich. Dem weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers entspricht eine zurückhaltende, auf den Maßstab evidenter Sachwidrigkeit beschränkte Kontrolle der einfachgesetzlichen Regelung durch das Bundesverfassungsgericht (vgl. BVerfGE 65, 141 <148 f.>; 103, 310 <319 f.>; 110, 353 <364 f.>; 117, 330 <353>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 14. Februar 2012 - 2 BvL 4/10 -, NVwZ 2012, S. 357 <359>). Im Ergebnis beschränkt sich die materielle Kontrolle auf die Frage, ob die dem Beamten gewährten Bezüge evident unzureichend sind. Dies ist der Fall, wenn der unantastbare Kerngehalt der Alimentation als Untergrenze nicht mehr gewahrt ist (vgl. BVerfGE 44, 249 <263, 267 f.>; 114, 258 <288 f.>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 14. Februar 2012 - 2 BvL 4/10 -, NVwZ 2012, S. 357 <359>).

bb) Hieran gemessen hat das Vorlagegericht seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit der gewährten Bezüge nicht hinreichend dargelegt.

(1) Das Verwaltungsgericht hat das Evidenzkriterium weder nach dessen Wortlaut noch sinngemäß für eine Prüfung am Maßstab des Art. 33 Abs. 5 GG herangezogen. Das Gericht beschränkt sich darauf, auf den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers im Besoldungsrecht hinzuweisen, ohne daraus konkrete Folgerungen für den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab abzuleiten. Soweit das Gericht in diesem Zusammenhang auf das in der fachgerichtlichen Judikatur verbreitete Kriterium der greifbaren Abkopplung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Entwicklung abstellt, bedürfte dieser Ansatzpunkt einer näheren Entfaltung. Die fachgerichtliche Rechtsprechung legt ihren Entscheidungen divergierende Zahlenwerte – die sich zudem auf unterschiedliche Bezugspunkte beziehen – zugrunde, ab denen eine greifbare Abkopplung anzunehmen sein soll (vgl. dazu die Darstellung im Vorlagebeschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 9. Juli 2009 - 1 A 1525/08 -, juris, Rn. 396 ff.). Weder setzt sich das Gericht mit diesen Zahlen auseinander, noch macht es deutlich, warum es bei den von ihm zugrunde gelegten Werten von einer greifbaren Abkopplung ausgeht.

(2) Mehrere Passagen des Vorlagebeschlusses deuten in eine Richtung, wonach das Gericht keine echte Gesamtbetrachtung der Besoldungshöhe und Besoldungsentwicklung vornimmt (vgl. zu diesem Erfordernis BVerfGK 12, 253 <263 f.>), sondern die Neuregelung des Sonderzahlungsrechts als den



eigentlichen Bezugspunkt für die Annahme einer Unteralimentation ansieht. So führt das Gericht aus, dass der vorgelegte Normenkomplex verfassungswidrig sei, weil das Landesrecht im Jahr 2005 die im Vorjahr gezahlten Sonderzahlungsbeträge nicht mehr vorsehe und das Bundesbesoldungsgesetz keinen finanziellen Ausgleich für diesen Einschnitt vornehme. Dieses Verständnis deckt sich mit der Prozessgeschichte im Rechtsstreit des Ausgangsverfahrens, der von Anfang an auf die Kürzung der Sonderzahlung „zugeschnitten“ war. Vorlagen, die sich allein auf die Neuregelung des Sonderzahlungsrechts beziehen, hat das Bundesverfassungsgericht aber schon mehrfach als unzulässig beschieden (vgl. BVerfGK 12, 234 <237 ff.>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 14. Oktober 2009 - 2 BvL 3/08 u.a. -, ZBR 2010, S. 165; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 14. Oktober 2009 - 2 BvL 13/08 u.a. -, juris).

(3) Schließlich hat sich das Vorlagegericht nicht hinreichend mit Rechtsprechung und Schrifttum zur Verfassungskonformität der Alimentation nach der Neuregelung des Sonderzahlungsrechts auseinandergesetzt (vgl. etwa Wolff, Das Sächsische Gesetz über die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung und das Alimentationsprinzip, SächsVBl 2004, S. 273 ff.). Insbesondere eine Auseinandersetzung mit der die Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung bejahenden (niedersächsischen) Rechtsprechung (vgl. VG Hannover, Urteil vom 16. November 2006 - 2 A 50/04 -, NVwZ-RR 2008, S. 124, zur Verfassungskonformität der Neuregelung des Sonderzahlungsrechts, zwar bezogen auf die Streitjahre 2003 und 2004, aber wohl darüber hinausweisend; vgl. auch – nach Erlass des Vorlagebeschlusses – VG Lüneburg, Urteil vom 30. April 2009 - 1 A 300/05 -, juris, zur Verfassungskonformität der Alimentation der niedersächsischen Beamten im Jahr 2005) wäre insoweit angezeigt gewesen.

Justizgewährungsanspruch

BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 23. Mai 2012,

Az.: 2 BvR 610/12, 2 BvR 625/12

Das BVerfG hat die gegen zwei Beschlüsse des Bundesgerichtshofs vom 16. Februar 2012 eingelegten Verfassungsbeschwerden nicht zur Entscheidung angenommen.

Aus den Gründen:

I.

Die Verfassungsbeschwerden betreffen im Wesentlichen die Frage, ob die seit dem 1. Januar 2012 vorgesehene Besetzung des 2. und 4. Strafsenats des Bundesgerichtshofs mit dem Vorsitzenden Richter am Bundesgerichtshof Dr. E. den Gewährleistungen des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG genügt.

1. Nachdem die frühere Vorsitzende des 2. Strafsenats zum 31. Januar 2011 ruhestandsbedingt ausgeschieden war, nahm der stellvertretende Vorsitzende des 2. Strafsenats, Richter am Bundesgerichtshof Prof. Dr. F., den Vorsitz im 2. Strafsenat vom 1. Februar 2011 bis zum 31. Dezember 2011 kommissarisch wahr. Aufgrund des bisher nicht abgeschlossenen Verfahrens über die Wiederbesetzung der vakanten Stelle einer Vorsitzenden Richterin oder eines Vorsitzenden Richters am Bundesgerichtshof ist die Stelle weiterhin unbesetzt. Das Präsidium des Bundesgerichtshofs beschloss am 15. Dezember 2011 über die Geschäftsverteilung für das Jahr 2012 und wies dem Vorsitzenden Richter am Bundesgerichtshof Dr. E. – bis dahin und weiterhin Vorsitzender des 4. Strafsenats – zusätzlich den Vorsitz des 2. Strafsenats zu. Gleichzeitig wurde Richter am Bundesgerichtshof Prof. Dr. S., der zuvor allein dem 2. Strafsenat zugeteilt war, mit 50 % seiner Arbeitskraft dem 4. Strafsenat zugewiesen.

2. a) Der Beschwerdeführer zu 1) wurde am 12. August 2011 durch das Landgericht Frankfurt am Main wegen Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz zu einer Freiheitsstrafe von elf Jahren und sechs Monaten, der Beschwerdeführer zu 2) am 29. September 2011 durch das Landgericht Kassel wegen Totschlags zu einer Freiheitsstrafe von sieben Jahren und sechs Monaten verurteilt.
- b) Die Revisionen der Beschwerdeführer verwarf der 2. Strafsenat jeweils unter Vorsitz des Vorsitzenden Richters am Bundesgerichtshof Dr. E. am 16. Februar 2012 nach § 349 Abs. 2 StPO durch unbegründeten Beschluss. Zu seiner Besetzung verwies der Senat auf seine Entscheidungen vom 11. Januar 2012 (2 StR 482/11) und 8. Februar 2012 (2 StR 346/11).

II.

1. Die Beschwerdeführer rügen im Wesentlichen eine Verletzung des materiellen Gewährleistungsgehalts des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG und des Justizgewährungsanspruchs, die insoweit einen Anspruch auf einen unabhängigen und unparteilichen Richter begründeten. Die Zuweisung eines Doppelvorsitzes an den Vorsitzenden Richter am Bundesgerichtshof Dr. E., der nach dem Geschäftsverteilungsplan sowohl den Vorsitz des 2. als auch des 4. Strafsenats innehatte, beeinträchtigt wegen der dadurch hervorgerufenen Überbelastung den Anspruch auf den gesetzlichen Richter. Es liege – so der Beschwerdeführer zu 1) – nahe, dass der Schutzzweck des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG auch dann ver-



fehlt werde, wenn der Rechtssuchende vor einem Richter stehe, der aus faktischen und rechtlichen Gründen nicht in der Lage sei, die ihm überantwortete Aufgabe verantwortungsvoll wahrzunehmen. Der Beschwerdeführer zu 2) stellt – letztlich durch einen Gesamtverweis auf die Entscheidung des 2. Strafsenats vom 11. Januar 2012 - 2 StR 346/11 – hierzu im Wesentlichen darauf ab, dass die richterliche Unabhängigkeit nach Art. 97 GG Minimalbedingungen für eine freie Ausübung der richterlichen Tätigkeit fordere und dies sowohl Maßnahmen entgegenstehe, die den Richter faktisch aus seiner Tätigkeit verdrängten, als auch solchen, die ihm ein Arbeitspensum zuwiesen, das sich in sachgerechter Weise nicht mehr erledigen lasse.

Der danach erforderlichen sachgerechten beziehungsweise verantwortungsvollen Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben werde der Vorsitzende Richter nur gerecht, wenn er dem gesetzlichen Leitbild entsprechend richtunggebenden Einfluss auf die Rechtsprechung des ihm anvertrauten Spruchkörpers nehmen könne. Mit diesen Anforderungen lasse sich der Doppelvorsitz in zwei voll ausgelasteten Strafsenaten nicht vereinbaren. So setze ein richtunggebender Einfluss nach der auf das Strafrecht zu übertragenden zivilgerichtlichen Rechtsprechung voraus, dass der Vorsitzende mindestens 75 % der Aufgaben als Vorsitzender seines Spruchkörpers selbst wahrnehme. Gleichzeitig erfordere die übliche Arbeitsweise der Strafsenate in Revisionsachen – bei der überwiegend nicht schriftlich votiert werde, sondern der Berichterstatter den zu entscheidenden Fall mündlich vortrage –, dass der Vorsitzende die (häufig umfangreichen) Senatshefte selbst lese, um sich dadurch eine eigene Ansicht von dem Verfahren und den anfallenden Rechtsfragen zu bilden und so in der Lage zu sein, den Berichterstatter kritisch zu hinterfragen. Bei zwei voll ausgelasteten Senaten begründeten diese Vorgaben ein theoretisches Arbeitspensum von wenigstens 150 %. Das überschießende Arbeitspensum werde weder durch die geringfügige Entlastung im 4. Strafsenat kompensiert noch könne es durch einen teilweisen Verzicht des Vorsitzenden auf das vollständige Studium der Senatshefte und eine Delegation an einen Zweitberichterstatter reduziert werden. Die Kenntnis des gesamten Streitstoffs sei unabdingbare Voraussetzung für die Leitung und Führung eines Strafsenats beim Bundesgerichtshof.

Mit nachgereichtem Schriftsatz rügt der Beschwerdeführer zu 1) überdies eine zusätzliche Verletzung des materiellen Gewährleistungsgehalts des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG dadurch, dass die richterliche Unabhängigkeit infolge einer Anhörung von (letztlich) drei Mitgliedern des 2. Strafsenats durch das Präsidium am 18. Januar 2012 nicht mehr gewährleistet sei.

III.

Die Verfassungsbeschwerden sind nicht zur Entscheidung anzunehmen, da die Voraussetzungen des § 93a Abs. 2 BVerfGG nicht vorliegen. Die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Fragen sind beantwortet (§ 93a Abs. 2 Buchstabe a BVerfGG). Die Annahme ist auch nicht zur Durch-

setzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte der Beschwerdeführer angezeigt (§ 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG), denn die Verfassungsbeschwerden haben keine Aussicht auf Erfolg (vgl. BVerfGE 90, 22 <24 ff.>).

1. Der im Geschäftsverteilungsplan des Bundesgerichtshofs seit dem 1. Januar 2012 dem Vorsitzenden Richter am Bundesgerichtshof Dr. E. zugewiesene Vorsitz des 2. und 4. Strafsenats verletzt weder den Anspruch der Beschwerdeführer auf den gesetzlichen Richter aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG noch das Gebot effektiven Rechtsschutzes.

a)

aa) Mit der Garantie des gesetzlichen Richters will Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG der Gefahr vorbeugen, dass die Justiz durch eine Manipulation der rechtsprechenden Organe sachfremden Einflüssen ausgesetzt wird. Es soll vermieden werden, dass durch eine auf den Einzelfall bezogene Auswahl der zur Entscheidung berufenen Richter das Ergebnis der Entscheidung beeinflusst werden kann, gleichgültig, von welcher Seite eine solche Manipulation ausgeht (vgl. BVerfGE 17, 294 <299>; 48, 246 <254>; 82, 286 <296>; 95, 322 <327>). Damit soll die Unabhängigkeit der Rechtsprechung gewahrt und das Vertrauen der Rechtssuchenden und der Öffentlichkeit in die Unparteilichkeit und Sachlichkeit der Gerichte gesichert werden (vgl. BVerfGE 4, 412 <416, 418>; 95, 322 <327>). Dieses Vertrauen nähme Schaden, müsste der rechtssuchende Bürger befürchten, sich einem Richter gegenüberzusehen, der mit Blick auf seinen Fall und seine Person bestellt worden ist. Aus diesem Zweck heraus ergibt sich, dass von Verfassungs wegen allgemeine Regelungen darüber bestehen müssen, welches Gericht, welcher Spruchkörper und welcher Richter zur Entscheidung des Einzelfalls berufen sind (BVerfGE 2, 307 <319 f.>; 19, 52 <60>; 21, 139 <145>; 95, 322 <327 f.>).

bb) Darüber hinaus hat Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch einen materiellen Gewährleistungsgehalt, der dem rechtssuchenden Bürger im Einzelfall garantiert, vor einem unabhängigen und unparteilichen Richter zu stehen, der die Gewähr für Neutralität und Distanz gegenüber den Verfahrensbeteiligten bietet (BVerfGE 4, 412 <416>; 21, 139 <145 f.>; 23, 321 <325>; 82, 286 <298>; 89, 28 <36>). Die sachliche Unabhängigkeit der Richter wird durch die in Art. 97 Abs. 1 GG ausgesprochene Weisungsfreiheit verfassungsrechtlich garantiert (dazu BVerfGE 3, 213 <224>; 14, 56 <69>; 26, 186 <198>; 27, 312 <322>; 31, 137 <140>; 36, 174 <185>) und mit der in Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleisteten persönlichen Unabhängigkeit durch prinzipielle Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit abgesichert (BVerfGE 4, 331 <346>; 14, 56 <69 f.>; 14, 156 <162>; 17, 252 <259>; 87, 68 <85>).



- b) Die verfassungsgerichtliche Prüfung ist vorliegend nicht darauf beschränkt, ob die Anwendung und Auslegung von Zuständigkeitsnormen willkürlich oder offensichtlich unhaltbar ist (BVerfGE 29, 45, <49>; 29, 198 <207>; 82, 159 <194>; 82, 286 <299>; BVerfGK 7, 325 <336 f.>; 11, 62 <71>) oder die angegriffenen Entscheidungen Bedeutung und Tragweite der Verfassungsgarantie grundlegend verkennen (BVerfGE 82, 286 <299>; BVerfGK 7, 325 <336 f.>; 11, 62 <71>). Vielmehr sind die die Überprüfung des Geschäftsverteilungsplans selbst betreffenden Rügen unmittelbar an den Gewährleistungen des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG zu messen (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 16. Februar 2005 - 2 BvR 581/03 -, juris, Rn. 22).
- c) Nach diesen Maßstäben betrifft eine Überbeanspruchung eines einzelnen Richters oder eines Spruchkörpers – unabhängig davon, ob eine solche tatsächlich vorliegt – nicht den Anspruch auf den gesetzlichen Richter. Soweit dem Richter gestützt auf seine richterliche Unabhängigkeit aus Art. 97 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG ein Abwehrrecht gegen eine über- oder unterfordernde Einflussnahme bei der Zuweisung des Arbeitspensums eingeräumt wird, ist dieser Abwehranspruch von den subjektiven Gewährleistungen zugunsten des Rechtssuchenden aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG zu unterscheiden.
- aa) Die Unabhängigkeit des Richters wird zum einen dadurch gesichert, dass der Richter durch die Tätigkeitszuweisung des Geschäftsverteilungsplans nicht gegen seinen Willen faktisch aus dem Amt verdrängt werden kann (vgl. BVerfGE 17, 252 <259>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 28. November 2007 - 2 BvR 1431/07 -, juris, Rn. 17). In entsprechender Weise kann sich der Richter gegen eine Überbeanspruchung wehren.
- bb) Die Überbeanspruchung eines Richters führt jedoch grundsätzlich nicht zu einem Verstoß gegen den materiellen Gewährleistungsgehalt des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. Dem steht entgegen, dass eine dienstliche Überbelastung den Richter nicht dazu zwingt, ein überobligatorisches Arbeitspensum zu erfüllen.
- (1) Der vom Richter zu leistende Arbeitseinsatz bestimmt sich grundsätzlich nach dem ihm verliehenen konkreten Richteramt und den ihm in der richterlichen Geschäftsverteilung zugewiesenen Aufgaben (BVerwGE 78, 211 <213>). Allerdings sind auch Richter nicht verpflichtet, sämtliche ihnen nach dem Geschäftsverteilungsplan übertragene Aufgaben in vollem Umfang sofort und ohne Beschränkung ihres zeitlichen Einsatzes zu erledigen (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 14. November 2005 - 1 A 494/04 -, juris, Rn. 20; OVG Saarland, Beschluss vom 24. Februar 1992 - 1 W 2/92 -, juris, Rn. 11). Die Möglichkeit, die Arbeitszeit als Ausfluss der richterlichen Unabhängigkeit

selbst zu gestalten – soweit die Anwesenheit in der Dienststelle nicht durch bestimmte Tätigkeiten (Beratungen, Sitzungsdienst, Bereitschaftsdienst usw.) geboten ist –, bedeutet nämlich nicht, dass ein Richter zeitlich unbeschränkt zur Arbeitsleistung verpflichtet ist (BVerwG, Beschluss vom 21. September 1982 - 2 B 12/82 -, juris, Rn. 3). Vielmehr orientiert sich die von einem Richter zu erbringende Arbeitsleistung pauschalierend an dem Arbeitspensum, das ein durchschnittlicher Richter vergleichbarer Position in der für Beamte geltenden regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit bewältigt (vgl. BVerwGE 78, 211 <213 f.>; BVerwG, Beschluss vom 21. September 1982 - 2 B 12/82 -, nach juris, Rn. 3; vgl. auch BGH, Urteil vom 3. Dezember 2009 - RiZ(R) 1/09 -, juris, Rn. 38).

Überschreitet das zugewiesene Arbeitspensum die so zu bestimmende Arbeitsleistung – auch unter Berücksichtigung zumutbarer Maßnahmen wie zum Beispiel eines vorübergehenden erhöhten Arbeitseinsatzes – erheblich, kann der Richter nach pflichtgemäßer Auswahl unter sachlichen Gesichtspunkten die Erledigung der ein durchschnittliches Arbeitspensum übersteigenden Angelegenheiten zurückstellen. Die richterliche Unabhängigkeit bleibt dabei gewährleistet, indem der Richter – nach entsprechender Anzeige der Überlastung – für die nach pflichtgemäßer Auswahl zurückgestellten Aufgaben und die dadurch begründete verzögerte Bearbeitung dienstaufsichtsrechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden kann (vgl. OVG Saarland, Beschluss vom 24. Februar 1992 - 1 W 2/92 -, juris, Rn. 11; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 14. November 2005 - 1 A 494/04 -, juris, Rn. 22 ff.; vgl. auch BGH, Urteil vom 3. Dezember 2009 - RiZ(R) 1/09 -, juris, Rn. 35).

(2) Ob sich ein überdurchschnittlich leistungsfähiger oder leistungsbereiter Richter letztlich darauf beruft, nur mit einem durchschnittlichen Arbeitspensum belastet zu werden, oder sein erhöhtes Leistungsvermögen beziehungsweise seine erhöhte Leistungsbereitschaft zur Bewältigung etwaiger überobligatorischer Aufgaben einsetzt, ist diesem überlassen und seinerseits Ausfluss der richterlichen Unabhängigkeit. Auch wenn Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG dem Rechtssuchenden die materielle Gewähr eines unabhängigen Richters bietet, macht ihn das nicht zum Interessenwahrer des Richters und er kann nicht eine aus dessen Arbeitsbelastung abgeleitete Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit geltend machen.

- cc) Zu trennen ist dieser Aspekt der richterlichen Unabhängigkeit von etwaigen Ansprüchen, die sich aus belastungsbedingten Erledigungsverzögerungen ergeben. Der Anspruch auf effektiven Rechtsschutz, der aus dem allgemeinen Justizgewährungsanspruch oder aus Art. 19 Abs. 4 GG herzuleiten ist und einen Anspruch auf Rechtsschutz in angemess-



sener Zeit umfasst (vgl. BVerfGE 54, 39 <41>; 88, 118 <123 f.>; Papier, in: HdStR VIII, 3. Aufl. 2010, § 176 Rn. 18, 21 f.; § 177 Rn. 90, 93; Sachs, in: Sachs, Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 19 Rn. 143 ff.), ist mit den dafür in der Rechtsordnung vorgesehenen Mitteln durchzusetzen.

d) Soweit die Beschwerdeführer ihre verfassungsrechtlichen Einwände darauf stützen, dass der richtunggebende Einfluss des Vorsitzenden Richters am Bundesgerichtshof Dr. E. infolge des ihm zugewiesenen Doppelvorsitzes nicht mehr gewährleistet sei, kann dem nicht gefolgt werden.

aa) Es bedarf keiner Entscheidung, ob und inwieweit die Forderung nach richtunggebendem Einfluss des Vorsitzenden eines richterlichen Spruchkörpers verfassungsrechtlich gewährleistet oder lediglich dem einfachen Recht zuzuordnen ist (offen lassend auch BVerfGK 3, 192 <197>, m.w.N.). Denn die Beschwerdeführer verkennen bereits die mögliche Tragweite eines entsprechenden Verfassungsgebots. Die Verfassungsbeschwerden fußen auf der Prämisse, dass zur Gewährleistung eines richtunggebenden Einflusses bestimmte qualitative Anforderungen an die Beratungsvorbereitung des Vorsitzenden zu stellen seien, die es erforderten, dass der Vorsitzende neben dem Berichterstatter die unter Umständen viele hundert Seiten umfassenden Revisionsunterlagen sorgfältig durcharbeite. Diese Prämisse vermischt die Anforderungen an die Berichterstattung, die Beratung und den Entscheidungsprozess in einem Spruchkörper einerseits mit der Leitungs- und Lenkungsfunction des Vorsitzenden andererseits.

(1) Bei der Rechtsfindung im konkreten Fall sind Aufgabe, Leistung und Verantwortung aller Mitglieder des erkennenden Gerichts völlig gleich (BVerfGE 26, 72 <76>). Voraussetzung für jede Beratung und Entscheidung einer Kammer oder eines Senats ist deshalb, dass alle zur Entscheidung berufenen Mitglieder des Spruchkörpers – und nicht etwa nur der Berichterstatter und der Vorsitzende – Kenntnis des Streitstoffs haben.

Erfordert die Entscheidung im Kollegialorgan danach uneingeschränkt, dass bei der Beratung und Entscheidungsfindung alle Mitglieder des Spruchkörpers vollständig über den Sach- und Streitstand informiert sind, ist nicht ersichtlich, warum der Vorsitzende nicht auf dieser Informationsgrundlage seinen richtunggebenden Einfluss, durch den eine zusätzliche Gewähr für Güte und Stetigkeit der Rechtsprechung innerhalb der Spruchkörper geboten wird (BGHSt 2, 71 <72 f.>; 21, 131 <133>; 25, 54 <56>; BGHZ 37, 210 <212>), einbringen könnte. Ein Vorsitzender soll aufgrund seiner Sachkunde, Erfahrung und Menschenkenntnis in der Lage sein, den richtunggebenden Einfluss durch geistige Überzeugungskraft auszuüben (vgl. BGHZ 37, 210 <213>; HessVGH, Beschluss vom 26. November 1992 - 1 TG 1792/92-,

juris, Rn. 16). Die Fähigkeit des Vorsitzenden, auf die Rechtsprechung des ihm anvertrauten Spruchkörpers richtunggebenden Einfluss auszuüben, kann demgegenüber nicht von einer über-legenen inhaltlichen Kenntnis des konkret zur Entscheidung stehenden Falles abhängen.

(2) Davon zu unterscheiden ist die Frage, wie die einzelnen Mitglieder des Spruchkörpers die erforderliche Kenntnis des Streitstoffs erlangen. Hierzu enthalten weder das Verfahrens- noch das Verfassungsrecht nähere Vorgaben. Die Entscheidung, ob der Spruchkörper sich mit Blick auf die Arbeitsteilung im Kollegium darauf beschränkt, durch den Berichterstatter über den maßgeblichen Sach- und Streitstand informiert zu werden, oder die Vollständigkeit und Richtigkeit des Berichterstattervortrags – allein darum geht es an diesem Punkt – dadurch sichert und verstärkt, dass ein, mehrere oder alle Mitglieder des Spruchkörpers sich den Streitstoff aus den Akten selbst erarbeiten, ist ihm überlassen und insoweit Ausfluss der richterlichen Unabhängigkeit. Diese gewährleistet die Freiheit von äußeren Einflüssen sowohl für die Entscheidung als auch den Entscheidungsprozess (vgl. Hillgruber, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz (Mai 2008), Art. 97 Rn. 21; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz, 2. Aufl. 2008, Art. 97 Rn. 30; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 11. Aufl. 2011, Art. 97 Rn. 3; auch BGHZ 42, 163 <169>). Dabei ist es jedem Richter in Ausübung seiner Unabhängigkeit und persönlichen Verantwortung jederzeit unbenommen, sich selbst unmittelbar aus den Akten kundig zu machen, wenn er dies für seine Überzeugungsbildung für erforderlich hält und nicht allein auf den Vortrag des Berichterstatters zurückgreifen möchte.

bb) (1) Soweit die fachgerichtliche Rechtsprechung für einen nicht nur formellen, sondern tatsächlichen richtungweisenden Einfluss des Vorsitzenden fordert, dass dieser mindestens 75 % der Aufgaben als Vorsitzender des Senats selbst wahrnehme (BGHZ 37, 210 <215 f.>; 88, 1 <8 f.>; vgl. auch Kissel/Mayer, GVG, 6. Aufl. 2010, § 59 Rn. 12) und daher im Regelfall im Interesse der Güte und Stetigkeit der Rechtsprechung des einzelnen Spruchkörpers die Mitwirkung des ordentlichen Vorsitzenden zu verlangen sei und nicht die Mitwirkung seines Vertreters (BGHZ 37, 210 <214 f.>), lässt auch insoweit der beanstandete Doppelvorsitz keine Beeinträchtigung des richtunggebenden Einflusses des Vorsitzenden erkennen.

Die sich in dieser Rechtsprechung niederschlagende Gegenüberstellung zwischen der Wahrnehmung der richterlichen Aufgaben durch den Vorsitzenden einerseits und ihrer Wahrnehmung durch dessen Vertreter andererseits (vgl. BGHSt 2, 71 <72 f.>; BGHZ 37, 210 <214 f.>; HessVGH, Urteil vom 27. April 1998 - 6 UE 745/98.A -, juris, Rn. 30) zeigt,



dass die 75 %-Grenze die quantitative Mitwirkung des ordentlichen Vorsitzenden betrifft. Dass der Vorsitzende Richter am Bundesgerichtshof Dr. E. infolge des ihm übertragenen Doppelvorsitzes an der Mitwirkung bei den Entscheidungen der Strafsenatein erheblichem Umfang verhindert gewesen sei und der Vorsitz stattdessen von einem Vertreter habe wahrgenommen werden müssen, ist nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführern auch nicht behauptet.

(2) Die Beschwerdeführer ziehen die fachgerichtliche 75 %-Rechtsprechung vielmehr in einem qualitativen Zusammenhang heran, indem sie eine bestimmte Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung durch den Vorsitzenden einfordern. Dabei vernachlässigen sie zum Einen, dass bereits die Präsenz des Vorsitzenden und die Mitwirkung an der Entscheidung es ihm ermöglichen, seine Überlegungen, seine Sachkunde und seine Erfahrung in den Spruchkörper einzubringen (vgl. Sowada, *Der gesetzliche Richter im Strafverfahren*, S. 409). Zum Andern steht es auch nach dieser Rechtsprechung allein im Verantwortungsbereich des Vorsitzenden, wie er seine Arbeitskraft bei der Erfüllung seiner richterlichen Aufgaben im Einzelnen einsetzt (BGHZ 37, 210 <217>; vgl. auch Kissel/Mayer, *GVG*, 6. Aufl. 2010, § 59 Rn. 12).

2. Die Anhörung von drei Mitgliedern des 2. Strafsenats durch das Präsidium im Vorfeld der angegriffenen Entscheidungen verletzt ebenfalls nicht den Anspruch der Beschwerdeführer auf den gesetzlichen Richter aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG.

Dabei kann es dahinstehen, inwieweit der konkrete Ablauf der Anhörung der Stellung und Aufgabe des Präsidiums in seiner besonderen Verantwortung für die Funktionsfähigkeit des gesamten Gerichts einerseits und der Stellung der Richter andererseits gerecht wurde. Jedenfalls lässt sich in der vorliegenden Konstellation eine unabhängigkeitsbeeinträchtigende Einflussnahme auf die angehörten Richter – oder den 2. Strafsenat insgesamt – ausschließen. Insbesondere sind von Seiten des Präsidiums in Bezug auf das künftige Entscheidungsverhalten keine direkten oder indirekten Sanktionen ausgesprochen oder angedeutet worden, die zu einem Verlust der Unabhängigkeit hätten führen können.

Konkurrentenstreitverfahren (Richter/-in am Amtsgericht)

Sächsisches OVG, Beschluss vom 30. Dezember 2011, Az.: 2 B 200/11

(im Anschluss an VG Chemnitz, Beschluss vom 1. August 2011, Az.: 1 L 177/11, BDVR-Rundschreiben Heft 3/2011, S. 161 f.)

Aus den Gründen:

Die zulässige Beschwerde ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat dem Antragsgegner im Ergebnis zu Recht im Wege der einstweiligen Anordnung untersagt, die ausgeschriebene Stelle mit der Beigeladenen zu besetzen. Zwar ist die Auswahlentscheidung nicht unter Heranziehung der Grundsätze des Art. 33 Abs. 2 GG zu treffen. Die aufgrund sozialer und personalwirtschaftlicher Kriterien erfolgte Auswahl ist indes ermessensfehlerhaft erfolgt.

1. In der Sache geht es um einen Konkurrentenstreit. Die begehrte Stelle ist die einer Richterin/eines Richters am Amtsgericht ... (R1). Die Beigeladene ist Staatsanwältin (R1); der Antragsteller ist ebenfalls Staatsanwalt (R1).

Die Stelle wurde im Justizministerialblatt 3/2011 ausgeschrieben. Fünf Bewerbungen gingen hierzu ein. Die Beigeladene wurde aus personalwirtschaftlichen Gründen ausgesucht (Besetzungsvorschlag vom 10. Mai 2011). Zum einen sei am Amtsgericht ... eine unausgewogene Altersstruktur zu verzeichnen. Zwölf Richter, also 60%, seien in den Jahren 1961 bis 1963 ge-

boren. Deshalb werde von der Auswahl der lebensältesten Bewerberin, die 1962 geboren sei, abgesehen. Die Beigeladene ginge als zweitälteste Bewerberin daher den übrigen Bewerbern vor. Außerdem sei sie unter Berücksichtigung ihrer Tätigkeit als Notarassessorin am längsten als Volljuristin tätig.

Der Antragsteller hat hiergegen einstweiligen Rechtsschutz beim Verwaltungsgericht Chemnitz gesucht. Er trägt vor, dass das Auswahlermessen rechtswidrig ausgeübt worden sei. Soziale Kriterien, insbesondere der Arbeitsweg, seien nicht berücksichtigt worden. Dabei werde nicht verkannt, dass bei der ausgeschriebenen Stelle nicht Art. 33 Abs. 2 GG zu berücksichtigen sei. Zwischen ihm und der Beigeladenen bestehe hinsichtlich des Lebensalters nur ein Unterschied von drei Monaten. Er habe hingegen ein höheres Dienstalter als die Beigeladene. Diese habe auch keine längere juristische Tätigkeit vorzuweisen, da Zeiten des Mutterschutzes nicht einberechnet werden dürften.

2. Das Verwaltungsgericht Chemnitz hat dem Antrag stattgegeben. Nach Art. 33 Abs. 2 GG habe jeder Deut-



sche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt. Dabei beziehe sich der Amtsbegriff des Art. 33 Abs. 2 GG nur auf das Statusamt. Bewerber um eine Stelle, auf die sie ohne Statusänderung umgesetzt oder versetzt werden sollen, hätten daher grundsätzlich keinen Anspruch auf eine Auswahl nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung. Entscheide sich somit ein Dienstherr im Rahmen seines Organisationsermessens dazu, eine Stelle durch vorhandene Bewerber zu besetzen, und sei damit kein beruflicher Aufstieg und keine Statusänderung verbunden, sei er nicht an die Maßstäbe des Art. 33 Abs. 2 GG gebunden.

Die beabsichtigte Maßnahme sei indes für die Bewerber mit einem Statuswechsel verbunden. Das statusrechtliche Amt werde durch das Besoldungsrecht, die einschlägigen Fachgesetze, die Laufbahnordnungen und ergänzend durch das Haushaltsrecht geprägt. Zwar seien Staatsanwälte und Richter als Organe der Rechtspflege weitgehend gleichgestellt und ein Wechsel aufgrund der statusrechtlichen Regelungen in § 122 DRiG leicht möglich. Zum Staatsanwalt könne so auch nur berufen werden, wer die Befähigung zum Richteramt besitze. Auch stehe dem richterlichen Dienst die staatsanwaltliche Tätigkeit gleich, § 10 Abs. 1, § 122 Abs. 2 DRiG. Eine weitere Verklammerung ergebe sich aus § 12 Abs. 1 und § 13, § 41 DRiG. Sowohl Richter als auch Staatsanwälte seien dem Legalitätsprinzip verpflichtet. Besoldungsrechtliche Unterschiede bestünden auch nicht. Gleichwohl bestünden nicht nur Unterschiede in den das Statusamt mit prägenden Amtsbezeichnungen, sondern dienstrechtlich vor allem darin, dass die Richter gänzlich aus der Beamtenschaft herausgelöst seien und in einem eigenständigen öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stünden. Deshalb scheidet ein Wechsel vom Beamten- in das Richter-verhältnis durch Versetzung aus. Vielmehr bedürfe es nach § 17 Abs. 2 Nr. 1 DRiG stets einer Ernennung. Es sei somit die ausgeschriebene Stelle aufgrund einer Bestenauslese zu besetzen. Die Erfolgsaussichten des Antragstellers, hierbei berücksichtigt zu werden, seien aufgrund der in der letzten Regelbeurteilung erteilten Prädikate offen.

3. Mit seiner hiergegen eingelegten Beschwerde trägt der Antragsgegner vor, dass er nicht gehalten gewesen sei, eine Auswahl unter Leistungsgesichtspunkten zu treffen. Außerdem wäre der Antragsteller auch unter Leistungsgesichtspunkten nicht auszuwählen gewesen, weil er – bei gleichem Prädikat in der letzten Regelbeurteilung – hinter die Beigeladene zurücktreten müsste, da die im Auswahlvermerk genannten Kriterien hierfür als Hilfskriterien auch herangezogen werden müssten.
4. Die zulässige Beschwerde hat keinen Erfolg. Zwar hat der Antragsgegner zulässigerweise das Auswahlverfahren ohne eine Bestenauslese durchgeführt. Jedoch erweist sich die Auswahlentscheidung aus anderen Gründen als fehlerhaft.

- a) Gemäß Art. 33 Abs. 2 GG hat jeder Deutsche nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt. Der Leistungsgrundsatz wird durch Art. 33 Abs. 2 GG unbeschränkt und vorbehaltlos gewährleistet (BVerfG, Kammerbeschl. v. 2. April 1996 - 2 BvR 169/93 - NVwZ 1997, 54, 55). Die Vorschrift dient zum einen dem öffentlichen Interesse an der bestmöglichen Besetzung der Stellen des öffentlichen Dienstes; dessen fachliches Niveau und rechtliche Integrität sollen gewährleistet werden. Zum andern trägt Art. 33 Abs. 2 GG dem berechtigten Interesse des Beamten an einem angemessenen beruflichen Fortkommen dadurch Rechnung, dass er ein grundrechtsgleiches Recht auf rechtsfehlerfreie Einbeziehung in die Bewerberauswahl begründet (sog. Bewerbungsverfahrenanspruch; siehe zum Vorstehenden: BVerfG, Urte. v. 25. November 2004 - 2 C 17/03 -, juris Rn. 13 f.).

Art. 33 Abs. 2 GG enthält keine Einschränkungen, die den Geltungsbereich des Leistungsgrundsatzes relativieren. Belange, die nicht im Leistungsgrundsatz verankert sind, können deshalb als immanente Grundrechtsschranke bei der Besetzung öffentlicher Ämter nur Berücksichtigung finden, wenn ihnen ebenfalls Verfassungsrang eingeräumt ist. Soweit es nicht um die Abwendung einer unmittelbar drohenden Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung geht, also nur um den optimierenden Ausgleich mit anderen verfassungsgeschützten Interessen, bedarf es zudem einer gesetzlichen Grundlage. Diese muss ihrerseits dem Zweck des Art. 33 Abs. 2 GG Rechnung tragen, d.h. ernsthaften Gefährdungen der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes vorbeugen (so BVerfG, Urteil vom 25. November 2004 a. a. O., m. w. N.; vgl. auch Beschl. des Senats v. 28. Dezember 2010 - 2 B 53/10 -, juris Rn. 10).

Entscheidet sich der Dienstherr, eine Stelle nicht unbeschränkt auszuschreiben, sondern im Wege der Versetzung oder Umsetzung zu besetzen, ist das hiernach durchzuführende Auswahlverfahren nicht an den Maßstäben des Art. 33 Abs. 2 GG zu messen. Dem Dienstherrn kommt eine Organisationsfreiheit zu, wie er offene Stellen besetzen will. Dabei hat er nach pflichtgemäßem Ermessen das Recht, zwischen Umsetzung, Versetzung oder Beförderung zu wählen. Entscheidet er sich, eine offene Stelle durch vorhandene Bewerber zu besetzen, und ist damit kein beruflicher Aufstieg von Bewerbern aus niedrigeren Besoldungsgruppen und keine Statusveränderung verbunden, ist er nicht gehalten, diese Maßnahme an den Maßstäben des Art. 33 Abs. 2 GG auszurichten. Mit Ausnahme statusrechtlicher Veränderungen im Hinblick auf das vom Beamten innegehaltene Amt ist Art. 33 Abs. 2 GG bei entsprechenden dienstlichen Maßnahmen grundsätzlich nicht anwendbar (so BVerfG, Beschl. v. 28. November 2007 - 2 BvR 1431/07 -, juris Rn. 10 m. w. N.).



Der Inhalt des statusrechtlichen Amtes ergibt sich zum einen aus § 18 BBesG. Diese Vorschrift besagt, dass die Funktionen der Beamten nach den mit ihnen verbundenen Anforderungen sachgerecht zu bewerten und Ämtern zuzuordnen und dass die Ämter nach ihrer Wertigkeit unter Berücksichtigung der gemeinsamen Belange aller Dienstherren den Besoldungsgruppen zuzuordnen sind. Zum anderen ergibt er sich aus den einschlägigen Fachgesetzen, den Laufbahnordnungen sowie ergänzend aus dem Haushaltsrecht durch die Einrichtung von Planstellen. Auch traditionelle Leitbilder können zur inhaltlichen Konkretisierung beitragen. Die rechtliche Bewertung der Dienstposten, d.h. ihre Zuordnung zu statusrechtlichen Ämtern einer bestimmten Besoldungsgruppe, liegt im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben des Besoldungs- und des Haushaltsrechts in der organisatorischen Gestaltungsfreiheit des Dienstherrn. Mit dem statusrechtlichen Amt und dessen Zuordnung zu einer bestimmten Besoldungsgruppe in Relation zu anderen Ämtern sowie der laufbahnrechtlichen Einordnung werden abstrakt Inhalt, Bedeutung, Umfang und Verantwortung und damit die Wertigkeit des Amtes zum Ausdruck gebracht (so BVerwG, Ur. v. 3. März 2005 - 2 C 11/04 -, juris Rn. 26).

- b) Der Antragsgegner hat zulässigerweise bei der Zuweisung der streitgegenständlichen Stelle eines Richters am Amtsgericht ... davon abgesehen, diese nach Durchführung einer Bestenauslese zu vergeben, sondern vielmehr auf organisatorische Belange abgestellt.

Mit der Ausschreibung der streitgegenständlichen Stelle im Justizministerialblatt hat der Antragsgegner zunächst nicht kundgetan, dass diese nach den Maßstäben des Art. 33 Abs. 2 GG vergeben werden soll. Zwar wird eine Ausschreibung in vielen Fällen vor dem Hintergrund erfolgen, dass eine Bestenauslese aus den Bewerbern erfolgen soll. Im Bereich des Antragsgegners ist indes durch das von ihm erlassene Personalentwicklungskonzept vom 17. November 2006, das den Beteiligten im Intranet des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa zugänglich gemacht wurde, klar gestellt worden, dass die ausgeschriebenen Stellen von Richtern im Eingangsamtsamt nicht im Wege einer Bestenauslese, sondern aus personalwirtschaftlichen Gründen vergeben werden. Dies ist auch den Beteiligten bekannt.

- c) Der Antragsgegner konnte nach den oben dargelegten Maßstäben von einer Bestenauslese absehen, weil mit der Zuweisung des Amtes eines Richters am Amtsgericht an einen Staatsanwalt kein Statuswechsel verbunden ist.

Die Ämter eines Staatsanwaltes und eines Richters am Amtsgericht sind beide nach der Besoldungsgruppe R1 besoldet (§ 17 Abs. 1 SächsBesG, Anl. III

BBesG). Haushaltsrechtlich sind keine Unterschiede erkennbar. Auch laufbahnrechtlich werden nach § 41 SächsLVO Staatsanwälte und Richter gleich behandelt, soweit das Deutsche Richterrecht nichts anderes bestimmt. Die Regelungen dieses Fachgesetzes betreffen in erster Linie den Status der Berufsrichter und nicht den der Staatsanwälte, für die als Beamte grundsätzlich die beamtenrechtlichen Regelungen gelten (Schmidt-Räntsch, DRiG, 4. Aufl., Einleitung Rn. 11). Daraus bestätigt sich zunächst der vom Verwaltungsgericht seiner Entscheidung zugrunde gelegte Ansatz, dass mit einer Ernennung eines Staatsanwalts zum Richter ein Statuswechsel verbunden ist. Indes zeigt sich aus der vom Gesetz- und Verordnungsgeber vorgenommenen Gleichstellung der Richter mit den Staatsanwälten, dass ein Wechsel zwischen Staatsanwaltschaft und Richterschaft erleichtert werden soll (Schmidt-Räntsch, DRiG, a. a. O., § 122 Rn. 3). Zudem gelten zentrale Vorschriften des Richterrechts auch für Staatsanwälte (etwa die Befähigung zum Richteramt nach § 122 Abs. 1, §§ 5 bis 7 DRiG; die Zuständigkeit der Richterdienstgerichte auch für Disziplinarverfahren gegen Staatsanwälte nach § 122 Abs. 4 DRiG; die Anrechnung der staatsanwaltlichen auf die richterliche Tätigkeit nach § 122 Abs. 2 DRiG; das Verbot der Erstellung von Rechtsgutachten o. ä. nach § 122 Abs. 3, § 41 DRiG). Auch der Dienst als Assessor wird einheitlich im Proberichterverhältnis durchgeführt (§ 12 DRiG); die Proberichter können dann den Gerichten oder den Staatsanwaltschaften zugewiesen werden, § 13 DRiG. Hieraus ist ersichtlich, dass in der Probezeit eine einheitliche Behandlung von Richtern und Staatsanwälten erfolgt, die sich von anderen Beamten unterscheidet. Die weitere Verwendung auf Lebenszeit ist im Anschluss – unabhängig von einer Bestenauslese (vgl. etwa BVerfG, Beschl. v. 28. Februar 2007 - 2 BvR 2494/06 -, juris Rn. 13) – als Richter oder Staatsanwalt auf Lebenszeit möglich. Auch hier zeigt sich die Gleichwertigkeit in statusrechtlicher Hinsicht. Dieses Ergebnis wird untermauert durch die besoldungsrechtliche Herausnahme der Staatsanwälte aus der Beamtenbesoldung und Eingliederung in die R-Besoldung; dies nicht nur für das Eingangsamtsamt, sondern auch für Beförderungsamtsämter. Nicht nur besoldungsrechtlich, sondern eben auch laufbahnrechtlich gehen die Vorschriften von einer Gleichwertigkeit der richterlichen und der staatsanwaltlichen Tätigkeit aus. Insofern liegt es nahe, dass auch eine Gleichstellung im Hinblick auf den mit der jeweiligen Tätigkeit verbundenen Status gewollt ist.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem vom Verwaltungsgericht tragend seiner Entscheidung zugrunde gelegten zutreffenden Gedanken, dass es nach § 17 Abs. 1 Nr. 2 DRiG für die Übertragung eines richterlichen Amtes an einen Staatsanwalt zwingend einer Ernennung bedarf. Zum einen ist auch bei einem Statuswechsel eines Proberichters zum Lebenszeitrichter nicht zwingend eine Besten-



auslese erforderlich (vgl. BVerfG, Beschl. v. 28. Februar 2007 a. a. O.). Der in Art. 33 Abs. 2 GG enthaltene Leistungsgrundsatz kann durch andere verfassungsrechtlich verankerte Grundsätze eine Einschränkung erfahren (Beschl. des Senats v. 28. Dezember 2010 a. a. O. Rn. 10). Insoweit können hier das Anliegen einer gleichmäßigen Ausstattung und Funktionsfähigkeit der Justiz und das Sozialstaatsprinzip für eine Einschränkung des Leistungsgrundsatzes streiten. Zum anderen ist aber entscheidend darauf abzustellen, dass sich insbesondere aus den traditionellen Leitbildern ergibt, dass bei einem Wechsel vom Staatsanwalt zum Richter nicht von einem Statuswechsel auszugehen ist. Wie schon dargelegt, sehen die rechtlichen Regelungen, aber auch die Praxis einen Wechsel zwischen diesen Ämtern vor. Die Durchlässigkeit und Gleichartigkeit erweist sich nicht nur bei der Zuweisung von Eingangsamtern, sondern auch bei Beförderungsamtern, bei denen nach Kenntnis des Senats aus Konkurrentenstreitigkeiten, insbesondere im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaften, in vielen Fällen Bewerber aus dem richterlichen und dem staatsanwaltlichen Bereich kommen und auch Berücksichtigung finden.

- d) Die Auswahlentscheidung ist somit nicht an den Maßstäben des Art. 33 Abs. 2 GG auszurichten. Der Antragsgegner konnte vielmehr im Rahmen seiner Personal- und Organisationshoheit auf soziale und personalwirtschaftliche Gründe abstellen (Sächs-OVG, Beschl. v. 28. Juni 2007 - 3 BS 301/06 -; Beschl. v. 18. Februar 2008 - 2 BS 426/07); er hat im Rahmen seines pflichtgemäßen Ermessens eine Auswahlentscheidung zu treffen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 28. November 2007 a. a. O.; Beschl. des Senats v. 18. Februar 2008 a. a. O.). Allerdings halten die vom Antragsgegner herangezogenen Gründe diesem Maßstab nicht stand. Beide vom Antragsgegner seiner Auswahlentscheidung zugrunde gelegten Erwägungen stellen sich als ermessenfehlerhaft dar.

Der Antragsgegner hat ausweislich des Auswahlvermerks vom 10. Mai 2011 zunächst auf das Lebensalter der Beigeladenen abgestellt. Es sei erforderlich, die Gruppe der in den Jahren 1961 bis 1963 geborenen Richter beim Amtsgericht ... nicht noch zu verstärken. Zu dieser Gruppe gehört die am 4. März 1973 geborene Beigeladene nicht – ebenso wenig wie der Antragsteller, der am 6. Juni 1973 geboren ist. Der Senat kann zunächst offen lassen, ob das Auswahlkriterium des Lebensalters mit § 7 Abs. 1, § 10 Abs. 1 AGG im Einklang steht; die Herstellung einer ausgeglichenen Altersstruktur an einem Gericht könnte insoweit ein legitimes Ziel im Sinne von § 10 Abs. 1 Satz 1 AGG darstellen. Indes erfüllt auch der Antragsteller dieses Kriterium. Er unterscheidet sich von der Beigeladenen hinsichtlich seines Lebensalters um drei Monate und zwei Tage. Auf diesen Unterschied entscheidend abzustellen, ist im Hinblick auf die im Allgemeinen Gleichbehandlungssatz getroffene Wertung jedenfalls nicht legitim.

Zusätzlich hat der Antragsgegner bei seiner Auswahlentscheidung auf die Dauer der Tätigkeit der Beigeladenen als Volljuristin abgestellt. Mit diesem Kriterium wird jedoch kein sozialer oder personalwirtschaftlicher Belang angesprochen. Es handelt sich vielmehr um eine Eigenschaft der Beigeladenen, die bei einer Auswahl aufgrund von Leistung, Befähigung und Eignung nach Art. 33 Abs. 2 GG relevant wäre. Eine Bestenauswahl sollte jedoch in dem vorliegenden Verfahren gerade nicht betrieben werden. Insoweit verlässt der Antragsgegner mit dem Abstellen auf eine längere juristische Erfahrung der Beigeladenen den Maßstab, den er sich selbst gesetzt hat.

Die Auswahl ist schließlich offen. Der Antragsteller erfüllt das vom Antragsgegner seiner Entscheidung zugrunde gelegte Kriterium des Lebensalters (s. o.). Ob andere Gründe für oder gegen eine Auswahl des Antragstellers sprechen, hat der Antragsgegner im Rahmen einer Ermessensentscheidung festzustellen.

Energiewende-Demokratie

Netzausbau, Öffentlichkeit und Bürgerbeteiligung

FAZ, 5. Juni 2012

Zur „Herkulesaufgabe“ der Energiewende gehört es, dass die allgemein vorausgesetzte Zustimmung in der Bevölkerung erst noch die Probe aufs Exempel bestehen muss. Weder ist abzusehen, ob sich die Bevölkerung an eine radikal veränderte Kulturlandschaft („Verspargelung“) gewöhnen lässt, noch ist klar, wie sehr der dringend notwendige Netzausbau auf den Widerstand der jeweils betroffenen Bürger stoßen wird. Beides (vom Strompreis zu schweigen) ist der Lackmustest auf den Konsens, der die Ära der ideologischen Schlachten um die Atomkraft ab-

gelöst haben soll. Nicht durch diese Kämpfe jedoch war die Allparteienfront der Energiewende gewarnt. Die ersten gesetzgeberischen Schritte fielen mit der Debatte darüber zusammen, welche Konsequenzen aus den Protesten gegen „Stuttgart 21“ zu ziehen sind. Da die Energiewende aber nicht die Zeit hat, die es braucht, um den Stuttgarter Hauptbahnhof tiefer zu legen, muss sie nun das Kunststück fertigbringen, Verwaltungsverfahren zu beschleunigen und gleichzeitig die Bürgerbeteiligung zu intensivieren. Wie soll das gehen?

Nicht erst die Energiewende stößt auf dieses Dilemma. Schon die Erweiterung des EU-Binnenmarkts hat dazu geführt, dass Planungsverfahren (nicht nur in der Energiewirtschaft) verkürzt wurden und die Bürgerbeteiligung angepasst werden musste. Das hat dazu geführt, dass das Verwaltungsverfahrensgesetz als der zentrale Ort einer einheitlichen Regelung des Planfeststellungsverfahrens ausgedient hat. Und nicht erst „Stuttgart 21“ hat die Planungsbehörden mit wachsendem Widerstand gegen die Beeinträchtigung durch Infrastrukturmaßnahmen konfrontiert. Der Stuttgarter Protest zeigte allerdings, dass sich die bislang im Planfeststellungsverfahren vorgesehenen Formen der Bürgerbeteiligung auch dort nicht bewährten, wo mit einer ideologisch aufgeladenen Diskussion nicht zu rechnen ist. Die Verfahren zumeist zum Ausbau von Flughäfen wiesen in dieselbe Richtung. Das Prinzip „Gründlichkeit vor Schnelligkeit“ wurde dort in teilweise monatelangen öffentlichen Erörterungsterminen ad absurdum geführt, war nicht mehr Blitzableiter, sondern zog das Gewitter noch magisch an.

Das Gesetz zur Beschleunigung des Netzausbaus und das neue Energiewirtschaftsgesetz zogen daraus im vergangenen Jahr die ersten Konsequenzen. Der jetzt vorgelegte „Netzentwicklungsplan“ der Netzbetreiber ist deshalb schon mit neuen Formen der Bürgerbeteiligung verbunden. Das novellierte Energiewirtschaftsgesetz legt fest, dass der Plan sechs Wochen im Internet bekannt gemacht werden muss und sich die Öffentlichkeit bis zwei Wochen nach Ende der Auslegung äußern darf. Auch der jährliche „Szenario-Rahmen“, der von den Netzbetreibern zum ersten Mal im Juni 2011 vorgelegt wurde, muss veröffentlicht werden, um „Gelegenheit zur Äußerung“ zu geben. Spätestens mit der Beteiligung des Bundestags am Netzentwicklungsplan ist die Öffentlichkeit abermals im Spiel – durch Parlamentsbeschluss wird der Netzentwicklungsplan per Gesetz zum „Bundesbedarfsplan“ (voraussichtlich Ende dieses Jahres).

Doch bis dahin dürfte sich das Interesse der Bürger in Grenzen halten, denn erst dann wird die Trassenführung auf wenige hundert Meter genau festgelegt. Das geschieht erstmals – manche halten das für verfassungswidrig – nicht mehr in Form von Raumordnungsverfahren der jeweiligen Länder, sondern als „Bundesfachplanung“ – weil und soweit es sich um grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen handelt. Die Bundesnetzagentur lädt dafür zu einer „Antragskonferenz“ nicht nur die Behörden der Länder ein, sondern auch – über Tageszeitungen und über das Internet – die Öffentlichkeit. Die Einladung dient in deren Fall aber nur der Information, nicht der Mitbestimmung. Die soll erst nach Ende der Antragskonferenz – aber vor dem Planfeststellungsverfahren – einsetzen. „Jede Person, einschließlich Vereinigung“, kann sich laut dem Gesetz über die Beschleunigung des Netzausbaus zu den Ergebnissen der Antragskonferenz schriftlich äußern. Anschließend findet eine mündliche Erörterung statt, die in die Entscheidung der Bundesnetzagentur über die „Bundesfachplanung“ eingeht (voraussichtlich bis Ende 2013). Erst dann beginnt das Planfeststellungsverfahren – und das Verfahren der Bundesfachplanung wieder

holt sich auf der Grundlage einer genauen Trassenführung: Antragskonferenz, schriftliche Einwendungen, mündliche Anhörung, Rechtsmittel.

Neu an diesem Verfahren ist, dass eine Bürgerbeteiligung nicht erst stattfinden soll, wenn die Planung schon beschlossene Sache ist und deshalb leicht als „Alibiveranstaltung“ hingestellt werden kann. Auch die Einrichtung eines „Projektmanagers“ ist neu. Er dient nicht als Mediator à la Geißler, sondern als eine Art Thomas Gottschalk der Behörden, also als Moderator. Diese und andere Ideen (wie die Veröffentlichung von Dokumenten und Stellungnahmen im Internet) sind nicht neu; sie stammen aus dem Immissionsschutz, der Umweltverträglichkeitsprüfung, dem Umweltinformationsgesetz oder aus dem Baugesetzbuch, wo sie teilweise wiederum auf EU-Recht zurückgehen. „Durch die Bündelung der verschiedenen Beteiligungs-Instrumente und vor allem deren Ausweitung auf alle Verfahrensschritte ist mit Blick auf den Aspekt der Bürgerbeteiligung jedoch eines der modernsten Gesetze entstanden“, heißt es in einer Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung über das Netzausbaubeschleunigungsgesetz.

Damit wird zwar der „Grundrechtsschutz durch Verfahren“ weiterentwickelt, wie ihn das Bundesverfassungsgericht in den siebziger Jahren zu Hochzeiten der Anti-Atom-Bewegung anmahnte. Doch Anhängern einer Legimitation nicht durch Verfahren, sondern durch Beratung („deliberative Demokratie“) ist das zu wenig. Eine bloße Information der Öffentlichkeit im Frühstadium der Planung reicht ihnen nicht aus; sie wollen eine Mitwirkung von Beginn an, eine kontinuierliche Beteiligung, den Konsens durch Kommunikation. Das wirft aber neue Fragen über Rechtsstaatlichkeit, über Pflichten und Rechte der Exekutive auf – was nutzt der beste Konsens nach intensiver Beteiligung der Öffentlichkeit, wenn der Verwaltung vor Gericht gravierende Versäumnisse nachgewiesen werden können, die auf eben jenem zwanghaften Konsens beruhen? Und wie verbindlich sind früh erzielte Einigungen in späteren Planungsphasen? Wo endet das berechtigte Interesse der breiten Öffentlichkeit, wo beginnt der Rechtsschutz unmittelbar betroffener Bürger – der sich dann auch gegen anderweitig geäußerte Interessen der Öffentlichkeit richten kann?

Solche Fragen begleiten auch den Versuch, das Verwaltungsverfahrensgesetz wieder zur Klammer der Fachgesetze zu formen und damit eine einheitliche Regelung für Bürgerbeteiligung und Planfeststellung zu erreichen. Das soll das „Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren“ bewerkstelligen, das in erster Lesung im Mai im Bundestag behandelt wurde. Doch dessen Bestimmungen gehen teilweise hinter die Regelungen zurück, die für den Netzausbau gelten. Ein Beispiel: Auf die frühe Beteiligung der Öffentlichkeit, die im Falle des Netzausbaus obligatorisch ist, müssten die Behörden laut novelliertem Verwaltungsverfahrensgesetz nur „hinwirken“. Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter kommentierte solche und andere Errungenschaften des Gesetzes deshalb mit dem Sprichwort: „Der Berg kreißte und gebar eine Maus“.



Europäischer Menschenrechtsgerichtshof wird reformiert

Mitgliedstaaten beschließen in Brighton verkürzte Berufungsfrist und erleichtern Abweisung von Klagen

FAZ, 20. April 2012

Die Reform des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ist von einer Ministerkonferenz des Europarates in Brighton mit zahlreichen Kompromissen beschlossen worden. Die Neuerungen, die teilweise in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert werden müssen, sollen es dem Gericht ermöglichen, den dramatischen Rückstau anhängiger Klagen (mehr als 150 000 Fälle) zügig zu vermindern. Der Generalsekretär des Europarates, Jagland, wertete die Änderungen als Stärkung der Rolle des Gerichtshofes. Auch die britische Präsidentschaft des Europarates, die den Reformbeschluss aushandelte, zeigte sich zufrieden, obwohl sie einige ihrer Vorstellungen, die Kompetenzen des Gerichtshofes enger zu fassen, nicht durchsetzen konnte.

Nach einigen Urteilen der Straßburger Richter, die in jüngster Zeit bei der britischen Regierung auf Widerspruch gestoßen waren (unter anderem zum Wahlrecht für Strafgefangene), hatte der britische Premierminister Cameron die Reform des Gerichtshofes zum ausdrücklichen Anliegen seiner Regierung gemacht. Zu den Vorstellungen zur besseren Ausstattung des Gerichtshofes und zur einfacheren Ablehnung unbegründeter Fälle, die schon länger in den Reformplänen enthalten waren, fügte die britische Präsidentschaft des Europarates den Vorschlag hinzu, das Gericht solle künftig bei der Annahme von Fällen zwei Prinzipien verpflichtend beachten: zum einen den Ermessensspielraum von Nationalstaaten bei der Interpretation der Menschenrechtskonvention, zum anderen das Subsidiaritätsprinzip, wonach die Entscheidungen der nationalstaatlichen Gerichte in den betreffenden Fällen zu respektieren seien, falls keine groben Verfahrensfehler vorlägen.

Der ursprüngliche britische Reformvorschlag lautete, diese Gebote ausdrücklich in den Text der Menschenrechtskonvention aufzunehmen. In dem Beschluss, der jetzt in Brighton von den 47 Mitgliedstaaten gefasst wurde, ist stattdessen nur noch die Empfehlung enthalten, in der Präambel der Konvention künftig auf die Prinzipien der Subsidiarität und des nationalen Ermessensspielraumes Bezug zu nehmen. Weitere britische Vorschläge hatten zum Ziel, dem Gerichtshof die Annahme solcher Fälle zu verwehren, die zuvor von Gerichten der Nationalstaaten unter Berücksichtigung der Menschenrechtskonvention verhandelt und entschieden worden waren. Ausnahmen davon sollten nur für Fälle gelten, in denen die nationalen Gerichte „klare Fehler“ begingen oder die betreffenden Sachverhalte ernsthafte neue Fragen in der Anwendung der Konvention aufwürfen. Auch dieser Passus ist im Brightoner Beschluss des Ministerrats umgestellt wor-

den: Jetzt soll es künftig dem Gericht selber überlassen sein, über die Unzulässigkeit eines Falles zu befinden, sofern dieser zuvor in einem nationalen Instanzenzug korrekt abgehandelt wurde.

Zu den Brightoner Beschlüssen, mittels derer die Arbeitsbelastung des Gerichts begrenzt werden soll, zählt eine von sechs Monaten auf vier Monate verkürzte Berufungsfrist: Binnen dieses Zeitraums muss künftig ein Fall nach der endgültigen Entscheidung eines nationalen Gerichtes in Straßburg eingereicht werden. Außerdem kann das Gericht künftig einfacher solche Fälle abweisen, in denen den Klägern keine „wesentliche Benachteiligung“ durch eine mögliche Verletzung ihrer Menschenrechte entstanden ist. Schließlich soll die befristete Einstellung zusätzlicher Richter erwogen und die Altershöchstgrenze künftiger Richter angehoben werden. Diese Reformschritte sollen bis zum Ende des kommenden Jahres durch Einfügungen in der Menschenrechtskonvention verankert werden, sie treten nach ihrer folgenden Ratifizierungen durch die 47 Mitgliedstaaten in Kraft.

Jagland wertete die Brightoner Beschlüsse als eine Stärkung der Rolle und des Gewichts des Straßburger Gerichtshofes. Er ermahnte die Mitgliedstaaten des Europarates, die Einhaltung der Konvention in den jeweiligen Staaten sicherzustellen: Die größten Anteile des Klagerückstaus, der in Straßburg auftrat, beziehen sich auf Verfahren aus Russland und einigen anderen osteuropäischen Ländern. Jagland gab an, er unterstütze die Suche nach effektiven Maßnahmen, die jene Staaten treffen sollten, die es dauerhaft versäumten, Urteile des Menschenrechtsgerichtshofes anzuwenden, und damit schwere Menschenrechtsverletzungen bestehen ließen. Der Generalsekretär erinnerte die Staaten des Europarates daran, dass sie durch ihre Mitgliedschaft verpflichtet seien, den Status, die Unabhängigkeit und die Autorität des Menschenrechtsgerichtshofes zu respektieren.

Der parlamentarische Staatssekretär im Justizministerium Stadler, der die deutsche Delegation in Brighton anführte, zeigte sich mit den Reformergebnissen zufrieden. Es sei notwendig gewesen, die starke Überlastung des Gerichts zu vermindern. Der Zugang zu Klagen in Straßburg sei offengehalten worden; die Verkürzung der Klagefrist auf vier Monate sei „vertretbar“, sagte Stadler. Der Bundesregierung sei wichtig gewesen, dass zumindest die Option offengehalten werde, befristete zusätzliche Richterstellen am Menschenrechtsgerichtshof zu schaffen; darüber solle nun bis Ende des nächsten Jahres eine Entscheidung fallen.

Richter rufen nach mehr Mitsprache

Die Forderungen von der Basis gehen über die Pläne von Minister Rainer Stickelberger (SPD) hinaus.

Stuttgarter Zeitung, 18. Mai 2012

Die „Politik des Gehörtwerdens“ setzt Rainer Stickelberger (SPD) gleich doppelt um. Mit seiner Novelle für das baden-württembergische Landesrichtergesetz will der Justizminister nicht nur die Mitbestimmung innerhalb der Justiz stärken. Schon bei der Vorbereitung der Reform sollten Richter, Staatsanwälte und Notare intensiv mitreden können: Er wolle schließlich, so Stickelberger, „das sich die Betroffenen mit ihren Anliegen wiederfinden.“

Das Angebot wurde dankbar angenommen. Bis Ende April gingen zu dem „Diskussionsentwurf“ mehr als sechzig Stellungnahmen beim Justizministerium ein: Verbände und Arbeitsgemeinschaften äußerten sich ebenso wie Gerichtsvorstände, Behördenchefs oder Einzelpersonen. Per Intranet bedankte sich Stickelberger für die „engagierte Mitarbeit“ und versprach, die Anregungen und Forderungen bis nach der Sommerpause auszuwerten.

Viele Zuschriften beziehen sich auf das, was der Minister von sich aus plant. Wer aus welchen Gründen in der baden-württembergischen Justiz Karriere macht, so ließe sich eines seiner Ziele umschreiben, soll künftig transparenter und nachvollziehbarer sein. Entscheidend für den Aufstieg ist meist die sogenannte Erprobungsabordnung an ein Obergericht oder eine Generalstaatsanwaltschaft. Wer dieses „dritte Staatsexamen“ erfolgreich besteht, hat gute Aussichten auf eine Beförderung. Bisher wurde die Auswahl für die Abordnung zuweilen als undurchsichtig empfunden. In Zukunft sollen daran die Präsidualräte mitwirken – eine gewählte Richtervertretung, die unter anderem an der Ernennung von Richtern beteiligt ist. Gleiches gilt für den Hauptstaatsanwaltsrat. Die Vertretungen erhielten so „die Möglichkeit, den verbindlichen Kriterienkatalog für die Abordnungen zu kontrollieren“, sagt Minister Stickelberger.

Eine erheblich verbesserte Mitbestimmung verspricht er sich auch von der Einrichtung eines Staatsanwaltswahl Ausschusses. Für die – freilich unabhängigen – Richter gibt es ein vergleichbares Gremium schon: Der mit Richtern, Abgeordneten und einem Anwaltsvertreter besetzte Richterwahlausschuss entscheidet in Fällen, in denen sich der Minister und der Präsidualrat nicht über eine Beförderung einigen konnten. Nun soll auch die Vertretung der formal weisungsgebundenen Staatsanwälte ein solches Vetorecht bekommen.

Doch bei der Anhörung des Entwurfs wurde auch etwas gefordert, was dieser bisher nicht vorsieht: eine „Stufen-

vertretung“ für Richter und Staatsanwälte. Bisher gibt es Mitbestimmungsgremien in allgemeinen und sozialen Angelegenheiten nur auf der unteren Ebene; auf der Ebene der Obergerichte, der Generalstaatsanwaltschaften und des Ministeriums fehlen sie.

Dabei fallen gerade dort wichtige Entscheidungen – etwa über die Gestaltung des Arbeitsplatzes, die Fortbildung, Beurteilungsrichtlinien oder die Einführung der elektronischen Akte. In den meisten anderen Bundesländern existiert eine solche Stufenvertretung, analog zu den Bezirks- und Hauptpersonalräten in der allgemeinen Verwaltung können dort Bezirksrichterräte oder Haupttricherräte mitwirken oder vergleichbare Vertretungen der Staatsanwälte. Auch in Baden-Württemberg wollen viele Richter und Staatsanwälte nicht mehr von der Mitbestimmung „in so wichtigen Bereichen ausgeschlossen“ sein. Die Initiative für eine entsprechende Gesetzesänderung kommt freilich – das ist das Neue – nicht von den Verbänden; sondern von der Basis.

Bei der Diskussion über Stickelbergers Entwurf entstand dort die Idee für eine Unterschriftenaktion. Landauf, landab wurden die Unterstützersignaturen gesammelt und kürzlich an den Justizminister übergeben. Das Ergebnis: Hinter der Forderung stehen 1022 Richter und Staatsanwälte, fast 40 Prozent aller Berufsangehörigen im Südwesten. Stickelberger zeigte sich beeindruckt, die Initiatoren sprechen von einem „großen Erfolg“ – zumal angesichts der Kürze der Zeit und der beschränkten organisatorischen Strukturen.

Das Votum wäre wohl noch eindrucksvoller ausgefallen, wenn sämtliche Richter und Staatsanwälte im Südwesten hätten mitmachen können. Doch an einigen Gerichten wurden ihnen die Unterschriftenlisten erst gar nicht zugeleitet – zum Beispiel am Oberlandesgericht Stuttgart. Dort entschied der Richterrat für sämtliche Kollegen, nicht an der Aktion teilzunehmen. Die Begründung: Man wolle die schon weit fortgeschrittene Diskussion über die Novelle des Richtergesetzes nicht verzögern. Der Richterverein äußerte sich zurückhaltend zur Stufenvertretung, die Neue Richtervereinigung hingegen hält sie für unabdingbar. Rainer Stickelberger legt sich vorerst nicht fest: Grundsätzlich, so der Minister, seien „weitergehende Formen der Mitbestimmung denkbar“.

»Kopp/Schenke«: der führende Kommentar zur VwGO.

Der »Kopp/Schenke«

bietet eine kompakte und eingehende Kommentierung der Verwaltungsgerichtsordnung. Er ist bei aller Informationsfülle gut lesbar und bleibt stets praxisorientiert. Auf die Entwicklungen des EG-Rechts geht er besonders ein. Das sorgt für bestens fundierte Argumente.

Die 18. Auflage

hat den Stand Januar 2012. Sie berücksichtigt u.a. das G über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren (ÜVerfBesG) vom 24.11.2011, das G zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung (BT-Beschluss vom 15.12.2011) sowie neue Entwicklungen beim vorläufigen Rechtsschutz.

VwGO kompakt

für Rechtsanwälte, Unternehmensjuristare, Verbandsjuristen, Richter, Referenten in Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden, Referendare, Studenten und Professoren.



Zu den Autoren:

Begründet von Prof. Dr. Ferdinand O. Kopp, fortgeführt von Prof. Dr. Wolf-Rüdiger Schenke unter Mitarbeit von Prof. Dr. Ralf Peter Schenke.

Leseprobe: www.beck-shop.de/8864668

Fax-Coupon

___ Expl. 978-3-406-62669-2
Kopp/Schenke, VwGO
18. Auflage, 2012. XXIX, 1982 Seiten. In Leinen € 62,-

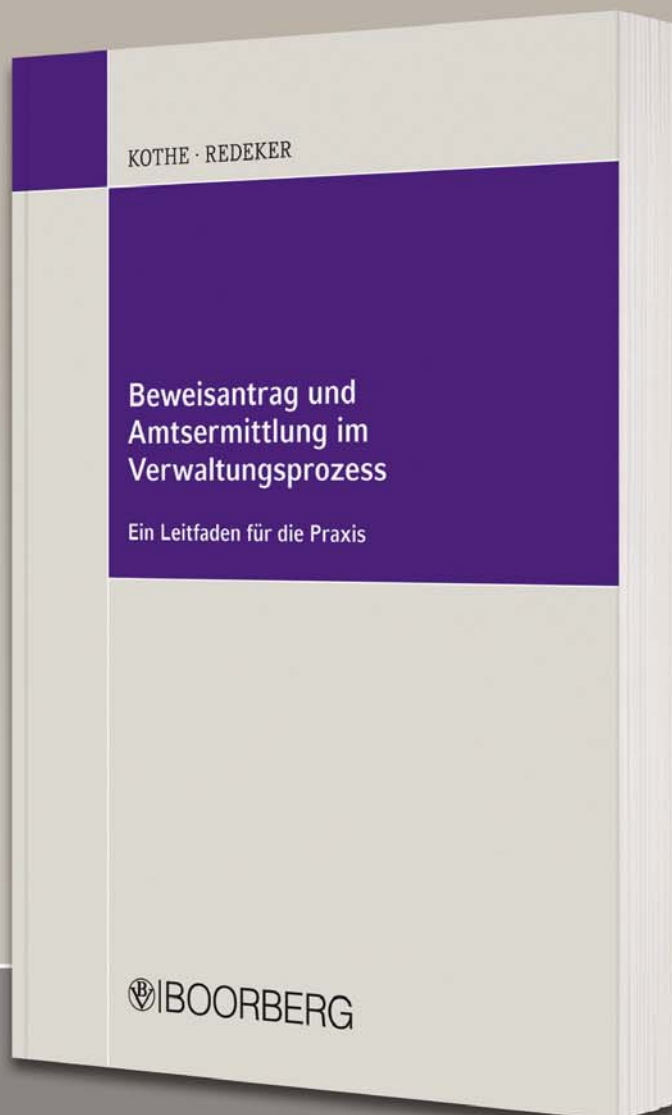
Name	_____
Straße	_____
PLZ/Ort	_____
Datum/Unterschrift	159852

Bei schriftlicher oder telefonischer Bestellung haben Sie das Recht, Ihre Bestellung innerhalb von 2 Wochen nach Absendung ohne Begründung in Textform (z.B. Brief, Fax, Email) zu widerrufen. Die rechtzeitige Absendung des Widerrufs innerhalb dieser Frist genügt. Die Frist beginnt nicht vor Erhalt dieser Belehrung. Der Widerruf ist zu richten an den Lieferanten (Buchhändler, beck-shop.de oder Verlag C.H. BECK, c/o Nördlinger Verlagsauslieferung, Augsburg Str. 67a, 86720 Nördlingen). Im Falle eines Widerrufs sind beiderseits empfangene Leistungen zurückzugewähren. Kosten und Gefahr der Rücksendung trägt der Lieferant. Zu denselben Bedingungen haben Sie auch ein Rückgaberecht für die Erstlieferung innerhalb von 14 Tagen seit Erhalt. Ihr Verlag C.H. BECK, oHG, Wilhelmstr. 9, 80801 München.

Bestellen Sie bei Ihrem Buchhändler oder bei:
beck-shop.de oder Verlag C.H. BECK · 80791 München
Fax: 089/38189-402 · www.beck.de



ERFOLGREICHE PROZESSTAKTIK.



von Professor Dr. Peter Kothe, Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht sowie für Bau- und Architektenrecht, Stuttgart, Honorarprofessor an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen – University of Applied Sciences, Ludwigsburg, und Martin Redeker, Richter am Obergerverwaltungsgericht Greifswald 2012, 174 Seiten, € 28,- ISBN 978-3-415-04813-3

Die Autoren setzen sich zunächst mit den Grundzügen und Einzelheiten der Amtsermittlung auseinander, um dann auf die Möglichkeiten der anwaltlichen Einflussnahme hierauf – insbesondere durch das Stellen von Beweisanträgen – einzugehen. Anschließend zeigen sie, wie auf die Ablehnung von Beweisanträgen und auf Mängel in der Amtsermittlung reagiert werden kann. Kostenrechtliche Aspekte runden das Werk ab. Die Verfasser arbeiten seit vielen

Jahren im Bereich des Verwaltungsprozessrechts und bringen ihre unterschiedlichen Erfahrungen als Richter und Rechtsberater in das Werk ein.

Das Rechtsprechungsverzeichnis im Anhang gibt einen Überblick über die bisher zu »Beweisrecht und Amtsermittlung« ergangene Rechtsprechung, insbesondere des Bundesverfassungsgerichts und der Verwaltungsgerichtsbarkeit.



Leseprobe unter
www.boorberg.de/alias/528458

WWW.BOORBERG.DE

 BOORBERG

RICHARD BOORBERG VERLAG · FAX 07 11/73 85-100 · 089/43 61 564 · TEL 07 11/73 85-343 · 089/43 6000-20 · BESTELLUNG@BOORBERG.DE