

BDVR-Rundschreiben

Zeitschrift für die Verwaltungsgerichtsbarkeit

Aus dem Inhalt

- Jeder ist abhängig vom Rechtsstaat
- Das deutsche Berufsbeamtentum
- Interviews mit den Landesjustizministerinnen von Niedersachsen und Schleswig-Holstein

INHALTSVERZEICHNIS

Impressum

Herausgeber | Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen (BDVR)
Haus des Rechts, Kronenstraße 73, 10117 Berlin
www.bdvr.de
www.verwaltungsgerichtstag.de

Verantwortlich i.S. des Pressegesetzes | Markus Rau,
Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin

Redaktion | Dr. Florian von Alemann, Rudolf Böcker,
Alice Fertig, Antonia Kästle, Dr. Claudia Perlitius,
Markus Rau, Dr. Justus Rind, Rautgundis Schneidereit,
Christiane Stopp, Dr. Robert Ullerich

Manuskripte und Zuschriften an | RiVG Markus Rau,
Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin,
Telefon: 030/9014-8536, redaktion@bdvr.de

Urheber und Verlagsrechte | Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes bedarf der Zustimmung des Verlags. Mit der Annahme des Beitrags zur Veröffentlichung erwirbt der Verlag alle ausschließlichen Verlagsrechte für die Zeit des Bestehens des Urheberrechts. Diese umfassen insbesondere auch das Recht zur Herstellung elektronischer Versionen und die Befugnis zur Einspeicherung des Beitrags in eine Datenbank, verbunden mit dem Recht zu deren Vervielfältigung und Verbreitung (online oder offline) zu gewerblichen Zwecken ohne zusätzliche Vergütung. Das ausschließliche Recht an einer elektronischen Version des Beitrags erwirbt der Verlag ohne zeitliche Begrenzung. Namentlich gekennzeichnete Beiträge stellen die Meinung der Autoren dar. Die Redaktion behält sich die Kürzung von Beiträgen vor. Unverlangt eingesendete Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag. Veröffentlichte Fotos stammen von »privat«, sofern diese nicht namentlich gekennzeichnet sind.

Adressänderungen an | RiVG Antonia Kästle,
Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin,
Telefon: 030/9014-8546, adressen@bdvr.de

Verlag | Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG
Scharnstraße 2, 70563 Stuttgart, Telefon 0711/7385-0,
Telefax 0711/7385-100, b.stotz@boorberg.de,
www.boorberg.de

Anzeigen | Roland Schulz, Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Scharnstraße 2, 70563 Stuttgart,
Telefon: 0711/7385-0, Telefax 0711/7385-100,
anzeigen@boorberg.de,
es gilt die Anzeigenpreisliste Nr. 13 vom 1.1.2017

Erscheinungsweise | viermal jährlich

Bezugspreise | Jahresbezugspreis im Abonnement EUR 85,- inklusive Zustellgebühr. Die Berechnung des Abonnements erfolgt jährlich im Voraus. Einzelheft EUR 20,50 zuzüglich Versandkosten. Bestellungen nehmen der Verlag und alle Buchhandlungen entgegen.

Eine Abbestellung kann frühestens zum Jahresende gültig werden, wenn Sie dem Verlag spätestens sechs Wochen vor Jahresende vorliegt.

Satz | Reemers Publishing Services. www.reemers.de

Produktion | Laupp & Göbel, Robert-Bosch-Str. 42,
72810 Gomaringen, www.meine-druckerei.de

ISSN | 2511-7599

BDVR-Rundschreiben 4 | 2018

VORWORT 3

VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

Jeder ist abhängig vom Rechtsstaat 4
Das deutsche Berufsbeamtentum –
ein alter Zopf oder wertvoller denn je? 5
Legendenbildung statt sachlicher Diskussion? 13
Die E-Akte kommt! – Einblicke in die praktische Arbeit
mit *VIS-Justiz* am VG Sigmaringen 19
Ein Ehrenamt in der Justiz – Die Jubiläumsfeier
des Verwaltungsgerichts Göttingen 24

IM GESPRÄCH

»Wir wollen das Vertrauen der Menschen in ihren
Rechtsstaat stärken« 25
»Nur wenn wir die Arbeitsfähigkeit der Justiz langfristig
sichern, stärken wir das Vertrauen der Bevölkerung in
den funktionierenden Rechtsstaat« 28

EUROPA

Studienreise zum Österreichischen Verwaltungsgerichtshof
und zum Bundesverwaltungsgericht in Wien 32
Justizreform am Rande der Seidenstraße 35

AUS DEN MITGLIEDSVERBÄNDEN

Festveranstaltung 25 Jahre BbgVRV – 1993 bis 2018 38

PERSONALIA

Personalnachrichten aus dem Bundesverwaltungsgericht 39
Prof. Dr. Christian Heckel zum Präsidenten des Verwaltungs-
gerichts Sigmaringen ernannt 41
Wechsel im Amt des Vizepräsidenten des Bayerischen
Verwaltungsgerichts Bayreuth 41
Michael Eder ist neuer Vizepräsident des Bayerischen
Verwaltungsgerichts München 41
Führungswechsel beim Verwaltungsgericht Regensburg 42
Wechsel im Amt der Vizepräsidentin des Verwaltungs-
gerichts Düsseldorf 43
Verwaltungsgericht Greifswald hat einen neuen
Präsidenten 44

Information zur nächsten Ausgabe

Die Redaktionssitzung für das Heft 1 | 2019 findet im Dezember 2018 statt. Abgabeschluss für Beiträge und Artikel ist der 10.12.2018. Artikel und Fotos bitte per E-Mail an Markus Rau, redaktion@bdvr.de.



Liebe Leserinnen, liebe Leser,
 Les war viel los in der Bundesrepublik in diesem Jahr. Nach langwieriger Regierungsbildung mussten wir erneut heftigen politischen Streit über den richtigen Umgang mit der Flüchtlingskrise und ihren Folgen wahrnehmen und aushalten. Der Streit hat grundlegende Meinungsverschiedenheiten in unserer Gesellschaft sichtbar gemacht. Und er hat den Respekt vor den staatlichen Institutionen und ihren Entscheidungen geschädigt. Diese Entwicklung betrifft auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Ihre Entscheidungen wurden von den Behörden nicht befolgt oder es wurden vollendete Tatsachen geschaffen, bevor überhaupt eine gerichtliche Entscheidung ergehen konnte. Über die zunehmende Justizverweigerung als Inszenierung der Politik und die Folgen für den Rechtsstaat schreibt Prof. Gärditz aus Bonn.

Da mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts »die Entwicklung des Berufsbeamtentums auch mit derjenigen des Rechtsstaats verknüpft (ist)« und das Verhältnis zum Rechtsstaat sich wie gesehen wandelt, scheint auch ein Blick auf die althergebrachten Grundsätze des Beamtentums angemessen. Brauchen wir noch unkündbare Staatsdiener, die bis zu ihrem Lebensende vom Dienstherrn alimentiert werden und ihm dafür eine besondere Treue schulden? Ist das nicht ein vollständig überholtes Staats- und Menschenbild? Und falls Beamte dennoch weiterhin für unsere Gesellschaft wertvoll sind, wie passen wir ihren Stand an die heutige Gesellschaftsrealität an? Diesen Fragen geht Dr. Klaus von der Weiden nach.

Und wenn wir schon bei Reformen und gesellschaftlichen Veränderungen sind, nehmen wir auch noch die deutsche Justizverwaltung in den Blick. Der Vorsitzende Richter am

LSG Mainz Dr. Wilhelm Tappert hat das Präsidentenmodell in der Deutschen Richterzeitung scharf angegriffen. Er hält es für ein Überbleibsel des NS-Führerprinzips und bezweifelt, dass das aktuelle Modell europarechtskonform ist. Der Präsident des VG Meiningen, Dr. Udo Schneider, antwortet ihm in diesem Heft.

Wenn Sie nach all den Vorschlägen zu Änderungen und Beibehaltenswertem Interesse an denen haben, die alles umsetzen müssen, dann lesen Sie unsere beiden Interviews. Auch die Justizminister merken zunehmend, dass Akzeptanz und Attraktivität der Justiz der Förderung bedürfen. Dabei wählen die beiden Justizministerinnen in Schleswig-Holstein und Niedersachsen jeweils unterschiedliche Wege, um zum Ziel eines starken Rechtsstaats zu gelangen.

Ich wünsche Ihnen und Ihrer Familie geruhssame Festtage, einen guten Rutsch ins neue Jahr und hoffe, dass 2019 hauptsächlich positive Veränderungen für die Justiz und insbesondere für die Verwaltungsgerichtsbarkeit bereithält!

Viel Spaß beim Lesen wünscht Ihnen Ihr,

Dr. Robert Seegmüller

Vorsitzender



Justizverweigerung als Inszenierung

Jeder ist abhängig vom Rechtsstaat¹

Wenn eine Gesellschaft schleichend verroht und die Hemmschwellen zur verbalen Eskalation sinken, bleibt auch die Dritte Gewalt von den Folgen nicht verschont: Ein Oberbürgermeister setzt sich über eine einstweilige Anordnung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) hinweg, das die Stadt verpflichtet hatte, eine Stadthalle an eine rechtsextremistische Partei für eine Wahlkampfveranstaltung zu vermieten. Er wird für diese plumpe Rechtsverweigerung bewundert; die kommunale Szene hält zusammen. Ein rechtskräftiges verwaltungsgerichtliches Urteil, das zur Fortschreibung einer unzureichenden Luftreinhalteplanung verpflichtet, wird ohne Vollstreckungsdruck nicht umgesetzt, weil es politisch inopportun erscheint. Ein sichtbarer Bundespolitiker diskreditiert die verfassungs- sowie unionsrechtlich garantierte und gesetzlich vorgesehene Inanspruchnahme von Rechtsschutz abgelehnter Asylbewerber als »Anti-Abschiebe-Industrie«, die sich gegen »Bemühungen des Rechtsstaats« richte, die öffentliche Ordnung wiederherzustellen.

Solche Rhetorik trägt anscheinend Früchte: Nunmehr wurde eine Abschiebung von der Verwaltung unter eklatanter Vereitelung gerichtlichen Eilrechtsschutzes durchgeführt. Es ging um den prominenten Fall einer als Gefährder eingestuft Person, an deren Abschiebung gewiss ein dringliches Interesse bestand. Gerade deshalb hätte man hier ein sorgfältiges, rechtlich einwandfreies Vorgehen erwarten dürfen, keine interföderal konzertierten Taschenspielertricks.

Nur Einzelfälle?

Dies sind zunächst nur Einzelfälle. Für manchen Politiker aus der mittleren Reihe mag die Geringschätzung der Rechtsprechung auch gar nicht Ziel, sondern nur billige Gelegenheit sein, sich für einen flüchtigen Moment den Rausch medialer Aufmerksamkeit zu verschaffen. Auch Missachtung von Urteilen gab es schon früher ganz vereinzelt. Gleichwohl wären solche offenen und provokativ inszenierten Rechtsverweigerungen noch vor einigen Jahren kaum vorstellbar gewesen. Eine Vollstreckung gegen die öffentliche Hand ist zwar in §§ 170 ff. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vorgesehen, spielt aber in der Praxis kaum eine Rolle, weil man sich verbindlichen Entscheidungen schlicht beugt. Erst recht war bislang die Beachtung von Entscheidungen des BVerfG eine Selbstverständlichkeit.

Dass es nunmehr gehäuft – und weitgehend folgenlos – zu Justizboykotten kommt, die die institutionelle Architektur des Rechtsstaats untergraben, ist Ausdruck einer latenten

Verrohung unserer Rechtskultur. Es ventiliert sich eine mit spätpubertärem Rebellen-Gestus zur Schau gestellte Geringschätzung der rechtlichen Form.

Unabhängige Justiz als Standortvorteil

Die Stabilität eines demokratischen Rechtsstaats und seine Konfliktlösungsfähigkeit hängen vor allem von einer breiten Akzeptanz der Verbindlichkeit gerichtlicher Entscheidungen ab. Gerichte nehmen aufgrund ihrer institutionalisierten Neutralität und Distanz zu den interessengeleiteten Handelnden eine herausgehobene Stellung ein. Sie symbolisieren als Verkörperung der Rechtlichkeit öffentlicher Gewalt den institutionellen Rechtsstaat und machen Rechtspflege sichtbar, die für alle Menschen verfügbar ist. Eine korruptionsresistente, praktisch wirksame und unabhängige Justiz, die rechtsgebunden berechenbare Konfliktentscheidung bietet, ist immer noch einer der größten Standortvorteile, den unser Land zu bieten hat. Dessen Bedeutung wird im sich verschärfenden Wettbewerb mit aufsteigenden Staaten, die eine rechtsblinde Effizienz zur Legitimationsquelle autoritärer Ordnung machen, weiter zunehmen.

Von respektierten und funktionierenden Institutionen des Rechtsstaats hängen wir alle gleichermaßen ab. Wer aus politischem Opportunismus verbindliche Entscheidungen verweigert, untergräbt das Fundament, auf das alle angewiesen sind, die ihr Recht einmal gegen Widerstände durchsetzen müssen. Respekt vor einer neutralen Gerichtsbarkeit als Streitentscheidungsinstanz ist die Grundlage, die ein friedliches Austragen politischer Konflikte erst ermöglicht und wechselseitige Zumutungen erträglich macht.

Akzeptanz von Rechtsprechung ist keine Gewissensfrage

Die Akzeptanz von Rechtsprechung ist keine Gewissensfrage, sondern Konsequenz institutionell arbeitsteiliger Rechtsanwendung. Gerichte haben hier die Kompetenz des letzten Wortes. Jedes Organ, das öffentliche Gewalt ausübt, kann (und muss) sich allerdings schon kraft der allgemeinen Rechtsbindung eine eigene Rechtsauffassung bilden, wenn

¹ Der Beitrag erschien erstmals am 17.07.2018 auf »Legal Tribune Online« (<https://www.lto.de/>). Der Abdruck erfolgt mit freundlicher Genehmigung des Autors und von »Legal Tribune Online«.

es geltendes Recht anzuwenden hat. Dies schließt es auch ein, die von einem Gericht vertretene Position ggf. zu kritisieren.

Grundsätzlich ist es sogar möglich, eine höchstrichterlich vertretene Rechtsauslegung, von deren Fehlerhaftigkeit man überzeugt ist, in anderen (!) Fällen – auf eigenes Prozessrisiko, aber mit der Chance eines besseren Arguments – abzulehnen (»Nichtanwendungserlass«). Eine über die Prozessparteien hinausgehende Bindung an Entscheidungen und ihre tragenden Gründe ist nur für das BVerfG vorgesehen (§ 31 Abs. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz). Demgegenüber muss jede Partei eines Prozesses, gegen die eine Entscheidung ergeht, die verbindlichen Folgen eines Urteils- oder Beschlusses gegen sich gelten lassen.

Nun kommt es immer wieder vor, dass sich Verlierer eines Rechtsstreits unzufrieden bzw. uneinsichtig zeigen, sich Urteilen nicht beugen oder sich der Vollstreckung widersetzen. Dies ist für einen freiheitlichen Rechtsstaat, der von seinen Bürgern keine allgemeine Tugendhaftigkeit einfordert, kein grundsätzliches Problem. Recht wird notfalls zwangsweise durchgesetzt, Widerstand wird mit verhältnismäßigen Mitteln gebrochen.

Verheerend ist es aber, wenn sich ein rechtsgebundener Träger öffentlicher Gewalt offen der Befolgung von verbindlichen Gerichtsentscheidungen entzieht. Die Rechtsbindung der Verwaltung nach Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG) kennt keine Ausnahmen. Setzt sich die Verwaltung über bindende Entscheidungen hinweg, handelt sie nicht einfach nur rechtswidrig. Vielmehr missbraucht sie die ihr zum Zwecke amtlichen Handelns übertragene Hoheitsgewalt, um zu demonstrieren, dass man sich sanktionslos den Bindungen des Rechts entwinden kann. Amtlichkeit wird hier durch politische Opportunität nach persönlichen Präferenzen ersetzt – eine Privatisierung des Gemeinwohls.

Rechtsbefolgung als Staatsräson

Gewiss unterlaufen einer Verwaltung bisweilen Fehler. Und die demokratisch notwendige – nämlich Legitimation sichernde – Verkoppelung der administrativen Leitungsebene

mit der Politik führt zu spannungsreichen Interessenkonflikten, schon weil politisches Handeln etwas anderes ist als schlichter Gesetzesvollzug. Irritierend ist aber die Folgenlosigkeit dreister Rechtsverletzung.

Wer eine offene Missachtung gerichtlicher Entscheidungen durch Amtsträger der Verwaltung hinnimmt, erodiert das Fundament der rechtsstaatlichen Friedensordnung, auf die man sich sonst so gerne beruft. Es wird zugleich Glaubwürdigkeit verspielt, die wir brauchen, um selbstbewusst gegenüber anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, deren Justiz zunehmend in Bedrängnis gerät, diejenige Rechtsstaatlichkeit einzufordern, die einmal Bedingung einer Mitgliedschaft war.

Dass die amtierende Bundesjustizministerin anlässlich des Falles Sami A. mit deutlichen Worten einer Verwaltungskultur entgegengetreten ist, in der sich Behörden aussuchen, ob sie Gerichtsentscheidungen befolgen möchten oder lieber einmal nicht, war daher richtig. Notwendig wäre es darüber hinaus aber, die Möglichkeiten des Disziplinarrechts zu nutzen, um verantwortliche Beamte zur Erfüllung ihrer Dienstpflichten anzuhalten. Wer die Befolgung gerichtlicher Entscheidungen verweigert, begeht ein Dienstvergehen, das das Ansehen des Dienstherrn erheblich beschädigt und zu sanktionieren ist.

Institutionelles Rechtsvertrauen kann bröckeln, Grundstimmungen können kippen, die Errungenschaften des liberalen Rechtsstaats wieder in Frage gestellt werden. Deutschland ist keine justizpolitische Insel, die von gesamt-europäischen Entwicklungen isoliert bleibt. Ein Blick auf Nachbarstaaten wie Polen und Ungarn zeigt die korrosiven Folgen beharrlicher Aggression gegen die Justiz. Auch wenn wir davon entfernt sind, gilt gerade jetzt, die schädliche Eskalation zu beenden: Die Unabhängigkeit der Justiz, die strikte Beachtung verbindlicher Gerichtsentscheidungen und die wirksame Durchsetzung des Rechts gerade auch gegen den Staat sind Staatsräson.

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Universität Bonn

Das deutsche Berufsbeamtentum – ein alter Zopf oder wertvoller denn je?¹

A. Was macht das Berufsbeamtentum aus?

In Deutschland gibt es rund 1,7 Mio. Beamte. Die mit Abstand meisten Beamten haben die Länder (aufgrund ihrer großen Personalkörper in Schulen, Hochschulen und bei der Polizei), nämlich rund 1,3 Millionen. Außerdem gibt es rund 186 000 Beamte der Kommunen und rund 31 000 Beamte der Sozialversicherungen. In Thüringen gibt es rund 22 000 Beamte.

Zum historischen Hintergrund kurz mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts:

¹ Vortrag, der am 31.01.2018 bei der Juristischen Studiengesellschaft Jena e. V. gehalten wurde. Erstveröffentlichung in den Thüringer Verwaltungsblättern 2018, S. 121 ff. Der Vortragstext wurde für die vorliegende Veröffentlichung um einen Nachtrag ergänzt.

»Die Entwicklung des Berufsbeamtentums ist auch mit derjenigen des Rechtsstaats verknüpft: War der Beamte ursprünglich allein dem Regenten verpflichtet, wandelte er sich mit dem veränderten Staatsverständnis vom Fürsten- zum Staatsdiener. Seine Aufgabe war und ist es, Verfassung und Gesetz im Interesse des Bürgers auch und gerade gegen die politische Führung zu behaupten (...). Die Übernahme der funktionswesentlichen tradierten Grundstrukturen des Berufsbeamtentums in das Grundgesetz beruht auf einer Bestimmung des Berufsbeamtentums als Institution, die, gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatswesen gestaltenden politischen Kräften bilden soll (vgl. BVerfGE 7, 155 <162>; 117, 372 <380>). Die Einrichtungsgarantie trägt gleichzeitig auch der Tatsache Rechnung, dass im demokratischen Staatswesen Herrschaft stets nur auf Zeit vergeben wird und die Verwaltung schon im Hinblick auf die wechselnde politische Ausrichtung der jeweiligen Staatsführung – an rechtsstaatlichen Prinzipien ausgerichtet – neutral sein muss.«²

»Die Geschichte des deutschen Beamtentums seit dem Ende des 18. Jahrhunderts (...) kennt – unbeschadet von Veränderungen im Verständnis dieses Spezifikums je nach den wechselnden Verfassungsordnungen – eine besondere Bindung des Beamten, die auf einer mit dem Eintritt in das Beamtenverhältnis verbundenen und übernommenen Treuepflicht beruht. In der absoluten Monarchie galt sie der Person des Monarchen als dem Repräsentanten des Staates, in der konstitutionellen Monarchie dem verfassungsrechtlich gebundenen Monarchen, der jenseits des politischen Streits stand und seine »Staatsdiener« auf das Gemeinwohl verpflichtete. In der Republik bestand sie fort; der »Staatsdienst« verlangte Treue zu Staat und Verfassung. Sichtbaren Ausdruck fand sie im Treueeid. Im Laufe der Zeit entwickelten sich aus dieser einen (umfassenden) Pflicht verschiedene konkretere Beamtenpflichten, wie sie in den modernen Beamtengesetzen fixiert werden... An jener traditionellen Treuepflicht des Beamten hält auch das Grundgesetz als einem hergebrachten und zu beachtenden Grundsatz des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) fest; auf ihn wird ausdrücklich in Art. 33 Abs. 4 GG (»Dienst- und Treueverhältnis«) und Art. 5 Abs. 3 Satz 2 GG (Treue zur Verfassung) Bezug genommen.

Der Grund für das Festhalten an diesem hergebrachten Grundsatz liegt auf der Hand: Der moderne »Verwaltungsstaat« mit seinen ebenso vielfältigen wie komplizierten Aufgaben, von deren sachgerechter, effizienter, pünktlicher Erfüllung das Funktionieren des gesellschaftlich-politischen Systems und die Möglichkeit eines menschenwürdigen Lebens der Gruppen, Minderheiten und jedes Einzelnen Tag für Tag abhängt, ist auf einen intakten, loyalen, pflichttreuen, dem Staat und seiner verfassungsmäßigen Ordnung innerlich verbundenen Beamtenkörper angewiesen. Ist auf die Beamtenschaft kein Verlaß mehr, so sind die Gesellschaft und ihr Staat in kritischen Situationen »verloren«.³

Dem Berufsbeamtentum ist vom Grundgesetz die Aufgabe zugewiesen, »im politischen Kräftespiel eine stabile, gesetzestreue

Verwaltung zu sichern«⁴. Das Berufsbeamtentum beruht auf Sachwissen, fachlicher Leistung und loyaler Pflichterfüllung. Hierin findet es als Institution seine Rechtfertigung. Aufgrund seiner rechtlichen Strukturen kann es auch in schwierigen Zeiten eine stabile, unabhängige, unparteiliche und gesetzestreue Verwaltung sichern und die rechtsstaatlichen Bindungen jedes staatlichen Handelns auch gegenüber den politischen Kräften zur Geltung bringen.

B. Die verfassungsrechtliche Absicherung des Berufsbeamtentums in Art. 33 Abs. 5 GG

Art. 33 Abs. 5 GG lautet:

Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln.

Wichtig sind für das Berufsbeamtentum in Art. 33 GG außerdem noch die Absätze 2 und 4:

2) Jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte.

4) Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.

Mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG ist der Kernbestand von Strukturprinzipien gemeint, die allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind.⁵

»Nach Art. 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln. Mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne dieser Vorschrift ist der Kernbestand von Strukturprinzipien gemeint, die allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind. Art. 33 Abs. 5 GG ist unmittelbar geltendes Recht und enthält einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber sowie eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums (...).

2 BVerfG, Beschl. v. 28.05.2008 – 2 BvL 11/07 – BVerfGE 121, 205 <219> = juris Rn. 32 – Beamtenverhältnis auf Zeit für Führungssämter.

3 BVerfG, Beschl. v. 22.05.1975 – 2 BvL 13/73 – BVerfGE 39, 334 <346 f.> = juris Rn. 41 – Radikalenerlass.

4 BVerfG, Beschl. v. 21.04.2015 – 2 BvR 1322/12 – BVerfGE 139, 19 Rn. 79 – Einstellungshöchstaltersgrenzen.

5 stRspr. des BVerfG seit BVerfGE 8, 332 <342 f.>.

Nicht jede Regelung des Beamtenrechts, die sich als hergebracht erweist, wird von der institutionellen Garantie erfasst. Bezugspunkt des Art. 33 Abs. 5 GG ist nicht das gewachsene Berufsbeamtenrecht, sondern das Berufsbeamtentum. Geschützt sind daher nur diejenigen Regelungen, die das Bild des Berufsbeamtentums in seiner überkommenen Gestalt maßgeblich prägen, sodass ihre Beseitigung auch das Wesen des Berufsbeamtentums antasten würde. Dies ergibt sich bereits aus dem Wesen einer Einrichtungsgarantie, deren Sinn gerade darin liegt, den Kernbestand der Strukturprinzipien – mithin die Grundsätze, die nicht hinweggedacht werden können, ohne dass damit zugleich die Einrichtung selbst in ihrem Charakter grundlegend verändert würde – dem gestaltenden Gesetzgeber verbindlich als Rahmen vorzugeben. Bei diesen Grundsätzen verlangt Art. 33 Abs. 5 GG nicht nur »Berücksichtigung«, sondern auch »Beachtung« (...)⁶

Die wichtigste Struktur in diesem Sinn ist das **Lebenszeitprinzip**, insbesondere die »Unkündbarkeit« des (Lebenszeit)Beamten.

Der Beamte ist grundsätzlich hauptberuflich und auf Lebenszeit zu beschäftigen. Er hat seine gesamte Arbeitskraft dem Beruf zu widmen, in den Dienst des Staates zu stellen und den Anforderungen seines Berufes mit vollem Einsatz zu begegnen. Dies dient sowohl dem Allgemeininteresse an einer fachlich leistungsfähigen, rechtsstaatlichen und unparteiischen öffentlichen Verwaltung als auch der Sicherung der rechtlichen und wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Beamtenschaft. Eine Schranke findet das Lebenszeitprinzip in der Dienstfähigkeit des Beamten; bei Erreichen einer bestimmten Altersgrenze wird der Eintritt der Dienstunfähigkeit (unwiderleglich) vermutet.⁷

Daneben sichert auch das **Alimentationsprinzip** die Unabhängigkeit der Amtsführung. Nach diesem ebenfalls durch Art. 33 Abs. 5 GG gewährleistetem Prinzip hat der Dienstherr dem Beamten und seiner Familie nach Dienstrang, Bedeutung des Amtes und entsprechend der Entwicklung der allgemeinen Verhältnisse angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Dienstbezüge, Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung bilden die Voraussetzung dafür, dass sich der Beamte ganz dem öffentlichen Dienst als Lebensberuf widmen und in rechtlicher und wirtschaftlicher Unabhängigkeit zur Erfüllung der dem Berufsbeamtentum vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgabe beitragen kann, im politischen Kräftespiel eine stabile, gesetzestreue Verwaltung zu sichern. Die Alimentation ist die Gegenleistung des Dienstherrn dafür, dass sich der Beamte ihm zur Verfügung stellt und seine Dienstpflichten nach Kräften erfüllt. Der Beamte verliert mit dem Eintritt in das Beamtenverhältnis grundsätzlich die Freiheit zu anderweitiger Erwerbstätigkeit, denn der Staat fordert die ganze Arbeitskraft des Beamten und seinen vollen Einsatz. Das Alimentationsprinzip steht in einem engen Zusammenhang mit dem Lebenszeitprinzip.

Alimentationsprinzip und Lebenszeitprinzip konstituieren das Beamtenverhältnis als ein auf Lebenszeit angelegtes Dienst- und Treueverhältnis und gewährleisten die amtsangemessene Besoldung und lebenslange Versorgung. Der Beamte soll also frei von wirtschaftlicher Not für sich und seine (Kern)Familie – wozu auch die Freiheit vor der Sorge vor Not im Alter gehört – strukturell unabhängig von etwaigen internen oder externen Einflüssen sein Amt führen.⁸

Weitere hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums sind insbesondere:

- allgemeine Pflicht zur Gesetzes- und Rechtstreue
- volle Dienstleistungspflicht für den Dienstherrn unter Einsatz der ganzen Persönlichkeit
- politische Treuepflicht
- Pflicht zur unparteiischen Amtsführung und zur parteipolitischen Neutralität
- Mäßigungsgebot
- Gehorsamspflicht
- Amtsverschwiegenheit
- Streikverbot
- Disziplinarverfahren
- Versorgung aus dem letzten Amt
- amtsangemessene Beschäftigung
- Fürsorgepflicht
- Nicht: Beihilfe

C. Für das Berufsbeamtentum kritische Entwicklungen

I. Erosion des Pflichtenverständnisses – Dienstherr

Das besondere Pflichtenverhältnis, welches das Beamtenverhältnis prägt, verlangt – wie ausgeführt – vom Dienstherrn wie vom Beamten mehr als in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis verlangt wird. Der Dienstherr – welcher Ebene auch immer – hat seinen Anteil daran, dass die Akzeptanz dieses besonderen Pflichtenverhältnisses bei Beamten und in der Öffentlichkeit besser sein könnte als es ist.

Gegenüber der Beamtenschaft hat die insbesondere seit den 1980er Jahren vielfach übliche nur verzögerte, nur teilweise und nach Statusgruppen differenzierende Übertragung der Tarifergebnisse für den öffentlichen Dienst auf die Beamten bei diesen Zweifel daran geweckt, dass der Dienstherr sich seiner Alimentationspflicht noch hinreichend bewusst ist. Es konnte teilweise der Eindruck aufkommen, dass der öffentliche Dienst im Allgemeinen und die Beamtenschaft im Besonderen nicht als die Träger der staatlichen Infrastruktur, sondern als zu minimierende Kostenfaktoren angesehen wurden. Das dürfte ein Hintergrund für die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit ihren detaillierten Kriterien zur Prüfung sein, ob der Besoldungsgesetzgeber die Mindestalimentation gewährt hat.⁹

Auch die verbreitete und zum Teil systematische Praxis des langjährigen Nichtbeförderns von auf höherwertigen Dienstposten eingesetzten Beamten nicht wegen Zweifel an deren Qualifikation, sondern zur Vermeidung höherer Besoldungsausgaben vermittelt den Beamten nicht den Eindruck,

⁶ BVerfG, Beschl. v. 16.12.2015 – 2 BvR 1958/13 – BVerfGE 141, 56 Rn. 34 – Topfwirtschaft.

⁷ BVerfG, Beschluss vom 21. April 2015 – 2 BvR 1322/12 – BVerfGE 139, 19 Rn. 78.

⁸ BVerfG, Beschl. v. 21.04.2015 – 2 BvR 1322/12 – BVerfGE 139, 19 Rn. 79 – Einstellungshöchstaltersgrenzen.

⁹ BVerfG, Beschl. v. 17.01.2017 – 2 BvL 1/10 – NVwZ 2017, 392; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015 – 2 BvL 19/09 – BVerfGE 140, 240; BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09 – BVerfGE 139, 64.

dass sich die Dienstherrn ihrer Verantwortung aus dem besonderen Pflichtenverhältnis bewusst sind.¹⁰

Gegenüber den Beamten wie – soweit sie dies erfährt – der Öffentlichkeit fatal ist die Wirkung, wenn bei Einstellungs- und Beförderungsentscheidungen der Leistungsgrundsatz des Art. 33 Abs. 2 GG durch »Vettern- oder Parteibuch-Wirtschaft« in besonders eklatanter Weise verletzt wird. Ein Phänomen, das den öffentlichen Dienst in Deutschland zwar nicht prägt, aber vorkommt.

II. Erosion des Pflichtenverständnisses – Beamte

Natürlich tragen auch Beamte selbst zu Defiziten bei der Akzeptanz des Beamtenverhältnisses in der Öffentlichkeit bei. Selbstverständlich nicht die gesamte, aber ein Teil der Beamtenschaft lässt das erforderliche Beamtenethos vermissen. Zu nennen sind hier eine Job-Mentalität, die – zum Teil deutlich – hinter den Erfordernissen des vollen Einsatzes (in früheren Beamtengesetzen prägnant als volle Hingabe bezeichnet) zurückbleibt. Deutlich seltener, aber gravierend sind Einzelfälle im Disziplinarrecht, die – natürlich nur für einen kleinen Teil der Beamtenschaft – deutlich machen, dass es an jedwedem Beamtenethos fehlt. Beispielhaft seien genannt ein Polizist und ein Feuerwehrbeamter, die im Einsatz Diebstahls- bzw. Notfallopfer noch bestehlen¹¹ und ein Oberamtsanwalt, der monatelang krankgeschrieben ist und zeitgleich ohne Nebentätigkeitsgenehmigung arbeitet oder sogar ein eigenes Unternehmen persönlich führt.¹²

III. Unionsrecht

Der Gerichtshof der Europäischen Union – im Folgenden: EuGH – kennt keine Beamten, er kennt nur Arbeitnehmer. Er ist der authentische Interpret des Unionsrechts. Es gilt der Vorrang des Unionsrechts.

Problematisch ist dies hier deshalb, weil das Beamtenverhältnis an sich nur als Gesamtpaket zu haben ist. Das austarierte Rechte- und Pflichtengefüge wird gestört, wenn einzelne Elemente herausgebrochen werden; dann ist es eben nicht mehr austariert. Ist die Störung zu groß, wird das Gefüge nicht nur *ge-*, sondern *zerstört*.

Ein Beispiel nur: Die Regelung zur Urlaubsabgeltung in Art. 7 RL 2003/88/EG (Arbeitszeitrichtlinie):

Artikel 7 Jahresurlaub

(1) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit jeder Arbeitnehmer einen bezahlten Mindestjahresurlaub von vier Wochen nach Maßgabe der Bedingungen für die Inanspruchnahme und die Gewährung erhält, die in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder nach den einzelstaatlichen Gepflogenheiten vorgesehen sind.

(2) Der bezahlte Mindestjahresurlaub darf außer bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses nicht durch eine finanzielle Vergütung ersetzt werden.

Was hat der EuGH daraus gemacht? Art. 7 Abs. 2 RL 2003/88/EG begründet nach der Rechtsprechung des EuGH auch für Beamte einen Anspruch auf Abgeltung von Urlaub, den sie

krankheitsbedingt vor Eintritt in den Ruhestand nicht nehmen konnten.¹³ Dieses Auslegungsergebnis, was angesichts des Wortlauts der Norm schon sehr erstaunlich ist, führt dazu, dass Beamte, die – anders als Arbeitnehmer in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis – während ihrer krankheitsbedingten Dienstunfähigkeit unbefristet und ungekürzt weiter besoldet werden, zusätzlich noch einen Urlaubsabgeltungsanspruch erhalten. Es ist einerseits verständlich, dass der EuGH Besonderheiten der nationalen Rechtsordnungen teilweise ignorieren muss, will er dem Unionsrecht wirksam Geltung verschaffen. Andererseits schwächt eine Rechtsprechung, die zu nach deutschem Recht systemfremden und unhaltbaren Ergebnissen führt, die Akzeptanz des Beamtenverhältnisses als eines Sonderrechtsverhältnisses.

IV. Konventionsrecht: Streikrecht

Ein zentrales Element des Berufsbeamtentums ist das Streikverbot. Das Bundesverfassungsgericht hat am 17.01.2018 über vier Verfassungsbeschwerden zum Beamtenstreikverbot mündlich verhandelt. Es bleibt abzuwarten, wie seine Entscheidung ausfallen wird, und zu hoffen, dass sie und nicht erst eine ggf. nachfolgende Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – EGMR – letzte Klarheit über die Vereinbarkeit des nationalen Beamtenstreikverbots mit der Europäischen Menschenrechtskonvention – EMRK –, also der konventionsrechtlichen Koalitionsfreiheit, bringen wird.

An dieser Stelle die Kernaussagen des Streikverbots-Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2014¹⁴, das auch Gegenstand der ausstehenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sein wird.

1. Nach dem Grundgesetz ist ein generelles statusbezogenes Streikverbot für Beamte nicht nur zulässig, sondern verfassungsunmittelbar vorgegeben.

Für alle Beamten gilt unmittelbar nach Art. 33 Abs. 5 GG – also auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung – ein generelles Streikverbot. Es ist allein statusbezogen, gilt also unabhängig davon, welchen Aufgabenbereich der jeweilige Beamte hat. Art. 33 Abs. 5 GG hat insoweit Vorrang vor der auch für Beamte nach Art. 9 Abs. 3 GG gewährleisteten Koalitionsfreiheit.

Dahinter steht zweierlei: Der Staat kann seine Aufgaben nicht mehr erfüllen, wenn Beamte streiken dürfen. Und: Das austarierte Pflichtengefüge zwischen Dienstherrn und Beamten würde durch ein Streikrecht für Beamte zerstört; insbesondere: Es kann nicht Alimentation *und* Streikrecht geben, es kann nur Alimentation *oder* Streikrecht geben.

10 BVerfG, Kammerbeschl. v. 07.03.2013 – 2 BvR 2582/12 – NVwZ 2013, 1603 – saarländische Steuerbeamte.

11 BVerwG, Ur. v. 23.02.2012 – 2 C 38/10 – NVwZ-RR 2012, 479; BVerwG, Ur. v. 10.12.2015 – 2 C 6/14 – BVerwGE 154, 10.

12 BVerwG, Beschl. v. 01.03.2012 – 2 B 120/11 – IÖD 2012, 127.

13 vgl. EuGH, Ur. v. 03.05.2012 – Rs. C-337/10, Neidel – NVwZ 2012, 688; vgl. auch BVerwG, Ur. v. 31.01.2013 – 2 C 10/12 – Buchholz 232.3 § 1 EUrIV Nr. 1.

14 Aktenzeichen 2 C 1.13 – BVerwGE 149, 117.

2. Die EMRK lässt ein generelles statusbezogenes Streikverbot für Beamte nicht zu.

Artikel 11

Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit

(1) *Jede Person hat das Recht, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen; dazu gehört auch das Recht, zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten.*

(2) ¹*Die Ausübung dieser Rechte darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.* ²*Dieser Artikel steht rechtmäßigen Einschränkungen der Ausübung dieser Rechte für Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung nicht entgegen.*

Die Koalitionsfreiheit nach Art. 11 Abs. 1 EMRK gewährleistet das Recht auf Tarifverhandlungen und in diesem Zusammenhang auch das Streikrecht. Beide Rechte gelten auch für Angehörige des öffentlichen Dienstes.

Einschränkungen dieser Rechte sind nur zulässig, wenn sie von den Schranken nach Art. 11 Abs. 2 Satz 1 (u. a. »in einer demokratischen Gesellschaft notwendig«) oder Satz 2 (u. a. »Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung«) EMRK gedeckt sind.

Bei der Frage der Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft nach Satz 1 nimmt der EGMR eine strikte Verhältnismäßigkeitsprüfung vor. Der Wesensgehalt der Koalitionsfreiheit muss gewahrt bleiben. Eine Rechtfertigung erfordert ein dringendes gesellschaftliches Bedürfnis, insoweit sind die Konventionsstaaten darlegungspflichtig.

Angehörige der Staatsverwaltung in Satz 2 sind aufgabenbezogen definiert, beschränkt auf genuin hoheitliche Verwaltung; insoweit dürfte weitgehende Deckungsgleichheit mit einem eng verstandenem Funktionsvorbehalt nach Art. 33 Abs. 4 GG bestehen, so dass Lehrer nicht dazugehören.

Art. 33 Abs. 4 GG: Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.

Eine dem Art. 33 Abs. 5 GG vergleichbare Norm kennt die EMRK naturgemäß nicht.

Fazit für das Konventionsrecht: Außerhalb des genuin hoheitlichen Bereichs der Staatsverwaltung (= Art. 11 Abs. 2 Satz 2 und Art. 33 Abs. 4 GG) ist das statusbezogene generelle Streikverbot unzulässig und kann nur ein eng begrenztes aufgabenbezogenes Streikverbot zulässig sein.¹⁵

3. Somit gibt es eine Kollision zwischen Verfassungsrecht (Art. 33 Abs. 5 GG) und Konventionsrecht (Art. 11 EMRK).

4. Das Streikverbot nach Art. 33 Abs. 5 GG geht gegenwärtig dem Recht aus Art. 11 EMRK vor.

Die EMRK gilt in der nationalen Rechtsordnung im Rang eines einfachen Bundesgesetzes. Die EGMR-Entscheidungen sind nur für die am Rechtsstreit Beteiligten verbindlich (Art. 42, 46 Abs. 1 EMRK). Und im Gegensatz zum Unionsrecht genießt Konventionsrecht im Kollisionsfall mit nationalem Recht keinen Anwendungsvorrang. Deshalb setzt sich das Verfassungsrecht derzeit durch.

Damit hat es jedoch nicht sein Bewenden. **Die Bundesrepublik Deutschland ist** – als Mitglied des Europarats – völkerrechtlich und auch verfassungsrechtlich verpflichtet, der EMRK innerstaatlich Geltung zu verschaffen.

Aus Völkervertragsrecht und dem Verfassungsgrundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit folgt das Gebot der konventionskonformen Auslegung. Dementsprechend gibt es eine Einstrahlungswirkung der EMRK und der EGMR-Rechtsprechung auf die deutsche Rechtsordnung, wobei der Rechtsprechung des EGMR über den entschiedenen Fall hinaus eine Leit- und Orientierungsfunktion für die Auslegung der EMRK zukommt.

Eine Auflösung der Kollisionslage durch die *Judikative* mittels konventionskonformer Auslegung des Art. 33 Abs. 5 GG ist nicht möglich: Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gelten mit dem Inhalt, der sich in einem traditionsbildenden Zeitraum (d. h. bis zum Ende der Weimarer Republik) entwickelt hat. Auch die Komplexität der im Falle eines Beamtenstreikrechts zu treffenden Regelungen (von der Gewährleistung von Notdiensten bis hin zu Aussperrungsfragen) und die insoweit bestehenden gesetzgeberischen Gestaltungsspielräume stehen einer richterrechtlichen Auflösung der Kollisionslage entgegen.

Diese Zuschreibung der Verantwortung an den Gesetzgeber ist in der Literatur – zum Teil heftig – kritisiert worden. Einzuräumen ist: Das BAG sieht sich nicht durch fehlende normative Regelung an der Etablierung einer ausgefeilten Rechtsprechung zum Arbeitskampfrecht gehindert. Aber: Letztlich handelt das BAG hier als Ersatzgesetzgeber, weil der an sich zur Regelung befugte und verpflichtete Gesetzgeber seine Pflichten seit Jahrzehnten aus politischen Gründen verweigert. Das ist nicht vergleichbar mit der Situation, in der ein deutsches Gericht erstmals judiziert, dass bezüglich des umfassenden und allein statusbezogenen Beamtenstreikverbots gesetzgeberische Aktivitäten angezeigt sind.

5. Es ist die Pflicht der Legislative, dem Konventionsrecht in der nationalen Rechtsordnung Geltung zu verschaffen. Berufen hierzu ist in erster Linie der Bundesgesetzgeber.

Der Bundesgesetzgeber hat die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Statusrecht der Beamten (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG; BeamtStG).

15 Alternativ denkbar wäre auch folgende Konstruktion: Streikrecht ja, aber nur wenn es in Anspruch genommen wird, um einen *eigenen* Tarifvertrag durchzusetzen – also nicht nur in der Hoffnung, dass ein von anderen abgeschlossener, möglichst vorteilhafter Tarifabschluss *vom Gesetzgeber* auf die Beamten übertragen wird.

6. Für Beamte im Bereich des Funktionsvorbehalts des Art. 33 Abs. 4 GG besteht kein konventionsrechtlicher Anpassungsbedarf.

Das betrifft Streitkräfte, Polizei, sonstige Ordnungskräfte, Rechtspflege, Steuerverwaltung, Diplomatie sowie mit der Ausarbeitung von Rechtsakten, deren Durchführung und mit hoheitlichen Aufsichtsfunktionen betraute Verwaltungsstellen. Nicht erfasst sind Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen sowie sonstige Einrichtungen der Daseinsvorsorge unabhängig von ihrer Rechtsform. Die praktikable Abgrenzung obliegt dem Gesetzgeber.

7. Im Bereich außerhalb des Funktionsvorbehalts des Art. 33 Abs. 4 GG gilt:

Die Kollisionslage zwischen Konventionsrecht und Verfassungsrecht kann *dauerhaft* dadurch aufgelöst werden, dass für diese Verwaltungsbereiche künftig nur noch Tarifbeschäftigte eingestellt werden.

Das bedeutet insbesondere: **keine Lehrerverbeamtungen mehr!**

8. Handlungsoptionen für den Gesetzgeber

a) Gesetzliche Beschränkung der Zulässigkeit von Verbeamtungen auf den genuin hoheitlichen Bereich

§ 5 BBG und § 3 Abs. 2 BeamStG, in denen dies schon angelegt ist, könnten entsprechend konkretisiert werden. Damit würde der einfache Gesetzgeber – einer Verfassungsänderung bedarf es insoweit nicht – die Verbeamtungsmöglichkeit nach Art. 33 Abs. 5 GG außerhalb des Bereichs von Art. 33 Abs. 4 GG ausschließen.

§ 5 BBG: »Die Berufung in das Beamtenverhältnis ist nur zulässig zur Wahrnehmung

1. hoheitsrechtlicher Aufgaben oder

2. von Aufgaben, die zur Sicherung des Staates oder des öffentlichen Lebens nicht ausschließlich Personen übertragen werden dürfen, die in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis stehen.«;

§ 3 Abs. 2 BeamStG ist nahezu wortgleich und völlig inhaltsgleich.

Prägnant das Bundesverfassungsgericht schon vor über 40 Jahren:

»Die Zahl der Beamten ist u. a. deshalb so groß geworden und der Personalkostenanteil in den öffentlichen Haushalten so hoch und unelastisch, weil Beamte nicht nur dort, wo sie nach Art. 33 Abs. 4 GG verwendet werden müssen – bei der Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständiger Aufgabe –, verwendet werden, sondern auch in zahlreichen Positionen, die von Angestellten wahrgenommen werden könnten. Insoweit stoßen Legislative und Exekutive bei Änderungen in Rechtslage und Verwaltungspraxis nicht auf die Grenze des Art. 33 Abs. 5 GG.«¹⁶

b) Einräumung eines Rechts auf Wechsel in ein Tarifbeschäftigtenverhältnis für »Randbereichsbeamte«

Das Wechselrecht könnte nach dem Muster jüngerer gesetzlicher Regelungen zur Erleichterung des Wechsels aus dem Beamtenverhältnis in die private Wirtschaft ausgestaltet sein. Die damit verbundene Einschränkung des Lebenszeitprinzips wäre im Hinblick auf Art. 11 EMRK hinzunehmen. Ein solches Wechselrecht für »Bestandsbeamte« bei strikter Unzulässigkeit von künftigen Verbeamtungen im Bereich außerhalb der Art. 33 Abs. 4 GG würde das Risiko, vor dem EGMR zu scheitern, deutlich verringern. Im Übrigen ist nicht zu erwarten, dass es einen Ansturm auf das Tarifbeschäftigtenverhältnis geben wird; bislang wird bei der Möglichkeit der Wahrnehmung einer Aufgabe im Beamtenverhältnis oder im Tarifbeschäftigtenverhältnis in aller Regel das Beamtenverhältnis als (deutlich) attraktiver angesehen.

c) erhebliche Erweiterung der derzeit nach § 118 BBG, § 53 BeamStG und Länderregelungen eingeräumten Beteiligungsrechte der Gewerkschaften in Richtung eines Verhandlungsmodells

d) Verhandlungs- und Schlichtungsmodell in der Art des vom BAG für Einrichtungen der Kirchen entwickelten Dritten Wegs

Das heißt: verbindliche Entscheidung in der Schlichtung!

Für die Wahl zwischen diesen gesetzgeberischen Optionen sollte m. E. Folgendes gelten:

(1) keine Verfassungsänderung

Ob es vor einfachgesetzlichen Regelungen zur Implementierung des Art. 11 EMRK in die nationale Rechtsordnung einer Verfassungsänderung bedarf, kann nicht generell beantwortet werden. Es hängt davon ab, welche Möglichkeiten zur Implementierung man dem Gesetzgeber insoweit zubilligt und für welche er sich entscheidet.

Auf jeden Fall ist eine Verfassungsänderung erforderlich, wenn das Beamtenstreikrecht – für welchen Kreis von Beamten und unter welchen Modalitäten auch immer – ermöglicht werden soll. Ein umfassendes Streikrecht für Beamte – und sei es nur für eine begrenzte Gruppe von Beamten – würde allerdings die Struktur des Beamtenverhältnisses als eines besonderen, austarierten, wechselseitigen Pflichtenverhältnisses zerstören. Die Besoldung kann entweder durch Tarifvertrag nach Maßgabe des jeweiligen Kräfteverhältnisses der Tarifpartner festgelegt werden oder durch Gesetz nach Maßgabe des Alimentationsprinzips (wenn auch unter Berücksichtigung der Tarifverträge, die für Tarifbeschäftigte ausgehandelt worden sind); beides zusammen geht nicht.

Auch bei einer Weiterentwicklung des Beteiligungsmodells der Spitzenverbände zu einem echten Verhandlungsmodell, etwa im Sinne des Dritten Wegs für die Kirchen mit einer verbindlichen Schlichtung, wäre eine Änderung des Art. 33 Abs. 5 GG unabdingbar.

Da Änderungen des Grundgesetzes nicht zwingend veranlasst sind, sollten sie möglichst unterbleiben, um die Dinge – ungeachtet der durchaus notwendigen grundsätzlichen

16 BVerfG, Beschluss vom 30.03.1977 – 2 BvR 1039/75 – BVerfGE 44, 249 <262> = juris Rn. 34 – amtsangemessene Alimentation bei drittem Kind.

Debatte zur Zukunft des Berufsbeamtentums – nicht »ins Rutschen zu bringen«.

(2) keine Rosinenpickerei

In der Debatte muss klar werden, dass es nicht darum gehen kann, auf das bestehende Beamtenverhältnis das Streikrecht oder gar Tarifverhandlungen unmittelbar über die Beamtenbesoldung plus das Streikrecht draufzusatteln. Die besondere Pflicht des Dienstherrn zur Alimentierung des Beamten und die Regelung des Beamtenbesoldung »einseitig« durch Gesetz statt durch Verhandlungen einschließlich von Arbeitskämpfmaßnahmen stehen in einem letztlich nicht auflösbaren Gegenseitigkeitsverhältnis. Mit anderen Worten: Man kann als Beamter nicht das Streikrecht oder gar Tarifautonomie plus Streikrecht bekommen und zugleich die Garantien aus dem Alimentationsprinzip – insbesondere lebenslange Versorgung auf amtsangemessenem und notfalls einklagbarem Niveau, Hinterbliebenenversorgung – uneingeschränkt behalten.

(3) Beibehaltung eines einheitlichen Beamtenverhältnisses

Nach Verfassungsänderung rechtlich möglich wäre die *Schaffung von zwei Beamtenkategorien*: Für den Bereich des Art. 33 Abs. 4 GG ein durch hoheitsrechtliche Aufgaben geprägtes »Kernbereichsbeamtenverhältnis« mit den derzeit bestehenden und das Beamtenverhältnis bestimmenden Prinzipien wie Treuepflicht und Alimentationspflicht und außerhalb dessen ein »Randbereichsbeamtenverhältnis« mit einem Streikrecht, aber ohne oder nur mit verringerter Alimentation.

Letzteres ist jedoch weder sinnvoll als bloße Ergänzung des sonst unverändert bleibenden Beamtenverhältnisses (weil dadurch erkennbar eine Disparität Beamter – Dienstherr entstünde) noch als Ersetzung oder wesentliche Einschränkung der Alimentationspflicht durch frei verhandelte Tarifverträge (weil ein Beamtenverhältnis mit Streikrecht, aber ohne oder nur mit erheblich eingeschränkten Alimentationspflichten kein Beamtenverhältnis mehr ist und diesen Namen auch nicht verdient).

Die Beibehaltung eines einheitlichen Beamtenverhältnisses ist deshalb vorzugswürdig. Sie bietet außerdem größere Flexibilität im Personaleinsatz durch den möglichen Wechsel zwischen »Kernbereich« und »Randbereich« und vermeidet eine Fülle von Abgrenzungsproblemen und rechtstechnischen Fragen. Vor allem aber verhindert sie Verwerfungen innerhalb der Beamtenschaft, die mit einem auch so empfundenen »Zwei-Klassen-Beamtenverhältnis« verbunden wären.

Die Beibehaltung eines einheitlichen Beamtenverhältnisses setzt voraus, dass für die »Randbereichsbeamten« eine Lösung ohne Einführung eines Streikrechts gefunden wird. Denn ein Beamtenverhältnis mit Streikrecht auch im »Kernbereich« ist zwar – wenn es entsprechend eng begrenzt würde – nicht völlig ausgeschlossen, ist aber letztlich nicht wünschenswert und bedürfte überdies einer Verfassungsänderung.

V. Pensionslasten

Das Problem der Finanzierbarkeit der Beamtenpensionen und der Akzeptanz eines eigenständigen Alterssicherungssystems für Beamte ist die Sollbruchstelle für das Fortbestehen des Berufsbeamtentums.

Die eigenständige Altersversorgung für Beamte steht auf dem Prüfstand im Hinblick auf Finanzierung, gesellschaftliche Akzeptanz und Generationengerechtigkeit.

Wie ist die Rechtslage?

Das Recht auf »amtsangemessene« Alimentation hat auch Auswirkungen auf das Versorgungsniveau. Die Versorgung ist aus dem letzten Amt und nicht wie bei der gesetzlichen Rente aus dem – niedrigeren – Durchschnitt des Lebenseinkommens zu berechnen. Im Hinblick auf das vergleichsweise hohe Versorgungsniveau fallen die aktiven Bezüge der Beamten geringer aus als das vergleichbarer Berufsgruppen außerhalb der Beamtenschaft. Das Ruhegehalt der Beamten genießt deshalb verfassungsrechtlichen Schutz.¹⁷ Der Höchstversorgungssatz betrug ursprünglich 80 %, dann lange 75 % und beträgt gegenwärtig 71,75 % der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge. Eine weitere Absenkung im Zuge der durch die demografische Entwicklung bedingten Absenkung des Rentenniveaus (derzeit 48 %, nach den Ergebnissen der Koalitionsvereinbarung CDU/CSU-SPD auf Bundesebene bis 2025 garantiert¹⁸ ; für 2030 wird bislang eine Untergrenze von 43 % des Durchschnittseinkommens angenommen) ist zwar verfassungsrechtlich nicht völlig ausgeschlossen.¹⁹ Der Spielraum hierfür ist jedoch begrenzt. Ein deutlicher Abstand zum Niveau in der gesetzlichen Rentenversicherung wird bleiben. Die Diskrepanz zwischen Versorgungs- und Rentenniveau wird vermutlich eher zunehmen.²⁰

Diese finanzielle Last wird für die Länder – weniger dramatisch ist die Lage auf Bundes- und auf kommunaler Ebene – immer drückender: Die Versorgungslasten sind von 1991 bis 2009 von 9 auf 22 Mrd. € gestiegen. 2020 rechnet man mit 34 Mrd. €, 2030 mit dem Höhepunkt von 78 Mrd. €.

Das tatsächliche und psychologische Gewicht (gesellschaftliche und politische Akzeptanz) dieser Problematik wird durch die steigende Zahl der Versorgungsempfänger erhöht. Infolge der Ausweitung der Beamtenzahlen insbesondere im Bildungsbereich seit den 1970er Jahren, für die keine hinreichende Vorsorge – etwa durch entsprechend gefüllte Pensionsfonds – getroffen worden ist, steigen die

17 BVerfG, Beschluss vom 20.03.2007 – 2 BvL 11/04 – BVerfGE 117, 372 <387>: Die Versorgungsbezüge sind eine »Gegenleistung des Dienstherrn dafür, dass der Beamte sich ihm mit seiner ganzen Persönlichkeit zur Verfügung stellt und gemäß den jeweiligen Anforderungen seine Dienstpflichten erfüllt; insoweit handelt es sich um ein erdientes Ruhegehalt, welches durch Art. 33 Abs. 5 GG ebenso gesichert ist wie das Eigentum durch Art. 14 GG (vgl. BVerfGE 21, 329 <344 f.>; 61, 43 <56 f.>; s. a. BVerfGE 16, 94 <112 f., 115>; 39, 196 <200>).«

18 Zeilen 4248 f. des Koalitionsvertrags.

19 Vgl. die Ausführungen des BVerfG zur Reduzierung des Höchstversorgungssatzes von 75 % im Urteil vom 27.09.2005 – 2 BvR 1387/02 – BVerfGE 114, 258.

20 Auch die Änderungen des Rentenrechts aus der vergangenen Wahlperiode des Bundestages (Rente mit 63, Mütterrente) verschärfen diese Problematik: Zwar stellen sie auf den ersten Blick nur eine Besserstellung der Rentenempfänger dar. Da die damit verbundenen Kosten zu Anfang ganz und perspektivisch teilweise aus der Rentenkasse finanziert werden sollen, ist langfristig sowohl ein (leicht) höheres Beitragsniveau als auch eine (leichte) Verringerung des Rentenniveaus zu erwarten. Dies wird die Debatte über Höhe und Finanzierbarkeit der Pensionen eher anfachen.

Versorgungslasten stark an.²¹ Die wachsende Diskrepanz zwischen dem Niveau der unterschiedlichen Altersversorgungssysteme – Renten einerseits und Pensionen andererseits – und die gerade die Länderhaushalte substanziell einengenden Versorgungslasten werden in der Bevölkerung und danach im politischen Raum zu wachsender Nichtakzeptanz des Beamtenstatus und der mit ihm verbundenen besonderen Rechtsstellung von Beamten führen.

D. Ausblick

Was kann getan werden?

I. Erosion des Pflichtenverständnisses: Der Dienstherr sollte seine Pflichten, insbesondere seine Alimentationspflichten, konsequent wahrnehmen. Langjährige Nichtbeförderungen zur Kostenersparnis sollten unterbleiben. Vettern- und Parteibuchwirtschaft sollten der Vergangenheit angehören. Eine offensive Verteidigung des Berufsbeamtentums in der Öffentlichkeit (nicht: der Beamte als Kostenfaktor und Last!) wäre hilfreich. Die Vermittlung der besonderen Beamtenpflichten durch Schulungen der Beamten(anwärter) ist ebenso notwendig wie eine Kultur der Leistung, Anerkennung und Wertschätzung in den Dienststellen. Besondere Verantwortung haben hier die Vorgesetzten auch aufgrund ihrer Vorbildfunktion. Sollte das Bewusstsein bei den Dienstherrn und den Beamten für die Besonderheiten des Berufsbeamtentums dauerhaft schwinden, dann wird auch das Berufsbeamtentum insgesamt verschwinden. Was die Akteure selbst nicht mehr wollen und leben, kann nicht auf Akzeptanz in einer Gesellschaft stoßen, die beim Berufsbeamtentum an Privilegien und nicht an eine Demokratie und Rechtsstaat sichernde Institution denkt.

II. Einfluss des Unionsrechts: Nichts!

III. Einfluss des Konventionsrechts beim Beamtenstreikverbot: Konventionskonforme Gesetzgebung, auch schon vor einer Verurteilung des EGMR. Vorzugsweise durch die Wahl einer Variante unterhalb des Streikrechts und damit unterhalb der Verfassungsänderung. Und: Konventionskonforme Verwaltung: Nichtverbeamtung außerhalb des Bereichs des Art. 33 Abs. 4 GG / Art. 11 Abs. 2 EMRK. Das heißt insbesondere: Keine Lehrerverbeamtung; dies muss flächendeckend erfolgen – abgesichert etwa durch entsprechende Vereinbarungen auf der Ebene der Kultusminister oder der Ministerpräsidenten –, um Nachteile des jeweiligen Landes beim Wettbewerb um Junglehrer zu vermeiden.

IV. Pensionslasten: Hier bietet zum einen die Notwendigkeit der Anpassung der deutschen Rechtsordnung an die Erfordernisse des Art. 11 EMRK eine Chance: Die zwingende und strikte gesetzliche Begrenzung des Einsatzes von Beamten auf die ihnen auch jetzt schon zumindest primär obliegenden hoheitlichen Aufgaben verringert perspektivisch die Anzahl der Versorgungsempfänger erheblich. Gerade im Bildungsbereich – Lehrer und Hochschullehrer – betrifft diese Begrenzung große Berufsgruppen.

Zum zweiten ist von zentraler Bedeutung, hinreichend auszustattende Pensionsfonds zu etablieren, aus denen ein wachsender Anteil der Versorgungslasten finanziert werden kann. Dies ist nicht nur ein Gebot der Generationengerechtigkeit: Die Generation, die von den Dienstleistungen der Beamten profitiert, soll auch die Kosten dieser Beamten

tragen. Es dient auch dazu, die Erfüllung der Versorgungsansprüche jetziger Beamter zu sichern. Denn trotz Grundrechts- und Vertrauensschutz: Ob in etwaigen künftigen Finanzwirtschafts-, Staatsschulden- oder Wirtschaftskrisen die eingegangenen Pensionsverpflichtungen tatsächlich in vollem Umfang erfüllt würden, erscheint durchaus offen. Es besteht die Gefahr, dass das verfassungsrechtlich zwingende Argument, die höheren Pensionen seien von den Beamten mit geringeren aktiven Bezügen »erkauft«, an seine politisch-ökonomischen Grenzen stoßen würde. Pensionsfonds verringern auch die Gefahr, dass die Systemfrage für das Beamtenverhältnis insgesamt gestellt wird, das heißt, dessen Abschaffung in den Bereich des politisch Möglichen gerät.

In diesem Zusammenhang ein historischer Hinweis: 1957 sah der Bund die Kürzung der Beamtengehälter um 7 % – dem damaligen Arbeitnehmeranteil bei der gesetzlichen Rentenversicherung – und die Überführung der so frei gewordenen Mittel in einen Pensionsfonds vor, um daraus später die Pensionszahlungen für diese Beamten zu finanzieren. Die Kürzung wurde vorgenommen, der Fonds aufgelegt, aber später in den allgemeinen Haushalt überführt – aus dieser Zeit stammt der Adenauer-Spruch: »Kinder kriegen die Leute immer«. Hätte man das 1957 wie vorgesehen gemacht, wäre transparent geworden, was die späteren gewaltigen Einstellungen von Beamten im Bildungsbereich tatsächlich gekostet haben.

Dazu müssen die vorhandenen Pensionsfonds deutlich aufgefüllt²² und neue Pensionsfonds eingerichtet werden. Gerade auf Landesebene, wo wegen der großen Personalkörper in Schulen, Polizei und Justiz 80 % der Beamten und damit der künftigen Pensionäre beschäftigt sind, ist die Situation besonders drängend. Das Argument gegen Pensionsfonds²³ – »Man kann nicht Geld zurücklegen, wenn man noch Schulden abzutragen hat, für die man einen höheren Zinssatz zahlt als man für das zurückgelegte Geld bekäme!« – überzeugt bei näherer Betrachtung nicht: Zum einen ist es ein Gebot von Ehrlichkeit und Transparenz, die tatsächlichen Kosten auch auszuweisen. Das kann dann auch verdeutlichen, was man sich leisten kann und was nicht. Auch sonst funktioniert die Methode »Kaufe jetzt, zahle später« nur dann, wenn es eine berechtigte Aussicht dafür gibt, später auch zahlen zu können. Das aber ist bei den Pensionen gerade nicht der Fall. Alle Daten – Pensionärsintensität (= Relation zwischen Pensionären und Einwohnern), Entwicklung der durchschnittlichen Pensionsbezugsdauer, Anteil der Versorgungskosten an den Staatsausgaben und am Bruttoinlandsprodukt – weisen auch bei Annahme günstiger Rahmenbedingungen eine ungünstige Entwicklung aus. Und: Selbst wenn die Versorgungslasten *finanziell* tragbar wären – *politisch* sind sie es wegen der zunehmenden Diskrepanz

21 Vgl. die Versorgungsberichte auf Bundesebene und auf Landesebene, veröffentlicht auf den jeweiligen Homepages in der Regel der Finanzministerien bzw. der Statistischen Landesämter.

22 Dort wo es sie gibt, decken sie in der Regel nur einen Bruchteil der Versorgungslasten ab. Gut ist die sächsische Regelung.

23 Deshalb sind Zuführungen an Pensionsfonds teilweise zurückgeführt oder eingestellt worden, vgl. von der Weiden, juris-PR-BVerwG 5/2014 zu BVerwG, Beschl. v. 13.12.2013 – 2 B 79.13 – NVwZ-RR 2014, 397.

zwischen Pensionsniveau und Rentenhöhe eben nicht. Es braucht dann das Argument: »Die Ausgaben für die Pensionen sind zu einem guten Teil²⁴ bereits angespart!« Kostendeckend wären 30 % der Bruttozüge.

Eine Variante ist die Speisung von Pensionsfonds nur für neu einzustellende Beamte. Das kostet weniger als die Einbeziehung aller Beamten. Und es verringert deutlich den politischen Druck; die Altfälle können dann als Altlasten gekennzeichnet werden.

Haushaltskonsolidierung und Schuldenbremse sind keine Gegensätze zur Etablierung hinreichend ausgestatteter Pensionsfonds. Pensionsfonds sind vielmehr weiterhin notwendiger Bestandteil einer seriösen und nachhaltigen Finanz- und Haushaltspolitik.

Dem Problem der aktuellen und schon fast ein Jahrzehnt haltenden Null- bzw. Niedrigzinsphase könnte man Rechnung tragen: Der Aspekt, dass die Speisung eines Fonds in einer Nullzinsphase wie jetzt *fiskalisch* fragwürdig ist, ist ja berechtigt. Da im Vordergrund jedoch *politische* Aspekte (Akzeptanz für die Beamtenpensionen, Generationengerechtigkeit, Haushaltsdisziplin etc.) stehen, könnte man in einer Null- oder auch Niedrigzinsphase die dem Fonds zugedachten Mittel zur Schuldentilgung verwenden. Der Fonds verzeichnet nur buchungstechnisch den Zufluss. Später, wenn es darauf ankommt, können politisch die realen und die nur virtuellen – weil zur Schuldentilgung verwendeten – Zuflüsse addiert werden.

Ein Schritt in die richtige Richtung, aber nicht ausreichend ist der Gesetzentwurf der Thüringer Landesregierung vom August 2017: Für jeden ab 2017 neu eingestellten Landesbeamten sollen jährlich 5.500 € Schulden getilgt werden.²⁵ Der Betrag orientiert sich ausweislich der Gesetzesbegründung »an der Differenz der Ausgaben des Landes, die für einen vergleichbaren Arbeitnehmer aufzubringen sind.

Zugrunde gelegt wurden im Vergleich die Gehaltsgruppen A 13 und E-13 TVL.«

Fazit: Lieber jetzt handeln als später möglicherweise der Entwicklung nichts mehr entgegenzusetzen zu können.

Nachtrag im Hinblick auf das Streikverbots-Urteil des BVerfG vom 12.06.2018 (2 BvR 1738/12 u. a.)

Anders als das BVerfG in seinem Urteil vom 27.02.2014 (2 C 1.13 – BVerwGE 149,117) hat das BVerfG in seinem Urteil vom 12.06.2018 bereits eine Kollisionslage zwischen dem aus Art. 33 Abs. 5 GG folgenden Streikverbot für Beamte einerseits und der Koalitionsfreiheit nach der EMRK andererseits verneint; die EMRK steht dem deutschen Streikverbot für Beamte nicht entgegen (Rn. 163 ff., insbes. Rn. 172 ff.). Ausgehend hiervon bedarf es dann auch keiner Auflösung der Kollisionslage durch die Beschränkung von Verbeamtungen auf den genuin hoheitlichen Bereich und gibt es kein konventionsrechtliches Argument gegen Verbeamtungen im Bildungsbereich. Es bleibt das politisch-finanzwirtschaftliche Argument im Hinblick auf die Pensionslasten; dort, wo nicht im Hinblick auf den Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG verbeamtet werden *muss* – und diese Freiheit besteht auch und gerade im Bildungsbereich –, sollte auch nicht verbeamtet werden.

24 Das sollte zumindest der Teil sein, um den die Pensionen im Schnitt höher als die – umlagefinanzierten – Renten sind.

25 LT-Drs. 6/4356 vom 21.08.2017.

Dr. Klaus von der Weiden, Richter am BVerwG, Leipzig

Legendenbildung statt sachlicher Diskussion?

Vorbemerkung der Redaktion: Mit dem nachfolgenden Beitrag erwidert der Präsident des VG Meiningen Dr. Udo Schneider auf den in Heft 7-8 der Deutschen Richterzeitung erschienenen Tagungsbericht »Unabhängige Justiz ohne Selbstverwaltung?« des Vorsitzenden Richters am LSG Mainz Dr. Wilhelm Tappert. Der Autor möchte die dortigen Äußerungen zum Präsidialmodell nicht unwidersprochen lassen und zugleich einen Beitrag dazu leisten, »die Diskussion über die Selbstverwaltung der Justiz zu versachlichen«.

In seinem Beitrag für die Deutsche Richterzeitung »Unabhängige Justiz ohne Selbstverwaltung?« berichtet Wilhelm Tappert von einer Veranstaltung des »Forums Justizgeschichte« an der Richterakademie in Wustrau.¹ Zwei in dem Beitrag wiedergegebene Äußerungen können so nicht stehen bleiben. Sie betreffen beide den Zusammenhang zwischen der Organisation der deutschen Justizverwaltung und der Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit. Ziel der Äußerungen ist das Präsidienmodell, das einerseits als

Überbleibsel des NS-Führerprinzips, andererseits als nicht europarechtskonform bewertet wird.

I. »GVVO von 1935² als heimliche Gerichtsverfassung«?

»Die heutige Gerichtsverfassung in Deutschland gründet immer noch auf der durch die Nationalsozialisten geschaffenen Verreichlichung der Justiz durch die Gerichtsverfassungsordnung (GVVO) aus dem Jahr 1935. Sie führte das Präsidienmodell ein, die hierarchische Dienstaufsicht und die Anbindung des Justizministeriums.« Mit diesem Zitat wird ein Klang- und Assoziationsraum vom zitierten Referenten Böttcher geschaffen, der argumentationsstrategisch ziemlich

1 Tappert, DRiZ 2018, S. 234 ff.

2 Vgl. Verordnung zur einheitlichen Regelung der Gerichtsverfassung v. 20.03.1935, RGBl. I. S. 403.

einfach zu durchschauen ist. An anderer Stelle hat *Böttcher* im Übrigen den Zusammenhang begrifflich klarer gefasst: »Das heutige System der Justizverwaltung steht in der Tradition des ‚Führerprinzips‘ der Nationalsozialisten.«³

Hier schließt sich eine Fülle von Fragen an: Gab es das Präsidentenmodell in der Weimarer Republik und davor nicht? Gründet die heutige Gerichtsverfassung nicht auf viel älteren Traditionen? Sind die Präsidien der Gerichte, die (auch) durch die genannte Verordnung mit dem Ziel abgeschafft wurden, das »Führerprinzip« an den Gerichten durchzusetzen, tatsächlich nicht mehr existent? Ist Justizverwaltung bis heute Sache des »Reiches«, pardon des Bundes? Haben wir in 70 Jahren rechtsstaatlicher Justizverwaltung nur NS-Recht »ohne das erforderliche Bewusstsein« exekutiert? Braucht es diese geschichtspolitische Abrissbirne, um auf der freigelegten Fläche das von ihm skizzierte Reformgebäude zu errichten? Ist er sich seiner Sachargumente zur Modifizierung des »Präsidentenmodells« so unsicher, dass er dieses »große Besteck« auspacken muss? Alle diese Fragen stellen sich, vor allem aber die Frage: Stimmt seine Behauptung vom bis heute nachwirkenden und 1935 begründeten »Führerprinzip«⁴ überhaupt? Kurz und zusammenfassend: Nein!

Es würde stimmen, wenn folgende Elemente des NS-Führerprinzips⁵ bzw. der NS-Ideologie in und für die Justiz heute noch gelten würden: Entlassung aller jüdischer Richter und Staatsanwälte; Verdrängung und Zurücksetzung der gegen den Widerstand der männlichen Richter⁶ erst seit 1922 zugelassenen Richterinnen;⁷ Entlassung der »politisch unzuverlässigen« Richter und Staatsanwälte,⁸ also vor allem der Sozialdemokraten und der engagierten Christen; Abschaffung der Präsidien; Beseitigung der unabhängigen Richtervereinigungen; Versendung von »Richterbriefen«; Abschaffung der persönlichen Unabhängigkeit; umfassende Berichtspflichten; permanente Vor- und Nachschau der Präsidenten; Schaffung einer Fülle von Sonder-, Partei- und Polizeigerichten; Interventionen der Partei; die Etablierung des Volksgerichtshofs als »ordentliches« Gericht; Einführung von Sonderrechtsbehelfen zur Durchbrechung der Rechtskraft (Nichtigkeitsbeschwerde); Fortbestand der Erbgesundheitsgerichte; durch die Zentralverwaltung geleitete Pressearbeit; der »Führer« als oberster »Gerichtsherr«; Verteidigung auf seine Person etc. Diese atemberaubende und nicht erschöpfende Aufzählung des Rechtszerfalls und des rechtskulturellen Zivilisationsbruch zeigt: der Umgang mit dem Vorwurf des fortbestehenden »Führerprinzips« sollte unterbleiben oder – um mir nicht den Vorwurf der Immunisierung einzuhandeln – er sollte zurückhaltend und informiert stattfinden⁹. Unter dem letzten Aspekt: Gilt nicht doch bis heute das Präsidentenmodell als fortwirkende NS-Struktur aus der genannten Verordnung von 1935?

Es trifft zu: Die Verordnung diente der Umsetzung der »Verreichlichung« der Justiz¹⁰. Diese war aber keine Erfindung der Nationalsozialisten, sondern ein »liegegebliebenes« Reformvorhaben aus der Zeit der Weimarer Republik,¹¹ das auch vom Deutschen Richterbund unterstützt wurde.¹² Dieses Projekt ist heute tot. Die Justiz ist im Wesentlichen Sache der Länder. Der Föderalismus als ein die politische Macht dämpfendes Mittel der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung entfaltet heute seine rechtsstaatlichen Wirkungen.

Und das *Präsidentenmodell*? Zunächst muss darauf hingewiesen werden, dass das »Präsidentenmodell« der GVVO

1935 auch die Schaffung der Spruchkörper beim Landgericht durch den Präsidenten (§ 7 Abs. 2 GVVO) und die Geschäftsverteilung beim Amtsgericht durch den Präsidenten des Amts- bzw. des Landgerichts erfasste (§ 5 GVVO).¹³ Vorgänge die heute selbstverständlich nicht mehr in der Hand des Präsidenten liegen. Bleibt also nur die von *Böttcher* angesprochenen Regelungen der Dienstaufsicht in den §§ 13 bis 17 GVVO 1935. Liest man die Bestimmungen unter der Erwartung eines spezifischen NS-Gehalts wird man enttäuscht: Sie enthalten Zuständigkeitsregelungen und Aufgabenabgrenzungen, wie sie nach der »Verreichlichung« der Justiz nicht anders zu erwarten waren. Und der Kern der Regelung, die Dienstaufsicht als solche? Sie ist definitiv keine Erfindung der Nationalsozialisten. Diese existierte und galt in derselben Form auch schon vor 1933, ja sogar schon im Kaiserreich¹⁴, insbesondere nach den Richtergesetzen

- 3 Vgl. dessen Interview zur Gewaltenteilung und Selbstverwaltung der Justiz: www.lto.de/recht/justiz/j/justiz-gewaltenteilung-selbstverwaltung-fuehrerprinzip/ (Stand: 31.07.2018): »Dort hat diese Über- und Unterordnung der Gerichte ihren Ursprung, es steckt das Führerprinzip dahinter. Dieser strukturelle Missstand wirkt bis heute fort, natürlich völlig unreflektiert. Und natürlich nicht zur Verwirklichung eines autoritären nationalsozialistischen Staates, sondern als eine Art ‚heimliche Gerichtsverfassung‘ der Bundesrepublik.«
- 4 Diese Verordnung war nur ein Element der Einführung des Führerprinzips. Bereits vorher (und danach) gab es eine Fülle von gesetzgeberischen Maßnahmen zur Gleichschaltung der Justiz sowie exekutive Maßnahmen.
- 5 Hierzu: *Claussen*, Justizverwaltung 1918–1932, in: Kurt G. A. Jeserich u. a. (Hrsg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. IV, Stuttgart 1985, S. 1047 ff.; *Gruchmann*, Justiz im Dritten Reich 1933–1940, 3. Aufl., München 2001; *Wittreck*, Die Verwaltung der Dritten Gewalt, Tübingen 2006, S. 58–68.
- 6 Vgl. *Böger*, DRiZ 1919, Sp. 258 ff.; *de Niem*, DRiZ 1919, Sp. 320 ff.; *Bumke*, DRiZ 1920, Sp. 36 ff.
- 7 *Claussen*, Justizverwaltung 1918–1932, a. a. O. S. 1053 f.
- 8 Im April 1933 wurde auf der Grundlage des Gesetzes zur »Wiederherstellung des Berufsbeamtentums« (RGBl. I. S. 175) befristet bis 30.09.1933 die politische Gleichschaltung der Richter ins Werk gesetzt. Dort hieß es: § 3: »Beamte, die nicht arischer Abstammung sind, sind in den Ruhestand (...) zu versetzen“. § 4: »Beamte, die nach ihrer bisherigen politischen Betätigung nicht die Gewähr dafür bieten, daß sie jederzeit rückhaltlos für den nationalen Staat eintreten, können aus dem Dienst entlassen werden“. § 5: »Jeder Beamte muß sich die Versetzung in ein anderes Amt (...) gefallen lassen, wenn es das dienstliche Bedürfnis erfordert.“
- 9 Deshalb wird hier auch nicht näher auf die gescheiterten und von Freisler bekämpften Bemühungen in der NS-Zeit (!) eingegangen, mit den heute diskutierten Modellen nicht vergleichbare Selbstverwaltungsgremien der Richter zu etablieren (»Gerichtliche Eigenverwaltung« mit der »richterlichen Gefolgschaft« des Obergerichters), vgl. hierzu im Einzelnen: *Wittreck*, a. a. O. S. 644 ff.
- 10 Die maßgeblichen gesetzlichen Grundlagen stammen im Übrigen bereits vom Februar und Dezember 1934 [RGBl. I S. 91 (Art. 5), RGBl. I S. 1214 f.].
- 11 *Wittreck*, a. a. O. S. 57 und 59 f.; *Claussen*, Justizverwaltung 1918–1932, a. a. O. S. 1038 f. und S. 1048 f.
- 12 *Claussen*, a. a. O. S. 1039.
- 13 Vgl. im Übrigen das Gesetz über die Geschäftsverteilung bei den Gerichten v. 24.11.1937, RGBl. I S. 1286.
- 14 Vgl. *Claussen*, Justizverwaltung 1867–1918, in: Kurt G. A. Jeserich u. a. (Hrsg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. III, Stuttgart 1984, S. 456; *Wittreck*, a. a. O. S. 49 ff. m. w. N.

der Länder des Reiches.¹⁵ *Wittreck*, der eine grundlegende Untersuchung der Verwaltung der deutschen Justiz vorgelegt hat, stellt insoweit zusammenfassend fest: »Die in der Literatur der Zeit viel diskutierte Übertragung des ‚Führerprinzips‘ auf die Rechtsprechung wirkt sich dabei in Fragen der Gerichtsverwaltung lediglich dahingehend aus, dass die bislang in richterlicher Weisungsfreiheit erledigten Verwaltungsgeschäfte, namentlich die Geschäftsverteilung, nunmehr durch den jeweiligen Präsidenten oder Vorsitzenden vorgenommen werden.«¹⁶

Conclusio: Statt das Präsidentenmodell, insbesondere die Dienstaufsicht, als NS-Relikt zu delegitimieren, sollte man lieber Sachargumente austauschen, wenn der Sinn nach Veränderung und Reform steht. Die dann maßgeblichen *sachlichen* Fragen wären: Muss es eine Dienstaufsicht geben? Wer übt sie aus? Wie sollte sie zur Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit gestaltet sein? Reicht der dienstgerichtliche Rechtsschutz gemäß § 26 i. V. m. § 78 DRiG bzw. nach den RichterGesetzen des Landes nicht aus? Welche Risiken bergen Justizräte im Rahmen der Dienstaufsicht für die Richter («Krähentheorie» oder »Wir kennen unsere Pappenheimer«)? Wer beurteilt? Wird überhaupt beurteilt? Welche Dynamik haben Beurteilungssenate? Reichen die verwaltungs- und verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten im Konflikt um Beurteilung und Beförderung? etc. Hochinteressante und extrem nüchterne Sachfragen die unmittelbar, ohne moralisierende und geschichtlich unzutreffende Begleitmusik diskutiert werden sollten.

II. »Die Bundesrepublik könnte heute wegen fehlender richterlicher Selbstverwaltungsorgane nicht mehr in die Europäische Union aufgenommen werden«?

Nein, dies wird direkt in dem Beitrag von *Tappert* nicht behauptet.¹⁷ Dies wird in der Einleitung nur als Frage aufgeworfen. Das Zitat einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs insinuiert dies zwar – aber nur auf den ersten Blick. *Böttcher*, der bei der besprochenen Veranstaltung des »Forums Justizgeschichte« in Wustrau gesprochen hat, hat es an anderer Stelle aber genauso geäußert: »Wenn Deutschland heute der EU beitreten wollte, würde es nicht mehr aufgenommen.«¹⁸

Damit wird ein interessantes Gedankenspiel eröffnet, das mitzuspielen, eines deutlich macht, dass diese Äußerung keine völker- bzw. europarechtliche Grundlage hat¹⁹. Man stelle sich also vor – so das Spiel –, die Bundesrepublik Deutschland hätte es aller geschichtlichen Abläufe zum Trotz, ungeachtet seiner Größe und wirtschaftlichen Stärke und gegen den überwiegenden Willen seiner Bürger bis heute geschafft, sich von der Europäischen Union fernzuhalten. Eine neu in den Bundestag gewählte Partei erzwingt nun, einen Beitrittsantrag zu stellen. Die Länder Polen, Ungarn, Bulgarien und Rumänien legen nun ihr Veto gegen den Beitritt Deutschlands mit dem Argument ein, die Justiz in Deutschland sei nicht rechtsstaatlich verfasst und erfülle nicht die Beitrittskriterien. Die Richter seien nicht unabhängig. Vor allem deshalb nicht, weil sie nicht über ein Selbstverwaltungsorgan der Justiz verfügten, die in den konkret intervenierenden Ländern zu einer Blüte der Rechtsstaatlichkeit geführt hätten. Wem dieses Spiel zu

zynisch ist, der sei daran erinnert, dass es nur ein Spiel ist. Allerdings nicht ganz: Denn Polen macht diesen »Mangel« im Gewaltenteilungssystem der Bundesrepublik Deutschland tatsächlich heute geltend;²⁰ warum nicht auch in dem gedanklichen Spiel?

Die Bundesregierung verweist gegen dieses Veto nun auf Nr. 1 der Kopenhagener Beitrittskriterien, also der politischen Grundlagenerklärung der Mitgliedstaaten für Beitrittskandidaten, und meint, die deutsche Justiz erfülle diese Kriterien nicht nur, sondern sie sei eine international anerkannte, unabhängige Staatsgewalt, die ihre Aufgabe exzellent erfülle. Die Beitrittskriterien von 1993/1995 lauten: »1. institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten; 2. eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standzuhalten; 3. die Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu erfüllen, einschließlich der Fähigkeit, die zum EU-Recht (dem ‚Besitzstand‘) gehörenden gemeinsamen Regeln, Normen und politischen Strategien wirksam umzusetzen, sowie Übernahme der Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion.«²¹ Die Bundesregierung weist außerdem darauf hin, Nr. 1 der Beitrittskriterien sei doch sehr weit gefasst und die nationalstaatlichen Eigenheiten müssten doch geachtet werden, solange die Justizstrukturen funktionierten. Außerdem müssten die Beitrittskriterien nach Art. 49 Abs. 1 Satz 4 EUV bei der Prüfung des Beitrittsantrags nur »Berücksichtigung« finden.

Schließlich – so die Bundesregierung weiter – werde die Selbstverwaltung der Justiz in keinem weiteren Dokument der Europäischen Union als zwingende Voraussetzung für ein unabhängiges Gerichtssystem gefordert. Im Gegenteil: Am 20.12.2017 wandte die Kommission erstmals das Verfahren nach Art. 17 Abs. 1 EUV an, wonach der Rat mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder feststellen kann, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 des Vertrags genannten gemeinsamen Werte durch einen Mitgliedstaat besteht. Sie legte nach Art. 7 Abs. 1 Satz 2 EUV einen begründeten Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen vor. Unter Nr. 141 führte die Kommission zu den europarechtlichen Erfordernissen einer rechtsstaatlichen Organisation der Justiz aus: »Es ist Sache der Mitgliedstaaten, ihr Justizwesen zu organisieren und zu entscheiden, ob sie einen Rat für das Justizwesen einrichten oder nicht. Wenn jedoch – wie in Polen – ein solcher Rat

15 Die Bestimmungen §§ 13 bis 17 GVVO 1935 orientierten sich im Übrigen am preußischen Recht: vgl. hierzu *Wittreck*, a. a. O. S. 60.

16 Vgl. *Wittreck*, a. a. O. S. 62 m. w. N.

17 Allerdings indirekt: vgl. S. 237: »verletzt europäischer Standards«.

18 Vgl. Fn. 2.

19 Zur Situation bis 2006: *Wittreck*, a. a. O. S. 209 ff.

20 Vgl. www.tagesschau.de/ausland/polen-justiz-103.html vom 28.01.2018 (Stand: 31.07.2018).

21 Vgl. www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf (Stand: 15.08.2018).

eingerrichtet worden ist, muss seine Unabhängigkeit im Einklang mit den europäischen Standards garantiert werden.«

Auch der Europäische Gerichtshof, der sich schon häufig mit Fragen der Unabhängigkeit der Justiz in den Mitgliedstaaten befasst hat, hat noch nie Anstoß an dem »fehlenden« Selbstverwaltungsorgan für die Justiz in anderen Mitgliedstaaten genommen. In jüngster Zeit hat er insoweit »nur« im Zusammenhang mit einer Vorlage zu Fragen der zulässigen Abschiebung auf der Grundlage des europäischen Haftbefehls nach Polen (!) ausgeführt: »Das zum Wesensgehalt dieses Rechts²² gehörende Erfordernis der richterlichen Unabhängigkeit ist im Auftrag des Richters angelegt und umfasst zwei Aspekte. Der erste, das Außenverhältnis betreffende Aspekt setzt voraus, dass die betreffende Einrichtung ihre Funktionen in völliger Autonomie ausübt, ohne mit irgendeiner Stelle hierarchisch verbunden oder ihr untergeordnet zu sein und ohne von irgendeiner Stelle Anordnungen oder Anweisungen zu erhalten, sodass sie auf diese Weise vor Interventionen oder Druck von außen geschützt ist, die die Unabhängigkeit des Urteils ihrer Mitglieder gefährdet und deren Entscheidungen beeinflussen könnten (vgl. in diesem Sinne Ur t. v. 27.02.2018, *Associao Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung). Diese unerlässliche Freiheit von derartigen äußeren Einflüssen erfordert bestimmte Garantien, die geeignet sind, die mit der Aufgabe des Richtens Betrauten in ihrer Person zu schützen, wie z. B. die Unabsetzbarkeit (Ur t. v. 19.09.2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, Rn. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung). Auch eine der Bedeutung der ausgeübten Funktionen entsprechende Vergütung ist eine wesentliche Garantie für die richterliche Unabhängigkeit (Ur t. v. 27.02.2018, *Associao Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, Rn. 45). Der zweite, das Innenverhältnis betreffende Aspekt steht mit dem Begriff der Unparteilichkeit in Zusammenhang und bezieht sich darauf, dass den Parteien des Rechtsstreits und ihren jeweiligen Interessen am Streitgegenstand mit dem gleichen Abstand begegnet wird. Dieser Aspekt verlangt, dass Sachlichkeit obwaltet und neben der strikten Anwendung der Rechtsnormen keinerlei Interesse am Ausgang des Rechtsstreits besteht (Ur t. v. 19.09.2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung). Diese Garantien der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit setzen voraus, dass es Regeln insbesondere für die Zusammensetzung der Einrichtung, die Ernennung, die Amtsdauer und die Gründe für Enthaltung, Ablehnung und Abberufung ihrer Mitglieder gibt, die es ermöglichen, bei den Rechtsunterworfenen jeden berechtigten Zweifel an der Unempfänglichkeit dieser Einrichtung für äußere Faktoren und an ihrer Neutralität in Bezug auf die widerstreitenden Interessen auszuräumen. Nach der Rechtsprechung ist die Voraussetzung der Unabhängigkeit der betreffenden Einrichtung insbesondere nur dann erfüllt, wenn die Fälle, in denen die Mitglieder der Einrichtung abberufen werden können, durch ausdrückliche Gesetzesbestimmungen festgelegt sind (Ur t. v. 09.10.2014, *TDC*, C-222/13, EU:C:2014:2265, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).«²³ Von der europarechtlich zwingenden Etablierung der Selbstverwaltung der Justiz als Voraussetzung für die richterliche Unabhängigkeit könne – so die Bundesregierung – danach keine Rede sein. Wie auch: Die Vorschriften des Unionsrechts zur Bestellung und Verwaltung der Richter sehen ein solches Modell nicht einmal am Euro-

päischen Gerichtshof vor (vgl. Art. 251 ff. AEUV i. V. m. der Satzung des EuGH). Der Europäische Gerichtshof wird wohl kaum seine Unabhängigkeit dadurch infrage stellen, dass er für die Gerichte in den Mitgliedstaaten eine Verwaltungsorganisation verlangt, die er selbst nicht besitzt.

Der Behauptung der Bundesregierung, für einen Beitritt zur EU bedürfe es europarechtlich der Selbstverwaltung der Justiz nicht, tritt man nun folgendermaßen entgegen: »In Europa haben wir dazu Standards. Sie kommen zum Zug, wenn etwa ein neuer Staat in die EU aufgenommen wird, und sie werden auch durch die Venedig-Kommission genutzt, wenn die kritisch zu Mitgliedstaaten Stellung bezieht. Diese europäischen Standards besagen ganz klar, dass die Justiz durch Organe verwaltet werden soll, die von Exekutive und Legislative unabhängig sind.«²⁴

Irritiert fragt die Bundesregierung nach, wer die Venedig-Kommission sei und ob sie überhaupt im Beitrittsprozess Maßstäbe setzen dürfe und ob sie solche auch wirklich gesetzt habe? Die Recherche beim Europarat, eine Institution, die institutionell von der EU unabhängig ist und die aus 47 Staaten besteht (einschließlich Russland, Türkei, Aserbeidschan), ergibt: »Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, eine Einrichtung des Europarates und besser bekannt unter dem Namen ‚Venedig-Kommission‘ (im Folgenden als »Kommission« bezeichnet), ist im Jahr 1990 kurz nach dem Fall der Berliner Mauer gegründet worden. Sie spielt seit her eine führende Rolle, wenn es gilt, in Osteuropa Verfassungen auszuarbeiten, die den Normen des europäischen Verfassungsrechtsbestands entsprechen. Ursprünglich war die Kommission dazu bestimmt, in einer Zeit revolutionärer Umwaltungen bei denen dringend Verfassungsreformen gefordert waren, rasch technische Hilfe zu leisten; sie hat sich allmählich zu einem international angesehenen und unabhängigen Beratungsorgan im Verfassungsbereich entwickelt. Die Kommission verfolgt daher aufmerksam gesellschaftliche Veränderungen, die in Verfassungsnormen, ihren Niederschlag finden (...) Die Venedig-Kommission setzt sich aus ‚unabhängigen Sachverständigen‘ zusammen, ‚die durch ihr Wirken in den demokratischen Institutionen oder durch ihren Beitrag zum Fortschritt der Rechts- und Politikwissenschaft internationales Ansehen erworben haben‘(...)»²⁵ Die Schlussfolgerung der Bundesregierung ist daraufhin, rechtlich verbindlich könnten Gutachten doch wohl nicht sein? Der Europarat sei überdies eine von der Europäischen Union zu unterscheidende völkerrechtliche Institution, die keine Maßstäbe für künftige Mitgliedstaaten der Europäischen Union vorgeben könne. Im übrigen könnten demokratisch nicht legitimierte Sachverständige wohl kaum Standards für den Beitrittsprozess liefern. Nichtsdestotrotz wolle man aber guten Willen zeigen. Man bit-

22 Gemeint ist der Grundsatz des wirksamen gerichtlichen Schutzes der Rechte und des fairen Verfahrens aus dem Unionsrecht (Art. 19 Abs. 1 UAbs 2 EUV), der sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergibt. Er ist in Art. 6 und 13 EMRK und nun auch in Art. 47 EUGrdRCh verankert.

23 EuGH, Ur t. v. 25.07.2018 – C-216/18 – zit. nach juris; ebenso: EuGH, Ur t. v. 27.02.2018 – C-64/16 – *Associao Sindical dos Juizes Portugueses*.

24 Vgl. Böttcher, in seinem Interview, Fn. 3.

25 www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=DE (Stand: 15.08.2018).

te um Erklärungen der Venedig-Kommission, nach denen erst eine Justiz mit Selbstverwaltung eine wirklich unabhängige sei. Die Antwort lautet: Man könne auf den »Report on the Independence of the judicial System Part I von 2010« verweisen. Dort heiße es: »It is an appropriate method for guaranteeing the independence of the judiciary that an independent judicial council have decisive influence on decisions on the appointment and career of judges. While respecting the variety of legal systems existing, the Venice Commission recommends that states not yet having done so consider the establishment of an independent judicial council.«²⁶ Aber, »recommend« heit das nicht »empfehlen«? »Consider«, heit das nicht »erwgen«? Ja, so ist die Antwort, aber 2015 habe die Venedig-Kommission noch einmal ihre Meinung bekrftigt: Dort heie es: »To sum up, it is the Venice Commission's view that it is an appropriate method for guaranteeing for the independence of the judiciary that an independent judicial council have decisive influence on decisions on the appointment and career of judges. Owing to the richness of legal culture in Europe, which is precious and should be safeguarded, there is no single model which applies to all countries. While respecting this variety of legal systems, the Venice Commission recommends that states which have not yet done so consider the establishment of an independent judicial council or similar body.«²⁷ Der »Reichtum und die Vielfalt der Rechtskulturen« werde also – so die Bundesregierung – auch von der Venedig-Kommission geachtet, es gebe kein einzelnes Modell, das zu allen Ländern passe. Die Justizrte seien also *eine* angemessene, aber nicht *die* einzig angemessene Methode, richterliche Unabhängigkeit zu gewährleisten. Damit ist die Selbstverwaltung der Justiz aus Sicht der Venedig-Kommission wohl doch kein verpflichtendes Modell, kein zwingender Standard.

Gibt es sonst noch Äußerungen des Europarates? Ja, ist die Antwort: Der Ausschuss für Recht und Menschenrechte der parlamentarischen Versammlung des Europarates verlange (in einem »Entwurf einer Entschließung«) die Einführung der Selbstverwaltung der Justiz in Deutschland. Dort heißt es: »3.3. Damit die praktischen Maßnahmen zur Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit effektiv sind, könnte ein starker Justizrat bei der Überwachung der Umsetzung der richterlichen Unabhängigkeit eine bedeutsame Rolle spielen. (...) 5.4. Die Versammlung fordert Deutschland zu folgenden Maßnahmen auf: 5.4.1. *Erwägung* der Errichtung eines gerichtlichen Selbstverwaltungssystems unter Berücksichtigung der föderalen Struktur der justiziellen Selbstverwaltung und entsprechend dem Beispiel der in der übergroßen Mehrheit der europäischen Staaten bestehenden Gerichtsrte, um auf diese Weise die künftige Unabhängigkeit der Gerichte zu sichern.«²⁸ »Entwurf einer Entschließung« eines Ausschusses, »Erwägen« und »könnte eine bedeutsame Rolle spielen«? Sind das wirklich verpflichtende Standards? Was hat denn die parlamentarische Versammlung des Europarats – nicht zu verwechseln mit dem im Beitrittsprozess zur Europäischen Union wichtigeren Europäischen Parlament – beschlossen? In der Resolution 1685 (2009) seien genau diese »Forderungen« beschlossen worden.²⁹ Gab es noch weitere Reaktionen der parlamentarischen Versammlung? Mit der Resolution 2040 (2015) sei lediglich festgestellt worden, dass Deutschland den Erwägungen keine Taten habe folgen lassen.³⁰

Aber könnten sich nicht aus der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates vom 17.11.2010 »On judges:

independence, efficiency and responsibilities« (Recommendation CM/Rec(2010)12) klarere Vorgaben für Justizrte ergeben? Nein! Im Kapitel IV werden nur ihre Funktion und die Anforderung an ihre Zusammensetzung geregelt. In den Erluterungen heit es vielmehr: »35. It should be added that some legal systems traditionally adhere to the alternative which consists of securing the independence of each individual judge in the decision-making process while entrusting executive bodies with certain administrative matters. As both approaches to judicial independence are equally acceptable, no part of the recommendation should be read as privileging one of these traditional models.«

Aber da ist doch noch die Europäische Charta über die Rechtsstellung der Richterinnen und Richter von 1998?³¹ Dort heißt es: »1.3. Für jede Entscheidung über die Auswahl, die Einstellung, die Ernennung, die Beförderung oder die Dienstenthebung eines Richters oder einer Richterin sieht das Statut die Beteiligung einer von der Exekutive und Legislative unabhängigen Instanz vor, der wenigstens zur Hälfte Richterinnen oder Richter angehören, die aus der Richterschaft nach einem möglichst repräsentativen Wahlmodus gewählt werden.«

Das muss der gesuchte Standard sein! Doch halt: Verpflichtet das die Europäischen Union, die Mitglieder des Europarates oder künftige Beitrittskandidaten der Europäischen Union? Wer hat denn da beschlossen? Antwort: Die richterlichen Teilnehmerinnen und Teilnehmer der vom Europarat organisierten internationalen Versammlung vom 8. bis 10.07.1998 in Straßburg. Hat der Europarat das übernommen? Nein! Die nüchterne Analyse von Wittreck ist deshalb: »Die Europäische Charta kann für sich den zweifelhaften Ruf reklamieren, zu den am häufigsten hochgestuften Rechtsakten zu gehören, die diese Bewertung nicht verdienen.«³²

Auch die nachfolgende Stellungnahme des CCJE hält Wittreck für eine richterliche »Interessenuerung«³³ ohne Bindungswirkung: Das Ministerkomitee des Europarates hat im Jahr 2000 den Conseil consultatif des judges europeens oder Consultative Council of European Judges (CCJE) gebildet. Er ist ein mit Richtern aus den Mitgliedsstaaten

26 <https://rm.coe.int/1680700a63> (Stand: 15.08.2018).

27 www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282015%29001-e (Stand: 15.08.2018).

28 Bericht des Ausschusses für Recht und Menschenrechte; zu »Behaupteter politisch motivierter Missbrauch des Strafrechtssystems in Mitgliedstaaten des Europarats«: Berichterstatlerin: Leuthesser-Schnarrenberger, Deutschland, Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa Dok. 11993, 7. August 2009.

29 <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileID=17778&lang=en> (Stand: 15.08.2018).

30 <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileID=21591&lang=en> (Stand: 15.08.2018).

31 <http://www.gewaltenteilung.de/1015/> (Stand: 16.08.2018); Übersetzung aus dem Französischen: Strecker, Betrifft Justiz Heft 60 Seite 162 ff.

32 Vgl. Wittreck, a. a. O. S. 218, der außerdem darauf hinweist, dass sich die Legitimation für die Verabschiedung »nur« aus den beteiligten Richterverbnden, also der richterlichen Interessenvertreter und nicht der demokratisch legitimierten Öffentlichkeit, ableitet. Die Einschätzung wird offenkundig von dem CCJE geteilt, der in seiner Opinion Nr. 1 die Charta als einen »weniger offiziellen Text« bezeichnet.

33 Wittreck, a. a. O. S. 224 f.

des Europarats besetztes beratendes Gremium, zu dessen Hauptaufgaben die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und der Qualität der Rechtsprechung ihrer Mitglieder zählt, seit seiner Gründung hat der CCJE mehrere Stellungnahmen (Opinions) zur Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Kompetenz der Richter erarbeitet und veröffentlicht. Über diese Stellungnahmen wird in einem jährlich zusammentretenden Plenum des CCJE entschieden. Sie beruhen auf schriftlichen Berichten der Delegierten, die – auf der Basis eines vom Plenum erstellten »questionnaire« – bezogen auf das jeweilige Thema die Situation in den Mitgliedsstaaten darstellen. Außerdem gehen Gutachten von unabhängigen Sachverständigen in die Beratung und Beschlussfassung ein. Der dem Plenum vorzulegende Entwurf wird in Arbeitsgruppen vorbereitet. Daneben wird der CCJE auf Bitten aus den Mitgliedsstaaten bei justiziellen Konflikten und Problemen tätig.³⁴

In seiner Opinion (Stellungnahme) Nr. 1 des CCJE über die »Vorschriften zur Unabhängigkeit und Unabsetzbarkeit von Richtern« führt dieser Rat aus: »37. (...) Aus diesem Grund ist er der Ansicht, dass alle Entscheidungen im Zusammenhang mit der Ernennung oder Laufbahn eines Richters auf objektiven Kriterien beruhen und von einer unabhängigen Behörde getroffen werden oder mit Garantien einhergehen müssen, um sicherzustellen, dass sie allein auf der Grundlage dieser Kriterien getroffen werden. 38. Der CCJE hat erkannt, dass es unmöglich sein kann, *angesichts der Verschiedenheit der Systeme*, die derzeit in den europäischen Staaten bestehen, weiter zu gehen. Jedoch veranlasst ihn sein Auftrag als beratender Ausschuss, eine etwaige Änderung der bestehenden Regeln und Praktiken und die Ausarbeitung von allgemein annehmbaren Regeln zu erwägen. 45. (...) Der CCJE ist der Meinung, dass die europäische Charta – soweit sie die Mitwirkung (die ausreichend weit gefasst ist, um eine Meinung, eine Empfehlung oder einen Vorschlag und eine wirksame Entscheidung abzudecken) einer unabhängigen Stelle befürwortet, die zum großen Teil aus Vertretern von Richtern, die von anderen Richtern demokratisch gewählt wurden, besteht – in die Richtung geht, die der CCJE empfehlen will. Dies ist von besonderer Bedeutung für die Länder, die über kein bewährtes System mit gefestigten demokratischen Grundlagen verfügen.«³⁵ In seiner Opinion (Stellungnahme) Nr. 10 (2007)³⁶ mit der Überschrift »Der Justizverwaltungsrat im Dienst der Gesellschaft« empfiehlt der CCJE zusammenfassend nur Folgendes: »A. Im Allgemeinen: a) Es ist wichtig, in den Staaten ein besonderes Organ, beispielsweise den Justizverwaltungsrat, zu schaffen, das die richterliche Unabhängigkeit als unabdingbaren Bestandteil des Rechtsstaats garantiert und den Grundsatz der Gewaltenteilung beachtet.«

Unabhängig von den vagen, nicht drängenden Formulierungen handelt es sich bei all diesen Äußerungen aus dem Europarat »nicht um Völkervertragsrecht im Rechtssinn, sondern um soft law, beispielsweise in der Form einer Empfehlung (Recommendation) des Ministerkomitees, welche rechtlich nicht durchsetzbar ist, oder in der Form von Standards, Resolutionen und Arbeitspapieren anderer Organe.«³⁷

Rechtlich verpflichtend lässt sich auch aus der EMRK nichts für die Annahme herleiten, die Einführung von Organen der Selbstverwaltung der Justiz sei zwingender europäischer Standard. So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als authentischer Interpret der EMRK dies nicht gefordert. Art. 6 Abs. 1 EMRK stellt keine Anforderungen an die Mitgliedsstaaten, die richterliche Selbstverwaltung einzuführen. Die

Rechtsprechung des EGMR verlangt insoweit die Weisungsfreiheit, die Unabsetzbarkeit und einen Rechtsschutz gegen Eingriffe von außen. Die Ernennung durch die Exekutive oder durch die Legislative ist konventionsrechtlich unschädlich.³⁸

Fasst man das Gedankenspiel zusammen, bleibt übrig: Der Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union würde nicht an der Frage scheitern, dass hier keine Selbstverwaltung der Justiz existiert. Ihre Einführung ist mithin eine nationale Angelegenheit, bei der eine Fülle von Sach- und Rechtsfragen zu beantworten und politische Abwägungsentscheidungen zu treffen sind. Solche sind – ohne abschließend zu sein – folgende: Verlangt die Sicherung der Unabhängigkeit der Richter zwingend die Selbstverwaltung? Bedürfte es nicht einer Verfassungsänderung, um den obersten Justizräten den letztlich entscheidenden Einfluss auf Personalentscheidungen zu eröffnen (vgl. Art. 98 Abs. 4 GG)? Verstieße das nicht gegen das Demokratieprinzip (Art. 79 Abs. 3 GG)? Wie ist die demokratische Legitimation der Mitglieder des Rates beim Urwahlmodell oder bei Kooptionsmodellen sicherzustellen? Ergibt sich aus dem Föderalismus und der Existenz der Bundesgerichte nicht, dass – anders als in den meisten zentralistischen Mitgliedstaaten – 17 Justizräte erforderlich wären? Stehen die Erfahrungen im Ausland – etwa in Spanien, Polen und Italien – wirklich dafür, dass die Gefahr der Politisierung richterlicher Personalentscheidungen auszuschließen ist? Besteht nicht ein erhebliches Risiko, dass die politische Akzeptanz der Richterschaft dadurch leidet, dass sie ihre »internen« Angelegenheiten nach den wenig transparenten Regeln ihres Standes abhandelt? Besteht nicht die Gefahr für die richterliche Unabhängigkeit auch durch Richterfunktionäre und intransparente Vorgänge, insbesondere dann, wenn – wie in den Niederlanden und Italien – in erster Linie Effizienzkriterien maßgeblich sind? Welches Interesse der Richter an ihrer eigenen Verwaltung besteht nach den bisherigen Erfahrungen überhaupt? Wie steht es mit der Gefahr der Politisierung der Richterschaft wegen der politischen Bedeutung des Justizrats? Ist das Selbstverwaltungsmodell transparenter als das jetzige, bei der die »politische Gefechtslage« klar ist? etc.

Zusammenfassung: Wie kommt es, dass die hier beschriebenen Legenden ständig weitererzählt werden und zu einer erheblichen Delegitimierung des Präsidentenmodells und der Justiz beitragen können? Man kann nur spekulieren: Die Formeln sind jedenfalls griffig und medial hervorragend verwertbar. Sie moralisieren, statt sachlich zu kritisieren und passen daher in das aufgeladene Diskussionsklima. Und sie befördern in emotionaler Weise Interessen. Alles Gründe, wenn sie denn zutreffen, bei denen Richter eigentlich Abstand halten sollten.

34 Vgl. *Schneider*, Richterliche Ethik, Berlin 2017, S. 133 f.

35 <https://rm.coe.int/1680747cb7> (Stand: 16.08.2018).

36 <https://rm.coe.int/1680747cc6> (Stand: 16.08.2018).

37 *Lienhard/Kettiger*, Die Selbstverwaltung der Gerichte, in: *Justice – Justiz – Giustizia*, 2013/3, S. 8 f.

38 Vgl. die Rechtsprechungsnachweise bei *Wittreck*, a. a. O.

S. 210 f. m. w. N.; sowie in neuerer Zeit: EGMR, Entscheidung v. 23.06.2016 – 20261/12; Urt. v. 09.01.2013 – 21722/11. Vgl. auch *Lienhard/Kettiger*, Die Selbstverwaltung der Gerichte, in: *Justice – Justiz – Giustizia*, 2013/3, S. 8 f.

Die E-Akte kommt! – Einblicke in die praktische Arbeit mit *VIS-Justiz* am VG Sigmaringen

»Die E-Akte kommt!«, hieß es im vergangenen Herbst am Verwaltungsgericht Sigmaringen. Seit dem 26.09.2017 erproben dort nunmehr fünf Kammern erstmals an einem Verwaltungsgericht in Baden-Württemberg die elektronische Aktenführung mit der Software *VIS-Justiz* der Software-Firma *PDV-Systeme* im Bereich der allgemeinen Verwaltungssachen; Massenverfahren wie Asyl und Numerus Clausus blieben bei der Pilotphase vorerst außen vor. Im folgenden Bericht werden die Arbeitsweise der Anwendung *VIS-Justiz* vorgestellt sowie erste Erfahrungen hiermit geschildert. Es werden – aus der Sicht des Autors – beispielhaft Probleme, die mit dem Umstieg auf die E-Akte einhergingen, sowie Vorteile der elektronischen Aktenführung in der täglichen Gerichtsarbeit dargestellt. Schließlich wird ein kurzes Fazit gezogen.

(z. B. Schriftsatz aus einer Akte) dargestellt werden. Außen rechts lassen sich weitere Funktionsfenster aus- und einblenden wie die Eigenschaften eines aufgerufenen Dokuments (etwa Dokumentenname, Eingangsdatum des Schriftsatzes) oder Anmerkungen zur geöffneten Akte. Im oberen Bereich der Anwendung verläuft eine Multifunktionsleiste, in der zwischen mehreren Registern umgeschaltet und unterschiedliche Werkzeuge ausgewählt werden können. In einer eigenen »Start-Ansicht« werden ein Kalender mit den Wiedervorlagen der E-Akten im eigenen Referat sowie Schaltflächen angezeigt, über die man beispielsweise direkt zu den Postkörben oder zum Schreibtisch gelangt.

Design der E-Akte-Anwendung *VIS-Justiz*

Die optische Gestaltung der E-Akte-Software *VIS-Justiz* erinnert an gängige E-Mail-Programme wie Microsoft Outlook oder Mozilla Thunderbird: Außen links befindet sich ein Fenster mit einem Navigationsbereich, in dem zwischen den Arbeitsbereichen »Favoriten«, »Postkörbe« und »Schreibtisch« gewechselt werden kann. In der Mitte ist der Inhaltsbereich, der den größten Teil des Bildschirms einnimmt und auf dem die im Navigationsbereich ausgewählten Inhalte

Arbeiten mit *VIS-Justiz*: Postkörbe und Schreibtisch

Das Arbeiten mit der Anwendung *VIS-Justiz* soll dem gewohnten Arbeiten mit der Papierakte möglichst nahekommen. So lautet das Prinzip, an dem sich die Funktionsweise der E-Akte-Anwendung des Landes Baden-Württemberg orientiert. Die grundlegenden Arbeitsläufe der »Papierwelt« am Verwaltungsgericht Sigmaringen spiegeln sich hierin wieder:

Der Umlauf der E-Akten wird über virtuelle Mappen (Dokumentensammler) und Postkörbe (Unterordner im Bereich Postkörbe) organisiert. Dokumente, die zu einer bestimmten E-Akte gehören und zur Bearbeitung anstehen, werden

Vollansicht der E-Akte *VIS-Justiz*: In der Mitte befindet sich der Arbeitsbereich mit der »Bandansicht«, links der Strukturbaum, rechts die Funktionsfenster »Annotationen« für eigene Anmerkungen und »Eigenschaften« mit den Metadaten des Dokuments.

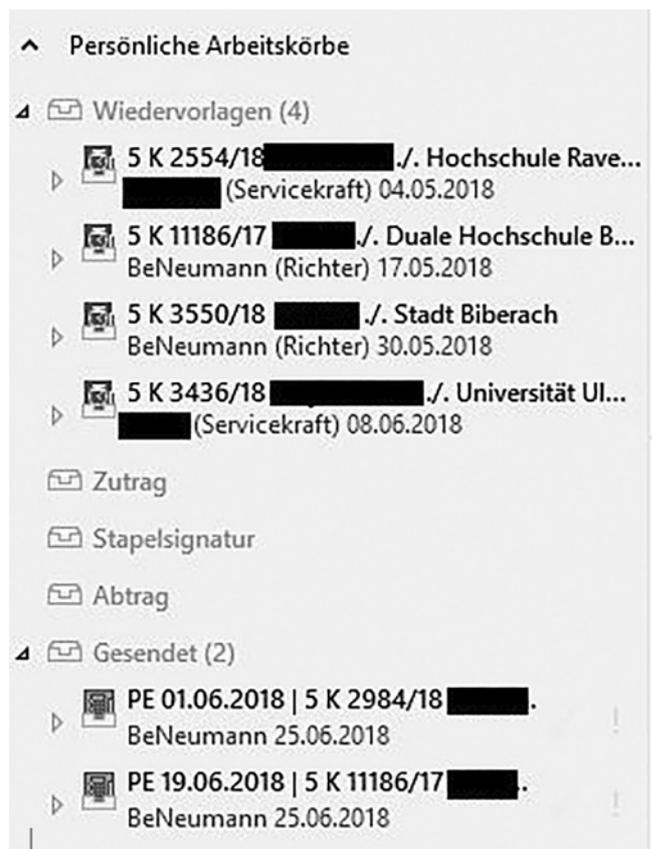
The screenshot displays the VIS-Justiz software interface. On the left, there is a navigation pane with a tree view showing folders like 'Offene Mappen', 'Vorakte', and 'Hauptakte', along with a list of documents. The main central area shows a document titled 'Leseab. BEKL 09.01.2018' with a 'Verfügung' (disposition) text. The text includes a reference to a judgment from 18.12.2017 and a 4-week deadline for filing. Below the text, there are checkboxes for 'künftige Schriftsätze' and 'vollständige und nummerierte Originalakten'. The right side of the interface features a 'Eigenschaften' (Properties) pane with fields for 'Grunddaten' (e.g., 'Altzeichen', 'Fachbereich'), 'Nachrichtentyp' (Intern), 'Verlegungsdatum' (09.01.2018 16:05), and 'Beschreibung' (Leseab. BEKL 09.01.2018). Above the main text, there is a 'Annotationen' pane showing a list of document pages (Seite 1 to Seite 19) with their respective titles and dates.

in virtuellen Mappen gesammelt und zwischen den Postkörben verschickt. Zur Veranschaulichung ein Beispiel: Der Prozessbevollmächtigte im fiktiven baurechtlichen Verfahren »Erdreich gegen die Stadt Sigmaringen« hat per Post einen Schriftsatz übersandt, in dem er seine Klage vorläufig begründet und Akteneinsicht beantragt. Der Schriftsatz wird – soweit nicht bereits elektronisch vorgelegt – von der Poststelle eingescannt und in eine neu angelegte virtuelle Mappe gelegt. Die neue Mappe befindet sich zunächst automatisch im Postkorb »Posteingang«. Die zuständige Geschäftsstelle holt sich die Mappe auf ihren Schreibtisch, »veraktet« den darin befindlichen Schriftsatz – speichert ihn also in der zum Verfahren gehörenden E-Akte revisionssicher ab –, ergänzt die Akte ggf. um weitere Dokumente, z. B. um eine Vorverfügung »Akten für eine Woche zur Einsicht übersenden« und leitet die Mappe – per Rechtslick mit der Maus und »Mappe weiterleiten« – an den zuständigen Berichterstatter weiter. Dieser findet die Mappe in seinem persönlichen Postkorb – eine Art elektronischer Aktenbock – im Unterordner »Zutrag«.

Durch einen Doppelklick kann der Berichterstatter die Mappe auf seinen virtuellen Schreibtisch legen und dort öffnen. Die Ansicht wechselt zum »Schreibtisch«, auf dem die Arbeit an einer einzelnen Akte erfolgt. Dort werden die Bestandteile der Akte im links befindlichen Navigationsbereich in einer Baumansicht angezeigt; beispielsweise gibt es die Unterordner »Offene Mappen« und »Hauptakte«. Beim Aufklappen des Ordners »Hauptakte« werden die darin enthaltenen Dokumente chronologisch aufgelistet, zum Beispiel die Schriftsätze der Beteiligten, die richterlichen Verfügungen und sonstige Vermerke. Beim Aufklappen des Unterordners »Offene Mappen« wird der Inhalt der Mappen angezeigt. Im mittigen Inhaltsbereich werden die Dokumente der E-Akte standardmäßig in einer durchlaufenden Bandansicht angezeigt, die im Wesentlichen wie ein PDF-Reader funktioniert; in der Bandansicht kann entweder durch die Dokumente der Akte gescrollt oder es können über den Navigationsbereich bestimmte Dokumente direkt angesteuert werden. Über die bereits beschriebene Multifunktionsleiste, aber auch über den Rechtsklick mit der Maus können verschiedene Werkzeuge aufgerufen werden.

Ein häufig verwendetes Werkzeug ist der Vermerk: Wählt der Richter diesen aus, kann er auf dem vorliegenden Dokument einen Kasten aufziehen, in den er seinen Vermerk direkt auf das Dokument schreiben kann, beispielsweise »Mehrfertigung an Beklagte«. Der Vermerk wird fest in der E-Akte angelegt und kann später nicht mehr gelöscht werden; er gilt als eine einfache Signatur mit Authentifizierungsfunktion und ersetzt beispielsweise die richterliche Paraphe. Der Berichterstatter kann auf seinem Schreibtisch auch neue Dokumente in die Mappe geben, indem er beispielsweise seine ausführliche Aufklärungsverfügung in ein Word-Dokument tippt und dieses in die Mappe zieht. Wiedervorlagen können in einer eigenen Wiedervorlage-Ansicht zu jeder E-Akte mit einem kurzen Kommentar (z. B. »Akten zurück?«) gesetzt werden; in der Wiedervorlage-Ansicht werden auch früher gesetzte und ggf. schon erledigte Wiedervorlagen angezeigt. Sobald der Wiedervorlagezeitpunkt erreicht ist, wird die E-Akte im persönlichen Postkorb des Richters im Unterordner »Wiedervorlagen« angezeigt.

Nach der Bearbeitung der Mappe schickt der Berichterstatter diese an den Postkorb »Umlauf«; falls es schnell gehen muss, kann er bei der Weiterleitung die Kategorie »Eilt«



Die »Persönlichen Arbeitskörbe« in der E-Akte ersetzen den Aktenbock im Büro. Hier stehen vier Wiedervorlagen zur Bearbeitung an. Zwei Akten wurden an die Geschäftsstelle zur Bearbeitung gesendet.

wählen. Die Mappe wird dann mit einem roten Ausrufezeichen versehen und in den vorrangig von der Geschäftsstelle zu bearbeitenden Postkorb »EILT« gestellt. Die Geschäftsstelle arbeitet auf ihrem Schreibtisch die in der Mappe befindlichen Dokumente ab und löscht schließlich die erledigte Mappe.

Erste Erfahrungen mit der E-Akte

Eine wichtige Aufgabe des Verwaltungsgerichts Sigmaringen als Pilotgericht besteht darin, die E-Akte erstmals in der verwaltungsgerichtlichen Praxis zu testen, Probleme und Störungen an das Justizministerium Baden-Württemberg, das Fachzentrum für Information und Kommunikation (IuK) bzw. dessen Dienstleister (insbesondere den Softwarehersteller *PDV-Systeme*) zu melden und Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten.

Umstellungsschwierigkeiten und technische Probleme

Die Einführung der elektronischen Aktenführung stellte und stellt für das Verwaltungsgericht Sigmaringen eine große Herausforderung dar: Zum einen lag und liegt dies daran, dass alle am Gericht das Arbeiten mit der Anwendung *VIS-Justiz* lernen und einüben sowie eingespielte Arbeitsabläufe aufgeben und durch neue ersetzen müssen. Zum ande-

ren kommt es in der virtuellen Arbeitswelt immer wieder zu technischen Störungen und Problemen.

Wie vermutlich bei jedem Veränderungsprozess war und ist die Umstellung auf die Aktenführung – gerade in der Anfangsphase – anstrengend und ruft mitunter auch Frust und Ärger hervor. Jeder musste sich in der neuen Anwendung *VIS-Justiz* erst einmal zurechtfinden. Es brauchte – trotz einer Einführungsschulung und trotz umfangreichen Hilfematerials – Zeit und Geduld, um zu lernen, wie bestimmte, an sich gewohnte Aufgaben – z. B. das Setzen einer Wiedervorlage oder das Unterschreiben eines Dokuments – in der E-Akte erledigt werden und wo sich welche Ansicht und welches Werkzeug befindet.

Manche Arbeitsschritte, die bisher schnell erledigt waren, benötigen nun mehrere »Mausklicks« und nehmen damit relativ viel Zeit in Anspruch. Problematisch ist dies bei Aufgaben, die sehr häufig anfallen und bei denen sich auch ein kleiner Mehraufwand schnell potenziert; besonders bemerkbar machen dürfte sich dies bei den Massenverfahren Asyl und Numerus Clausus, die bisher von der Pilotierung nicht erfasst sind. Ein anschauliches Beispiel ist das Unterschreiben von Dokumenten – wobei es sich hierbei nicht um einen Nachteil der Anwendung *VIS-Justiz*, sondern um eine allgemeine Folge der elektronischen Aktenführung handeln dürfte: Was in der »Papierwelt« in wenigen Sekunden mit einem Kugelschreiberschwing unter der Verfügung oder dem Beschluss erledigt war, bedarf jetzt eines vergleichsweise aufwendigen Verfahrens: Die volle Unterschrift unter ein Urteil oder einen Beschluss wird durch die gesetzliche vorgeschriebene qualifizierte elektronische Signatur ersetzt. Um eine solche Signatur anzubringen, muss über ein mehrseitiges Softwaredialogfenster der Signaturvorgang durchgeführt und dabei eine Signaturkarte in einen Kartenleser geschoben und eine sechsstellige PIN eingegeben werden. Das kommt selbst unter den günstigsten Umständen geschwindigkeitsmäßig nicht mit dem Kugelschreiber mit. Um diesem Problem zu begegnen, wurde durch ein Update in der Anwendung *VIS-Justiz* mittlerweile eine »Stapelsignatur« eingeführt, die es erlaubt, mehrere Dokumente auf einmal zu signieren. Hierdurch wurde der Aufwand reduziert. Es bleibt aber das Grundproblem, dass manche Abläufe teils deutlich mehr Zeit benötigen, als dies in der Papierakte der Fall war. Ein weiteres Beispiel ist der oben bereits beschriebene Vermerk, der die richterliche Paraphe ersetzt.

Mit der Einführung der elektronischen Aktenführung müssen viele Arbeitsabläufe neu organisiert werden, was gerade in der Anfangsphase zu viel Verunsicherung und Diskussionsbedarf führte. Die RichterInnen mussten beispielsweise erst einmal herausfinden, in welchen Fällen die elektronische Signatur erforderlich ist und wann der Vermerk ausreicht. Es musste ein neues System entwickelt werden, um Entscheidungsentwürfe zwischen den Kammermitgliedern abzustimmen und die Anonymisierung fertiger Entscheidungen durchzuführen. Den Postumlauf, wie er bisher am Gericht üblich war, gibt es nicht mehr. Wenn der Vorsitzende wissen möchte, welche Posteingänge seine Kammer erreicht haben, muss er diese über eine Suchanfrage zusammenstellen. Die MitarbeiterInnen der Geschäftsstellen können nicht mehr wie gehabt verschiedene Aktenstapel bilden, um die Priorität und Reihenfolge der Bearbeitung zu organisieren, sondern müssen dieses Problem ebenfalls – derzeit

recht umständlich – mit Hilfe von Filtern und Sortierfeldern lösen. Außerdem mussten sie teils mühselig lernen, wie sie die einzelnen Dokumente bezeichnen müssen, damit diese von den begriffsbezogenen Filtern der E-Akte korrekt erfasst bzw. ausgeschlossen werden können.

Insgesamt erscheint die optische Verfügbarkeit wichtiger Informationen deutlich reduziert; vieles springt nicht mehr so ins Auge, wie es in der Papierwelt der Fall war: Neu eingegangene Akten lagen da auf dem Aktenbock, dringende möglicherweise auch auf dem Schreibtischstuhl, so dass man gleich bei Betreten des Zimmers sah, welche neuen Aufgaben anstehen. Wichtige Notizen, z. B. dass im Klageschriftsatz möglicherweise noch ein Eilantrag versteckt ist oder bereits eine andere Klage desselben Klägers anhängig ist, konnten mit einem grellgelben Klebezettel vorne auf die Akte geklebt werden. Der (ggf. noch offene) PKH-Antrag machte sich bei jedem Öffnen der Akte durch das gelbe Deckblatt bemerkbar. Viele dieser gewohnten »Sinneseindrücke« fehlen – jedenfalls bisher – in der E-Akte. Es bedarf daher mitunter erhöhter Aufmerksamkeit, um einen wichtigen Hinweis oder den PKH-Antrag am Ende des Dokumentenbaumes nicht zu übersehen bzw. zu vergessen. Eine wichtige Konsequenz hieraus ist, dass viel miteinander gesprochen werden sollte – in Zeiten der virtuellen Aktenführung mehr noch, als dies vorher bereits der Fall war. Allzu groß ist ansonsten die Gefahr, dass beispielsweise das Eilverfahren, das neu in den persönlichen Postkorb gelangt ist, unter den aufgelisteten Dokumenten untergeht und erst einmal übersehen wird.

Neben diesen Umstellungs- und Umgewöhnungseffekten gibt es immer wieder technische Störungen und Schwierigkeiten. Das wohl größte Problem seit Einführung der E-Akte am Verwaltungsgericht Sigmaringen ist die »Performance«, also die Geschwindigkeit, mit der einzelne Inhalte aufgerufen und dargestellt werden. Beim Auswählen einer Aktenseite kann es – je nach Größe der Akte und des Dokuments – mehrere Sekunden, in manchen Fällen auch mal eine halbe Minute oder länger dauern, bis dieses vollständig und lesbar dargestellt wird. Das Scrollen durch die Bandansicht erfolgt dadurch oft nicht flüssig, da das Bild immer wieder unscharf ist und das vollständige Laden der Seite abgewartet werden muss. Ein schnelles »Durchblättern« durch die Akte ist daher vielfach nicht möglich. Unklar ist, ob diese Probleme durch die Anwendung verursacht werden (in der Schulung in Stuttgart lief alles flüssig) oder ob sie vor allem durch die Anbindung des Verwaltungsgerichts in Sigmaringen verursacht werden. Daneben gab und gibt es zahlreiche weitere technische Störungen: Anfangs funktionierte teilweise die Anlage von Wiedervorlagen nicht, manche Kollegen konnten – z. T. über längere Zeit hinweg – keine elektronische Signatur anbringen und in manchen Fällen warf die Suche nicht die gewünschten Ergebnisse aus. Mitunter ließ sich die E-Akte-Software zeitweise auch gar nicht starten, was teils wohl auf Verbindungsprobleme zum Server zurückzuführen war.

Weitere Herausforderungen kommen – losgelöst von der spezifischen E-Akte-Anwendung – durch den elektronischen Rechtsverkehr hinzu. Auch hier wird es – immer wieder – zu technischen Problemen kommen. Dass der Start des besonderen elektronischen Anwaltspostfachs (beA) misslungen ist, ist allgemein bekannt. Überdies fehlt es auch hier an

Erfahrungswerten, beispielsweise dazu, wie mit fehlerhaft oder unvollständig übermittelten Schriftsätzen umzugehen ist und wie sich dies auf die ordnungsgemäße Klageerhebung und Fristwahrung auswirkt.

Das alles kostete und kostet viel Zeit und Geduld und erschwert ein zügiges und unkompliziertes Arbeiten. In manchen Fällen wurde bereits Abhilfe – entweder durch Änderungen der Software (z. B. die Stapelsignatur oder Anpassung des Aktendeckels) oder auch durch Schulungen – geschaffen, manche Probleme, wie die Performance, sind noch nicht gelöst. Auf die Umstellungsschwierigkeiten reagierte das Verwaltungsgericht mit zahlreichen E-Akte-Besprechungen, in denen viel über erforderliche Anpassungen von Vorgehensweisen diskutiert und auch – was bei derartigen Veränderungsprozessen normal sein dürfte – Ärger und Frust abgeladen wurden, sowie mit der Einrichtung von Arbeitsgruppen, die sich mit der notwendigen Standardisierung von Arbeitsabläufen und der Überarbeitung von Formularen beschäftigen. Für die Softwareplaner und –entwickler, aber auch für die Anwender in der Praxis dürfte es aber eine notwendige und fortwährende Aufgabe darstellen, auf die aufkommenden Probleme schnell und innovativ zu reagieren und damit die Arbeit mit der E-Akte immer effizienter und komfortabler zu gestalten.

Modernes Arbeiten mit der E-Akte

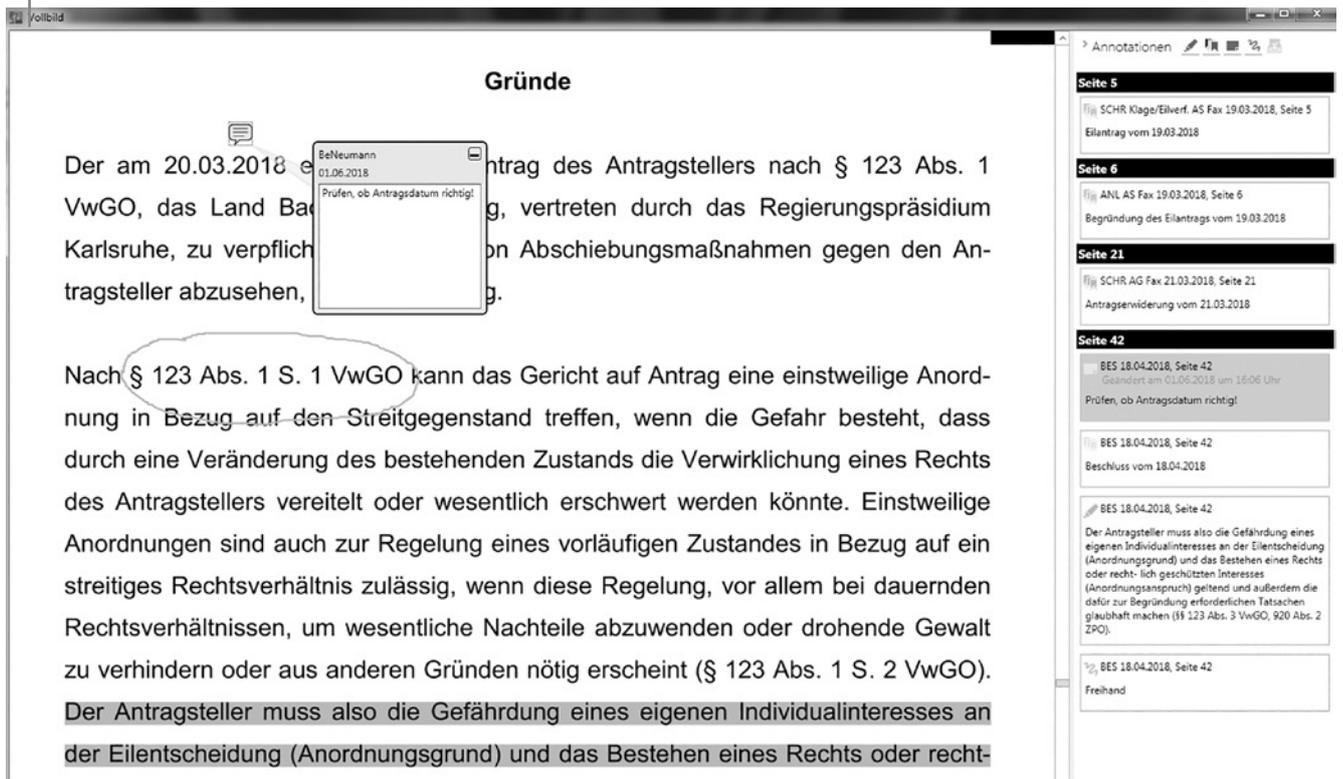
Zugleich weisen die elektronische Aktenführung und insbesondere die Anwendung VIS-Justiz zahlreiche Vorteile, Funktionen und Werkzeuge auf, die die Arbeit deutlich erleichtern und die Effizienz durchaus steigern werden:

Akten lassen sich über VIS-Justiz schnell finden und sind ständig verfügbar. Über eine Suchfunktion braucht nur das

Aktenzeichen oder ein Beteiligtenname eingegeben zu werden und das Verfahren lässt sich auf den Schreibtisch holen. Einzelne E-Akten können als Favoriten markiert und in einem Favoritenbereich abgelegt werden. Es können mehrere Personen gleichzeitig in der Akte arbeiten; beispielsweise können der Berichterstatter und der Vorsitzende gleichzeitig die Beteiligtenschriftsätze lesen, während die Geschäftsstelle die jüngsten Eingänge »veraktet«. Ein sehr großer Vorteil für Personen, die des Öfteren im Zug oder im Home Office arbeiten, ist die Möglichkeit, die E-Akte auf dem Arbeitsnotebook – ohne großes Geschleppe – jederzeit dabei zu haben und bei Bedarf auch offline lesen zu können.

Die VIS-Justiz-Software erleichtert eine schnelle Einarbeitung in Verfahren und ermöglicht eine rasche und übersichtliche Strukturierung der Akte: Durch den Strukturbaum im Navigationsbereich sind die E-Akten bereits vorgegliedert. Eine Filterfunktion ermöglicht es, nur ausgewählte Schriftsätze anzeigen zu lassen, beispielsweise nur die des Klägers, und alles andere – Schriftsätze des Beklagten, eigene Verfügungen, Empfangsbekanntnisse usw. – auszublenden. Sehr hilfreich für die Fallerarbeitung ist die Möglichkeit, in der E-Akte Annotationen (virtuelle Markierungen, Lesezeichen und Notizen) anzubringen, die über das rechts befindliche, aufklappbare Annotationsfenster eine verbesserte Orientierung sowie einen raschen Überblick und eine schnelle Navigation erlauben. Überdies wird aus den Annotationen automatisch eine Aktenübersicht erstellt, die gerade bei umfangreicheren Verfahren sehr nützlich ist: Dort werden die in der E-Akte angebrachten Anmerkungen und Markierung nach Beteiligtenrolle sortiert und übersichtlich angezeigt und können mit der Maus nach Belieben angeordnet werden. So lassen sich beispielsweise der jeweilige Vortrag des Klägers und des Beklagten nach Themenkomplexen per

Einsatz von Annotationen in Vollbildansicht



»drag & drop« gegenüberstellen. Mit einer Volltextsuche lässt sich jede E-Akte auf Schlagworte durchsuchen, da die Schriftsätze in der Regel mit einer Volltexterkennung erfasst werden. So können beispielsweise bei Bedarf gezielt alle Textstellen angesprungen werden, in denen der Begriff »Abstandsflächen« vorkommt.

Weiterhin erlaubt die elektronische Aktenführung moderne Formen der Kommunikation mit den Beteiligten, insbesondere dann, wenn auch die Behördenakten elektronisch übermittelt werden. So können Schriftsätze und Dokumente wie Fotos oder Urkunden, später beispielsweise auch Bebauungspläne oder Bauzeichnungen auf einem Bildschirm im Sitzungssaal für alle Beteiligten sofort sichtbar eingespielt und mit digitalen Werkzeugen (z. B. Markierungen) bearbeitet werden. Die elektronische Akteneinsicht wird den Gerichten und den Beteiligten viel Zeit und Arbeit sparen; die Akte steht überdies während der Akteneinsicht dem Gericht weiterhin zur Verfügung. Soweit es die technische Ausstattung des Gerichts und der Beteiligten zulässt – am Verwaltungsgericht Sigmaringen ist dies der Fall – können mit der E-Akte außerdem Videokonferenzen einfacher durchgeführt werden, da die Inhalte der E-Akte an alle Teilnehmer gleichzeitig übermittelt werden können.

Schließlich führt die E-Akte in medialer Hinsicht zu einem nahtlosen Arbeiten: Aus den Schriftsätzen kann Text herauskopiert und beispielsweise in den Tatbestand des Urteils übernommen werden, was gerade bei komplexen Verfahren eine große Erleichterung ist. Über die Funktion »Fremdprogramm« können markierte Textabschnitte beispielsweise direkt an juris oder Beck-Online übergeben werden, so dass diese sofort Fundstellen hierzu zur Verfügung stellen. Verfügungen können direkt in die E-Akte eingeben bzw. als Word-Dokument in diese übernommen werden, was Personen, die das digitale dem handschriftlichen Verfassen von Texten vorziehen, sehr entgegenkommt. Spätestens wenn das besondere elektronische Anwaltspostfach (beA) in Betrieb geht und damit der Posteingang über das elektronischen Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP) stark zunehmen wird, dürfte dieser Aspekt mithin einen der größten Vorteile darstellen: Es kommt zu keinem »Medienbruch« mehr, da vermieden wird, dass eingehende Post gescannt und ausgehende Post gedruckt werden muss (was wegen der vielen übermittelten Metadaten völlig unübersichtlich werden kann) und die oben genannten Vorteile (Volltextsuche, Kopieren von Text, elektronische Einsicht usw.) können dann voll ausgenutzt werden.

Fazit

Nach etwas mehr als acht Monaten Arbeiten mit der E-Akte am Verwaltungsgericht Sigmaringen kann ich folgendes vorläufiges Fazit ziehen:

Keine Frage: Die Umstellung auf die elektronische Aktenführung ist anstrengend und kostet erst einmal Zeit. Es gibt zahlreiche Schwierigkeiten, die den Einstieg und den Umgang mit der E-Akte erschweren, wobei es sich zu einem gewissen Teil um Umgewöhnungseffekte und »Kinderkrankheiten« der Anwendung *VIS-Justiz* handeln dürfte. Ein großes Problem – gerade auch in Zeiten der hohen Arbeitsbelastung durch die vielen Asylverfahren – ist die oft langsame Arbeitsgeschwindigkeit (Performance) der E-Akte. Diese

muss verbessert werden, was den Programmverantwortlichen aber auch bewusst sein dürfte. Manche Arbeitsvorgänge (wie das Signieren von Beschlüssen und Urteilen) sind in der virtuellen Welt »sperriger« und zeitaufwendiger, als dies in der Papierwelt der Fall war. Diese Nachteile müssen – ggf. an anderer Stelle – durch innovative Lösungen und Effizienzvorteile ausgeglichen werden. Wünschenswert wäre es beispielsweise, dass die E-Akte schneller und umfangreicher an die individuellen Bedürfnisse der einzelnen (Fach-)Gerichte angepasst werden kann, etwa indem die Möglichkeit eingeräumt wird, Standardformulare oder vorformulierte Vermerke einzustellen oder die Postkörbe mit eigenen Unterordnern zu versehen. Es müssen weitere Anwendungsbereiche für Automatisierungen identifiziert und genutzt werden, wie dies bei der Stapelsignatur der Fall war. Hierfür anbieten könnte sich unter anderem die massenhafte Zuteilung von Bestandsverfahren an einen neuen Berichterstatter, wenn ein Referat neu gebildet oder übernommen wird.

Trotz der geschilderten Herausforderungen und Probleme ist die E-Akte für mich ein wichtiger Bestandteil eines modernen Arbeitsplatzes und einer zeitgemäß arbeitenden Justiz. Gerade auch mit Blick auf den – seit dem 01.01.2018 flächendeckend eröffneten – elektronischen Rechtsverkehr handelt es sich um eine unerlässliche Schnittstelle, um die dort eingehenden Informationen effizient verarbeiten und die mitgelieferten Daten vollumfänglich nutzen zu können. Wenn die größeren Probleme behoben sind und die Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung immer weiter nutzbar gemacht werden, stellen die elektronische Aktenführung im Allgemeinen und die Anwendung *VIS-Justiz* im Besonderen nach meiner Einschätzung eine gute Entwicklung dar, die beim Management und Bearbeiten der Akten (Suchfunktion, Baumstruktur, Volltextsuche und Volltextbearbeitung, Annotationen), aber auch in der richterlichen Arbeitsorganisation (Home Office, Offline-Arbeit, multimediale Verhandlungen und Videokonferenzen) große Vorteile bieten und langfristig die Arbeit deutlich erleichtern werden.

Die E-Akte wird in Baden-Württemberg seit dem Frühjahr 2016 am Arbeitsgericht Stuttgart und beim Landgericht Mannheim, seit 2017 am Sozialgericht Karlsruhe, am Finanzgericht Baden-Württemberg, am Verwaltungsgericht Sigmaringen und am Landesarbeitsgericht Baden-Württemberg sowie seit 2018 am Amtsgericht Mannheim und am Oberlandesgericht Karlsruhe pilotiert (vgl. § 1 und die Anlage zur eAkten-Verordnung (eAktVO) Baden-Württemberg). Das Bundesgesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten vom 10.11.2013 schreibt vor, dass alle Gerichte bundesweit und flächendeckend seit 01.01.2018 elektronisch erreichbar sein müssen. Gemäß dem Bundesgesetz zur Einführung einer elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs vom 05.07.2017 sind sämtliche Verfahrensakten bis spätestens 01.01.2026 bei allen Gerichten, Staatsanwaltschaften und Strafverfolgungsbehörden verbindlich elektronisch zu führen.

Umfassende Informationen zum elektronischen Rechtsverkehr und zur E-Akte in Baden-Württemberg sind unter <http://www.ejustice-bw.de> zu finden.

Benedikt Neumann, Richter, Sigmaringen

Ein Ehrenamt in der Justiz – Die Jubiläumsfeier des Verwaltungsgerichts Göttingen

Die Feier zum 25-jährigen Bestehen des Verwaltungsgerichts Göttingen am 16.08.2018 stand im Zeichen der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter des Gerichts. (Auch) an sie richtete sich die Einladung zu dem festlichen Nachmittag, und eine Podiumsdiskussion zur Nachwuchsgewinnung für die Aufgabe der ehrenamtlichen Richterin, des ehrenamtlichen Richters setzte den inhaltlichen Schwerpunkt.

Zunächst aber standen das Verwaltungsgericht selbst und – aus ganz aktuellem Anlass – die Verwaltungsgerichtsbarkeit als Ganze im Zentrum der Veranstaltung. Das Verwaltungsgericht Göttingen ist mit 16 Richterinnen und Richtern und insgesamt 36 Gerichtsangehörigen das kleinste der sieben niedersächsischen Verwaltungsgerichte. Es ist auch das jüngste. Zum 01.07.1993 und damit auf dem Höhepunkt der »Flüchtlingskrise« der 1990er Jahre wurden die Verwaltungsgerichte Göttingen, Lüneburg und Osnabrück selbstständig, die Verwaltungsgerichte Lüneburg und Osnabrück bestanden aber schon seit den 1980er Jahren als auswärtige Kammern. Der Standort Göttingen war dagegen eine echte Neugründung: Im Jahr 1992 wurden zunächst auswärtige Kammern des Verwaltungsgerichts Braunschweig eingerichtet, dies geschah aber bereits mit dem Ziel der Verselbständigung.

25 Jahre später hatten wir im Gericht nicht nur die Freude, die niedersächsische Justizministerin Barbara Havliza zur Jubiläumsfeier begrüßen zu dürfen, sondern auch alle früheren Präsidenten. Sie stehen noch in Amt und Würden: Der erste Präsident des Gerichts war Dr. Herwig van Nieuwland; er wurde im November 2000 verabschiedet und zum Präsidenten des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts ernannt, das er bis März 2017 leitete; seit März 2013 ist er Präsident des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs. An seine Stelle rückte als neue Präsidentin des Gerichts die bisherige Vizepräsidentin Hannelore Kaiser. Im Januar 2008 wechselte Hannelore Kaiser als Präsidentin vom kleinsten zum größten

Verwaltungsgericht Niedersachsens in Hannover. Ihr Nachfolger wurde Dr. Thomas Smollich, der dem Gericht bis zu seiner Ernennung zum Vizepräsidenten des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts im Juli 2016 vorstand. Seit April 2017 ist er Präsident des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts.

Frau Ministerin Havliza sowie der Präsident des Staatsgerichtshofs Dr. van Nieuwland und der Präsident des Oberverwaltungsgerichts Dr. Smollich hielten Grußworte. Frau Ministerin Havliza sprach zur Personalausstattung der Verwaltungsgerichte in Niedersachsen und justizpolitischen Themen wie dem Kopftuchverbot. Eine Äußerung zum aktuellen Thema des Tages überließ sie charmant den nachfolgenden Rednern: Am Tag nach der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen über die Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen in der Sache »Sami A.« und dem Kommentar des nordrhein-westfälischen Innenministers über die Entscheidung traten Dr. van Nieuwland und Dr. Smollich leidenschaftlich deutlich für den Rechtsstaat und die Autorität der Justiz ein. Die Gäste der Feier – Gerichts- und Behördenleiterinnen und -leiter des Bezirks, ehrenamtliche Richterinnen und Richter des Gerichts sowie Gerichtsangehörige – unterstützten mit lautem Applaus.

An die Grußworte schloss sich die Podiumsdiskussion zur Nachwuchsgewinnung für die Aufgabe der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter an. Teilnehmer (in alphabetischer Reihenfolge) waren der Landrat des Landkreises Göttingen und Vizepräsident des Deutschen Landkreistags Bernhard Reuter, der Vorsitzende des Schöfferverbandes Niedersachsen/Bremen Michael Schmaedecke, der Präsident des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts Dr. Thomas Smollich und die ehrenamtliche Richterin Dr. Hiltrud Sürmann. Die Diskussion leitete Lukasz Batruch von der Justizbehörde Hamburg, der auf eigene kommunalpolitische Erfahrung und Erfahrung als Schöffe – erworben während des Jurastudiums – zurückblicken kann.

Aus kommunaler Sicht beklagte Bernhard Reuter, dass das Interesse an der Aufgabe gering sei und es örtlich Schwierigkeiten gebe, die Listen zu füllen, insbesondere weil Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst ausgeschlossen seien. Ausgehend hiervon erzielten die Teilnehmer schnell Einigkeit darüber, dass das Anforderungsprofil – § 20 VwGO – weiterhin möglichst schlank sein sollte. Schließlich sollten die »Bürgerrichter« aus der Mitte der Gesellschaft kommen. Ob dies mit der geübten Praxis, über die kommunalen Fraktionen die Bewerberinnen und Bewerber für das Amt zu gewinnen, gelingen kann, stellte die Runde nicht in Frage. Auch der zupackende Aufruf an alle ehrenamtlichen Richterinnen und Richter von Dr. Hiltrud Sürmann, im eigenen Kreis um Nachwuchs zu werben (»Klopfet an und die Tür wird Euch aufgetan!«), sprach dafür, dass sich der Kreis der Interessentinnen und Interessenten aus dem informierten

PräsOVG Dr. Smollich, Präs'inVG Dr. Killinger, Ministerin Havliza, PräsStGH Dr. van Nieuwland, Präs'inVG Kaiser



Bürgertum speist. Allein Michael Schmaedecke warb für eine höhere Eintrittsschwelle und mehr Sachverstand bei den ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern und verwies auf die Europäische Charta der Ehrenamtlichen Richter (abrufbar unter www.schoeffen.de, dort in der Rubrik Europa). Auf die nachdenkliche Frage von Lukasz Batruch, ob die von allen Teilnehmern hervorgehobene Bedeutung der Teilhabe von Laienrichtern an der Rechtsfindung für Akzeptanz und Vertrauen nicht für eine Rückführung von Einzelrichterübertragungen spreche, meldete sich Dr. Herwig van Nieuwland zu einem spontanen Einwurf für die Stärkung des Kammerprinzips und der damit einhergehenden stärkeren Beteiligung der Laienrichter – gegen sämtlichen Druck zur Verfahrensbeschleunigung und ausdrücklich im Sinne eines Höchstmaßes an Qualität der Rechtsprechung. Reformbedarf sah die Runde einhellig bei dem zweistufigen Wahlverfahren, das mit der Aufstellung der Wahllisten durch die Kreise und kreisfreien Städte beginnt und in die Bestellung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter durch einen Wahlausschuss unter Vorsitz der Präsidentin oder des Präsidenten des örtlichen Verwaltungsgerichts mündet. Michael Schmaedecke konnte auf einen Reformvorschlag des Schöffenverbandes verweisen, während Bernhard Reuter für die Beteiligung der Kommunen und Dr. Thomas Smollich für die Einbindung der Justiz in die Wahl warben. Ein abgestimmter Reformvorschlag konnte bei dieser Interessenlage in der einstündigen Diskussion nicht erzielt werden, aber der war auch nicht das Ziel der Runde. – In ihrem Schlusswort zur

Feierstunde versprach Gerichtspräsidentin Dr. Stefanie Killinger in der anstehenden Wahlrunde den Kommunen Unterstützung bei der Nachwuchswerbung.

Eine streitige Frage, die in der Luft lag, wurde in der kurzen Stunde, die die Diskutanten unter Leistung von Lukasz Batruch hatten, nicht berührt: Sollen mögliche – in Bayern schon seit zwei Jahren wieder praktizierte – Regelanfragen beim Verfassungsschutz vor der Einstellung in den Justizdienst (siehe JuMiKo-Beschl. v. 06.06.2018, TOP I.16, Ziffer 4) auch auf Bewerberinnen und Bewerber für das Amt der ehrenamtlichen Richterin, des ehrenamtlichen Richters ausgedehnt werden? In Niedersachsen hatte im Sommer 2018 die Aufnahme von zwei NPD-nahen Personen auf die Wahlliste für Schöffen in Lüneburg für Aufruhr gesorgt. Die laufenden Schöffenwahlen hatten auch in anderen Bundesländern die Schwierigkeiten der Gremien im Umgang mit mutmaßlich rechtsextremen Bewerberinnen und Bewerbern presseöffentlich gemacht. Die Erinnerung an die Folgen des Radikalenerlasses von 1972 ist schon verblasst, aber die Diskussion wird an diesem Bezug nicht vorbeikommen. Am Ende der Feier konnten wir den trotz der sommerlichen Hitze gut gelaunten Gästen noch eine fröhliche Einladung zur 50-Jahr-Feier des Verwaltungsgerichts im Jahr 2043 aussprechen. Auf Wiedersehen in Göttingen!

Dr. Stefanie Killinger, *Präsidentin des VG, Göttingen*



IM GESPRÄCH

Justizministerin Dr. Sabine Sütterlin-Waack:

»Wir wollen das Vertrauen der Menschen in ihren Rechtsstaat stärken«

Sie sind seit dem 28.06.2017 Ministerin für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein. Welches sind die Schwerpunkte Ihrer Arbeit in dieser Legislaturperiode?

Die Schwerpunkte meiner Arbeit ergeben sich in erster Linie aus dem Koalitionsvertrag, aus dem wir auch unser Arbeitsprogramm abgeleitet haben. Als Justizministerin wird eine der zentralen Herausforderungen natürlich das große Thema »Digitalisierung der Justiz« sein. Vieles haben wir bereits bewegt, etwa die flächendeckende Eröffnung des elektronischen Rechtsverkehrs im Herbst des letzten Jahres.

Vor uns liegt aber noch Einiges an Arbeit, nicht zuletzt die Einführung der E-Akte bis 2026.

Daneben nimmt die Stärkung der Personalausstattung der Justiz in meiner Arbeit als Justizministerin breiten Raum ein. Eine starke Justiz ist für unser Gemeinwesen unverzichtbar. Nur eine leistungsfähige und unabhängige Justiz kann ihren verfassungsmäßigen Auftrag im Sinne der rechtssuchenden Bürgerinnen und Bürger erfüllen. Wir wollen damit auch das Vertrauen der Menschen in ihren Rechtsstaat stärken. Dafür müssen und werden wir Geld in die Hand nehmen. Insoweit nehme ich bei allen Beteiligten eine große Einigkeit

wahr. Schon mit dem ersten Haushalt für das Jahr 2018 haben wir das unter Beweis gestellt.

Schließlich wollen wir auch zukünftig unter den Bedingungen des demographischen Wandels im Kampf um die besten Köpfe bestehen und die Bemühungen um unsere Nachwuchsgewinnung forcieren. Das gilt im Übrigen für alle Laufbahngruppen. Der Beruf des Richters und des Staatsanwalts ist nach wie vor attraktiv, gerade auch bei uns in Schleswig-Holstein. Dennoch bin ich dankbar, dass eine Arbeitsgruppe aus Mitgliedern der Justiz Eckpunkte erarbeitet hat, die Ansätze für eine noch bessere Nachwuchsgewinnung aufzeigt.

Bestimmend für die Arbeit der Verwaltungsgerichte ist immer noch das Thema Asyl: Am Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht ist die Zahl der Verfahren im Jahr 2017 um 48,5 % gestiegen nachdem sie sich bereits 2016 mehr als verdoppelt hatte. Der Anstieg an Asylverfahren betrug im vergangenen Jahr 79 %. Obwohl acht weitere Richterstellen geschaffen worden sind, hat sich der Bestand der anhängigen Asylverfahren von 2.906 auf 7.692 weit mehr als verdoppelt. Wie kann dieser Verfahrensflut auf Landesebene begegnet werden?

In der Tat sind die Verfahrenszahlen in 2017 bei den Asylsachen wie von Ihnen dargestellt gestiegen. Im Jahresverlauf 2017 war dabei die Zahl der Neueingänge im ersten Halbjahr mit 6.044 extrem hoch. Im zweiten Halbjahr wurden mit 3.271 Neueingängen deutlich weniger Neueingänge gezählt. Im ersten Halbjahr 2018 setzt sich der Trend des vergangenen zweiten Halbjahres mit 2.717 Neuzugängen fort.

Dabei ist die weitere Prognose der Anzahl der verwaltungsgerichtlichen Asylverfahren im Zusammenhang mit der Anzahl und der Art der Entscheidungen des BAMF zu sehen. Die uns vorliegenden diesbezüglichen Statistiken zeigen, dass das BAMF die dortigen aufgelaufenen anhängigen Verfahren fast vollständig abgebaut hat. Insofern legen diese Zahlen die Vermutung nahe, dass die Zahl der Neueingänge beim Verwaltungsgericht weiterhin rückläufig sein wird.

Richtig ist allerdings, dass aufgrund der bisherigen hohen Eingangszahlen die Bestandszahlen am Verwaltungsgericht extrem angestiegen sind. In der Folge gilt es nun, diese Bestände zeitnah abzubauen. Hier bin ich froh, dass es gelungen ist, eine deutliche Anzahl an zusätzlichen Stellen zu schaffen. Die von Ihnen genannten Stellen beziehen sich auf die neuen Richterstellen des Jahres 2017. Mit dem im Februar verabschiedeten Haushalt 2018 sind noch einmal 9 weitere Richterstellen hinzugekommen. Seit 2015 ist es somit gelungen, insgesamt 25 neue Richterstellen sowie 12 weitere Stellen für die Folgedienste zu schaffen.

Zur Aufnahme des zusätzlichen Personals wird derzeit der Dachboden des Gerichtsgebäudes für ca. 500.000 € ausgebaut.

Mit dieser personellen Ausstattung wird uns, da bin ich sicher, ein deutlicher Bestandsabbau gelingen.

Sind strukturelle Veränderungen im Bereich des Asylverfahrensrechts auf nationaler oder europäischer Ebene notwendig?

In Bezug auf mögliche Veränderungen auf nationaler Ebene haben die Justizministerinnen und Justizminister auf ihrer Konferenz im November 2017 beschlossen, weitere An-



Dr. Sabine Sütterlin-Waack

© Frank Peter

derungen im Asylprozessrecht zu prüfen, um zu einer Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, aber auch zu einer Beschleunigung der Verfahren beizutragen. Denn es liegt auf der Hand, dass sich die momentane Überlast an den Verwaltungsgerichten allein durch mehr Richterstellen oder gerichtssinterne Umorganisation nicht bewältigen lässt. Verschiedene Vorschläge werden zurzeit in einer dafür eingesetzten Bund-Länder-Arbeitsgruppe diskutiert. Die Arbeitsgruppe hat kürzlich ihren zweiten Zwischenbericht vorgelegt. Auf seiner Grundlage hat sich die Justizministerkonferenz im Juni dafür ausgesprochen, dem Bundesverwaltungsgericht die Befugnis einzuräumen, im Revisionsverfahren verbindliche Feststellungen zu entscheidungserheblichen Tatsachen von grundsätzlicher Bedeutung einzuräumen (Tatsachenfeststellungskompetenz). Insbesondere in Bezug auf die Einschätzung der Lage in bestimmten Herkunftsländern würde damit dem gegenwärtigen bundesweiten »Flickenteppich an Einzelentscheidungen« begegnet und die Rechtsprechung vereinheitlicht. Ich unterstütze diesen Ansatz, weil dadurch sowohl die behördliche als auch gerichtliche Bearbeitung von Vergleichsfällen jedenfalls »in der Masse« beschleunigt werden könnte. Zwar hängt die jeweilige Entscheidung nicht allein von der generellen Gefahrenlage im Herkunftsland ab, sondern es sind immer auch die individuellen Gesichtspunkte maßgeblich mit in den Blick zu nehmen. Selbst ggf. erforderliche Neubewertungen würden sich jedoch auf diese Weise zumindest vereinfachen lassen; auch dies könnte für spätere Zeiträume zu einer Vereinheitlichung der Rechtsprechung beitragen.

Darüber hinaus hat mein Haus unter strukturellen Gesichtspunkten schon immer auf den engen Zusammenhang der verwaltungsgerichtlichen Asylverfahren mit der Entscheidungs- und Bearbeitungspraxis des BAMF hingewiesen, die zum einen vermehrt Klagen bedingt (hat) und die in der Folge auch unstrittige Erledigungen erschwert. Ich halte eine aktive Prozessvertretung beim Bundesamt für dringend notwendig, um zu zufriedenstellenden Lösungen – für alle Beteiligten – zu kommen, Entlastungen für die Justiz eingeschlossen.

Sehen Sie grundsätzlich Beschleunigungspotential beim Verfahren in der Verwaltungsgerichtsbarkeit?

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass die Verfahrenslaufzeiten in der Verwaltungsgerichtsbarkeit lange nicht so schlecht sind wie ihr Ruf: Im Jahr 2017 hat sich die durchschnittliche Verfahrensdauer aller Hauptsacheverfahren am Verwaltungsgericht Schleswig gegenüber dem Vorjahr zwar um 0,7 Monate auf 10,5 Monate erhöht, liegt damit jedoch immer noch im bundesweiten Durchschnitt. Die Dauer der Eilverfahren betrug – bundesweit unterdurchschnittlich – nur 1,2 Monate. In Asylverfahren dauerten die Hauptsacheverfahren durchschnittlich 5,8 Monate und die Eilverfahren 1,1 Monate. Nur vorsorglich weise ich allerdings darauf hin, dass sich diese Verfahrenslaufzeiten angesichts der bestehenden Belastung in 2018 wohl kaum verkürzen lassen werden.

Das schließt es jedoch nicht aus zu prüfen, ob und wie sich Verfahren in der Verwaltungsgerichtsbarkeit – ohne Qualitätsverlust – optimieren lassen, zumal der Verwaltungsgerichtsbarkeit vielfach unterstellt wird, insbesondere in wirtschaftsrelevanten Verfahren nicht immer schnell und praxistgerecht zu entscheiden. Die abdrängenden Sonderzuweisungen in verschiedenen Materien mit wirtschaftlichem Bezug sind dafür beredtes Beispiel. Doch unabhängig davon ob man dies in der Sache immer für berechtigt hält, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass die kritisierte Dauer der Planungsverfahren in erster Linie das verwaltungsbehördliche Verfahren betrifft, ist auch dieses Problem bereits erkannt. Eine – ebenfalls auf Beschluss der Justizministerkonferenz eingesetzte – länderoffene Arbeitsgruppe »Verwaltungsprozess«, an der sich auch Schleswig-Holstein beteiligt, hat Vorschläge zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung geprüft, die auch die Beschleunigung infrastruktur- und wirtschaftsrelevanter Verfahren zum Gegenstand haben. Auf unserer Herbstkonferenz im November 2018 haben wir als Justizministerinnen und Justizminister den Bericht zur Kenntnis genommen und uns für einige gesetzliche Änderungen ausgesprochen.

Wie bewerten Sie das bestehende System der Zulassungsberufung? Sind hier aus Ihrer Sicht Änderungen notwendig?

Das Berufungszulassungsrecht gehört sicherlich zu den Themen, die immer auch mit einer Bewertung verknüpft sind, ob es im Bereich des Rechtsmittelrechts Veränderungen bedarf. Denn neben fachlichen Aspekten obliegt es in besonderem Maße der Wertung, ob man einerseits einer schnellen verbindlichen Entscheidung und einer Stärkung der Eingangsinstanz den Vorzug geben möchte oder andererseits eine gleichmäßige Rechtsanwendung und Intensität der Überprüfung durch die Gerichtsbarkeit bevorzugt. Ich denke, dass sich das Berufungszulassungsverfahren bewährt hat, auch wenn ich einräume, dass ich Änderungen in der Zukunft nicht ausschließe angesichts der doch stark formalisierten Darlegungspflichten für den Berufungszulassungsantrag und des Umstandes, dass die gerichtliche Prüfung eher die Frage nach einer ausreichenden Darlegung von Zulassungsgründen denn eine erneute inhaltliche Sach- und Rechtsprüfung zum Gegenstand hat. Auch diesem Thema hat sich die Arbeitsgruppe »Verwaltungsprozess« gewidmet. Die Justizministerkonferenz war sich aber einig, die Diskussion nach der Bewältigung der besonderen Belastungssituation

der Verwaltungsgerichtsbarkeit fortzuführen. Ehrlich gesagt habe ich mir noch keine abschließende Meinung gebildet, auch wenn ich einräume, dass ich Änderungen durchaus offen gegenüber stehe angesichts der doch stark formalisierten Darlegungspflichten für den Berufungszulassungsantrag und des Umstandes, dass die gerichtliche Prüfung eher die Frage nach einer ausreichenden Darlegung von Zulassungsgründen denn eine erneute inhaltliche Sach- und Rechtsprüfung zum Gegenstand hat. Auch zu diesem Thema ist indessen die Arbeitsgruppe »Verwaltungsprozess« bereits mit der Prüfung und Ausarbeitung von Vorschlägen beauftragt und ich bin gespannt, wie sich die weitere Diskussion entwickelt. Ich möchte erst einmal die Ergebnisse der Praxisanhörung abwarten, in deren Rahmen u. a. auch der BDVR seine guten Argumente präsentieren wird. Auf dieser Grundlage werde ich dann abschließend zu einem Ergebnis kommen.

Grundbedingung für eine funktionierende Justiz ist eine angemessene Richterbesoldung. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 05.05.2015 deutliche Kritik an der Besoldungshöhe geübt und den Besoldungsgesetzgebern klare Vorgaben gemacht. Die Länder bemühen sich seitdem, die vom Bundesverfassungsgericht definierte Untergrenze gerade nicht zu unterschreiten. Sind Sie mit dieser Entwicklung zufrieden? Planen Sie hier Änderungen?

Die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Besoldung ist als Mindestvoraussetzung einer amtsangemessenen Vergütung zwingend und steht nicht zur Disposition. Natürlich kann ich den Wunsch nach einer Besoldung, die sich auf dem Niveau des Bundes oder der großen Bundesländer bewegt, gut nachvollziehen, auch wenn wir in Schleswig-Holstein im Bundesvergleich schon jetzt gar nicht so schlecht dastehen. Nimmt man die Finanzkraft unseres Landes in den Blick, verspricht es indes wenig Erfolg, wenn ich mich mit nicht realisierbaren Forderungen an die für Besoldungsfragen zuständige Finanzministerin wende. Schleswig-Holstein ist Konsolidierungsland und steht unter der Beobachtung des Stabilitätsrates. Auch die zusätzlichen Belastungen aus dem im Ergebnis richtigen Verkauf der HSH Nordbank sind schmerzhaft und haben unseren Bemühungen um einen nachhaltigen Schuldenabbau einen Dämpfer verpasst. Derzeit verzeichnen wir konjunkturell bedingte Mehreinnahmen. Es ist aber grundsätzlich problematisch, solche Mehreinnahmen für strukturelle und damit mehrjährig wirksame Besoldungsverbesserungen einzuplanen. Das gilt es zunächst einmal zur Kenntnis zu nehmen.

Allerdings strebe ich in Bezug auf die Besoldung dort positive Veränderungen an, wo sie mir auch umsetzbar erscheinen. Ich würde mir etwa wünschen, die Eingangsbesoldung anzuheben und so dem als »rush-hour des Lebens« geltenden Lebensabschnitt, in dem der Berufsbeginn oft zusammenfällt mit Familiengründung, insbesondere auch dem Bau eines Hauses oder dem Kauf einer Wohnung, Rechnung zu tragen und gleichzeitig die Attraktivität des Landes als Arbeitgeber zu erhöhen. Auch mit dem in dieser Legislaturperiode eingeleiteten Zuwachs an Beförderungssämtern kommt allen Stelleninhabern eine entsprechende Erhöhung der Besoldung zu Gute.

Das Finanzministerium wird die Besoldung insgesamt auf den Prüfstand stellen und Vorschläge erarbeiten, welche

Änderungen der Besoldungsstruktur sich auf die Attraktivität des öffentlichen Dienstes positiv auswirken könnten.

Bei Ihrem Antritt sagten Sie, dass Sie sich um die personelle Ausstattung der Justiz kümmern wollten. Ist eine weitere Personalaufstockung im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit geplant?

Eine angemessene Personalausstattung der Dritten Gewalt liegt mir persönlich sehr am Herzen. Schon mit dem ersten Haushalt nach meiner Amtsübernahme haben wir in den Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes insgesamt 79 neue Stellen geschaffen.

Die Größenordnung der schon in der Vergangenheit realisierten Personalverstärkung speziell in der Verwaltungsgerichtsbarkeit habe ich eben schon im Einzelnen dargelegt. Es ist auf den ersten Blick zu erkennen, dass wir seit 2015 in der Verwaltungsgerichtsbarkeit eine ganz erhebliche Zahl an neuen Stellen geschaffen haben. Ein Abbau der Bestände am Verwaltungsgericht führt natürlich zu erhöhten Eingangszahlen beim Oberverwaltungsgericht. Auch da möchte ich personell nachlegen. Der Entwurf der Landesregierung für den kommenden Haushalt 2019 sieht folgerichtig Stellen für einen weiteren Senat am Oberverwaltungsgericht vor.

Zudem sollen in den Gerichtsbarkeiten insgesamt 67 Stellen, die ursprünglich zum Jahresende 2019 wegfallen sollten, dauerhaft erhalten bzw. verlängert werden. Darunter befinden sich 14 Stellen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Wir werden uns die Pebbſy-Zahlen genau ansehen und fortlaufend überprüfen, wie sich die Eingänge, aber auch die Bestände am Verwaltungsgericht und am Oberverwaltungsgericht entwickeln. Das wird die Grundlage für die zukünftige Personalplanung sein.

Mittlerweile sind alle Justizbehörden in Schleswig-Holstein an den elektronischen Rechtsverkehr angeschlossen. Als nächster Schritt ist die vollständige Einführung der elektronischen Aktenführung geplant. Welche Schritte sind hierzu notwendig und wie sieht der Zeitplan aus?

Nachdem wir in den Registergerichten und Grundbuchämtern bereits seit einigen Jahren mit der elektronischen Akte Erfahrungen machen, beginnen wir in der Arbeitsgerichtsbarkeit im April 2019 mit der elektronischen Aktenführung. Geplant ist anschließend die weitere Einführung der E-Akte in der Fachgerichtsbarkeit.

Bei der Einführung liegen uns Schulungen und eine Coachingphase nach dem Starttermin besonders am Herzen. Zurzeit werden die optimalen Arbeitsabläufe unter Einsatz der Software für alle Dienste erarbeitet, welche dann in die Schulungen Eingang finden werden.

In den Jahren 2019 bis 2021 statten wir alle Arbeitsplätze in der Justiz mit auf die elektronische Aktenführung zugeschnittenen Geräten aus. Gleichzeitig beginnt die Umrüstung aller Sitzungssäle für die Arbeit mit der E-Akte.

Bitte vervollständigen Sie den Satz: »Am Ende meiner Amtszeit möchte ich sagen können, dass...«

... unsere ohnehin leistungsstarke Landesjustiz noch weiter gestärkt werden konnte: personell, in der Ausstattung und mit Blick auf die digitale Zukunft. Sprich, dass ich meiner Aufgabe und meiner Verantwortung gerecht geworden bin.

Das Interview führte Katrin Silja Kurz, Berlin.

»Nur wenn wir die Arbeitsfähigkeit der Justiz langfristig sichern, stärken wir das Vertrauen der Bevölkerung in den funktionierenden Rechtsstaat«

Interview mit der Niedersächsischen Justizministerin Barbara Havliza

Frau Ministerin Havliza, Sie sind seit dem 22.11.2017 niedersächsische Justizministerin. Welches sind die Schwerpunkte Ihrer Arbeit in den kommenden Jahren?

Wir stehen in Niedersachsen gut da, trotzdem gibt es viel zu tun. Mir ist wichtig, dass die Justiz als dritte Säule des Staates im Land sichtbar ist. Jeder Bürger soll sehen und verstehen, welchen wichtigen Beitrag die Justiz für ein friedliches und demokratisches Zusammenleben leistet. Um dieses Ziel zu erreichen, muss an verschiedenen Stellen stetig nachgebessert werden. Sei es beim Personal, bei der Ausstattung oder beim Recht. Dazu drei Beispiele.

Erstens: Wir brauchen in der Justiz eine angemessene personelle Ausstattung. In den Haushaltsjahren 2018 und

2019 schaffen wir deshalb in Niedersachsen insgesamt über 100 neue Stellen für Richterinnen und Richter und Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Hinzu kommen weitere Stellen für Rechtspfleger, Serviceeinheiten und Wachtmeister. Die Bürger Niedersachsens sollen sich immer darauf verlassen können, dass die Justiz ihre Aufgaben gut erfüllt. Nur wenn wir die Arbeitsfähigkeit der Justiz langfristig sichern, stärken wir das Vertrauen der Bevölkerung in den funktionierenden Rechtsstaat.

Zweitens: Wir wollen die Sicherheit in unseren Gebäuden erhöhen. Häufige Sicherheitskontrollen sind ein Ausdruck staatlicher Fürsorge. Egal, ob ich einen Erbschein abholen möchte oder ob ich Angeklagter, Zeuge oder Zuschauer in einem Prozess bin – ich habe einen Anspruch darauf, mich sicher zu fühlen. Das gilt selbstverständlich auch für die Justizangehörigen. Ich bin bei dem Thema allerdings

auch realistisch. Von heute auf morgen werden wir das nicht schaffen. Wir brauchen mehr Personal, müssen manches umbauen, den Denkmalschutz beachten und ganz sicher noch viele Gespräche führen.

Drittens: Das Thema Neutralität ist uns wichtig. Das Grundgesetz gibt vor, dass Richterinnen und Richter ihr Amt in sachlicher und persönlicher Unabhängigkeit und Unparteilichkeit wahrnehmen und sich gegenüber den Verfahrensbeteiligten neutral zu verhalten haben. Diese Neutralität muss insbesondere auf der Richterbank zum Ausdruck kommen. Ich strebe deshalb eine gesetzliche Regelung an, wonach Richter und Staatsanwälte, Rechtspfleger und Referendare, aber auch ehrenamtliche Richterinnen und Richter im Gerichtssaal auf religiöse, weltanschauliche und politische Symbole verzichten müssen.

Wie ist im Hinblick auf den dritten Punkt der Stand der Umsetzung?

Mein Haus hat einen Referentenentwurf erarbeitet, der demnächst im Kabinett behandelt werden soll. Der Entwurf sieht vor, dass in das Niedersächsische Justizgesetz eine Regelung eingefügt wird, die eine nach außen sichtbare Neutralität bei der Vornahme richterlicher und staatsanwaltschaftlicher Amtshandlungen in direktem Kontakt mit den Verfahrensbeteiligten verlangt. Insbesondere im Sitzungssaal, aber auch bei Anhörungen oder anderen Amtshandlungen, bei denen Beteiligte anwesend sind, wird das Tragen sichtbarer religiöser, weltanschaulicher und politischer Symbole untersagt. Die zunehmende Vielfalt der religiösen, weltanschaulichen und politischen Anschauungen und die daraus resultierende Polarisierung unserer Gesellschaft macht es aus meiner Sicht erforderlich, dass die Justiz strikte Neutralität wahrt. Nur so kann sie ihrer Aufgabe als »Schiedsrichterin« nachkommen und Akzeptanz bei allen Beteiligten erwarten.

Sie haben bereits öffentlich mitgeteilt, auch die Möglichkeit einer Vollverschleierung im Gerichtssaal einschränken zu wollen. Wie sieht es hier mit einer gesetzlichen Grundlage aus?

In der Tat, der Koalitionsvertrag in Niedersachsen sieht ein Verbot der Gesichtverschleierung im Gerichtssaal vor. Mir ist vor allem die offene Kommunikation im Gerichtssaal wichtig, denn die Überprüfung von Aussagen auf ihren Wahrheitsgehalt ist in Gerichtsverfahren vielfach von entscheidender Bedeutung. Die Richterinnen und Richter müssen den Beteiligten ins Gesicht sehen können. Aber es geht auch um Fragen der Sicherheit, denn eine Gesichtshüllung kann die Identifizierung von Personen erschweren oder verhindern. Auf Basis des § 176 GVG haben die Vorsitzenden zwar schon jetzt die Möglichkeit, etwa einen Schleier abnehmen zu lassen. Aber erst eine ausdrückliche gesetzliche Regelung schafft Rechtssicherheit und vermeidet Streit im Anwendungsfall.

Der Bundesrat hat nun Mitte Oktober einen Gesetzentwurf beschlossen, wonach Gesichtshüllungen vor Gericht ausdrücklich verboten werden sollen. Niedersachsen hatte sich im Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich dafür eingesetzt, dass etwa verdeckte Ermittler von diesem Verbot ausgenommen werden und auch, dass den jeweiligen Vorsitzenden eine angemessene Entscheidungsfreiheit für Ausnahmefälle verbleibt, etwa wenn durch eine Verhüllung weder die Identifizierung noch die Beweiswürdigung beein-



Barbara Havliza

© Sven Brauers

trächtigt wird. Mit diesem Ergebnis bin ich sehr zufrieden. Jetzt ist der Bundestag am Zug.

Die Zahl der Asylverfahren an den Verwaltungsgerichten in Niedersachsen hat sich im Jahr 2017 verdreifacht. Mittlerweile dauern die Verfahren bis zu zwei Jahren. Trotz neu geschaffener Richterstellen können die Gerichte der Lage kaum Herr werden. Welche Schritte auf Landesebene planen Sie, um der Verfahrensflut zu begegnen? Ist eine weitere Personalaufstockung geplant?

Die gute Nachricht vorweg: Die Neueingänge von Asylsachen sind im Jahr 2018 bislang zurückgegangen. Im ersten Halbjahr 2017 waren es 11.882 Klagen, im Vergleichszeitraum 2018 waren es 6.784 Klagen. Gleichwohl: Unsere Verwaltungsgerichte sind hochbelastet und die aufgelaufenen Bestände dürfen kein Dauerzustand werden. Was mich stolz macht: Ich beobachte eine enorme Leistungsbereitschaft in der niedersächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Natürlich hat auch das Ministerium seinen Teil beigetragen. Zur Bewältigung der flüchtlingsbedingten Mehrbelastung wurden den niedersächsischen Verwaltungsgerichten insgesamt 123 zusätzliche Stellen und Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt. Davon entfallen 65 Stellen auf den Richterbereich. Die zusätzlichen Richterstellen wurden in Niedersachsen zu einem Teil für Neueinstellungen, zu einem anderen Teil auch für Abordnungen aus anderen Gerichtsbarkeiten genutzt.

Einige der neu geschaffenen Richterstellen standen zunächst nur bis Ende 2018 zur Verfügung. Ist hier bereits eine Verlängerung erreicht worden?

Ja, 62 befristete Richterstellen können nunmehr ein weiteres Jahr bis Ende 2019 veranschlagt werden. Mir ist es ein Anliegen, dass der zusätzliche Personalbestand für Asylver-

fahren im Wesentlichen aber noch mindestens bis zum Jahre 2021 erhalten bleibt. Ich werde die Personalsituation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit daher auch in den kommenden Haushaltsverhandlungen mit Nachdruck thematisieren.

Sind strukturelle Veränderungen im Bereich des Asylverfahrensrechts auf nationaler oder europäischer Ebene notwendig?

Gegenwärtig ist das Asylprozessrecht von dem Bestreben geprägt, das Verfahren möglichst auf eine Instanz zu konzentrieren. Deshalb sind die Rechtsmittel gegenüber dem allgemeinen Verwaltungsprozessrecht beschränkt. Diese Beschränkung halte ich im Grundsatz für richtig. Sie darf aber nicht dazu führen, dass insbesondere das Bundesverwaltungsgericht seiner Aufgabe nicht nachkommen kann, die Einheitlichkeit der Rechtsprechung zu wahren und das Recht fortzuentwickeln. Genau das beobachten wir jedoch an einigen Stellen. Wichtig ist, dass rechtliche, aber auch tatsächliche Fragen so geklärt werden, dass den Verwaltungsgerichten in der ersten Instanz Orientierung geboten und der dortige Aufwand reduziert wird. Das trägt dann insgesamt zur Verfahrensbeschleunigung bei.

Eine Reform könnte unter anderem darin bestehen, eine fallübergreifende Prüfung allgemeiner Tatsachenfragen durch das Bundesverwaltungsgericht zu ermöglichen. Dadurch könnten auch in Revisionsverfahren Feststellungen zu entscheidungserheblichen Tatsachen von grundsätzlicher Bedeutung getroffen werden. Zu denken ist etwa an die allgemeine Gefahrenlage in einem bestimmten Herkunftsland. In einem solchen Fall müssten die Revisionsgründe im Asylgesetz entsprechend erweitert werden. Wobei ich dies dann auch für ausreichend erachte. Ich bin also nicht der Auffassung, dass eine Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision im Urteil eines Oberverwaltungsgerichts – und damit meine ich natürlich auch immer die Verwaltungsgerichtshöfe – auf die grundsätzliche Bedeutung einer Tatsachenfrage oder auf eine diesbezügliche Divergenz gestützt werden kann. Die Entscheidung soll also allein beim Oberverwaltungsgericht verbleiben. Dort hat man den besten Überblick. Und ich erinnere erneut daran: Der Bundesgesetzgeber hat sich seinerzeit etwas dabei gedacht, die Verfahren auf eine Instanz zu konzentrieren.

Einer Harmonisierung der Grundlinien des Asylprozessrechts in der Europäischen Union stehe ich im Übrigen offen gegenüber. Migration ist eine gesamteuropäische Herausforderung, die nach einer europäischen Lösung ruft. Wichtig ist mir aber, dass eine Harmonisierung das bewährte Rechtsschutzsystem der Verwaltungsgerichtsbarkeit – beispielsweise den Amtsermittlungsgrundsatz – nicht antastet und dass die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter in vollem Umfang gewahrt wird. Eine Neuregelung auf europäischer Ebene muss zudem die bereits anhängigen Fälle ausnehmen. Einen Wechsel des Verfahrensrechts bei laufenden Verfahren können die Verwaltungsgerichte angesichts der aktuellen Belastungssituation nicht bewältigen.

Sehen Sie grundsätzlich Beschleunigungspotential beim Verfahren in der Verwaltungsgerichtsbarkeit?

Meiner Antwort möchte ich vorausschicken, dass die Verwaltungsgerichte trotz der hohen Belastung bemerkenswert schnell entscheiden. In Niedersachsen dauerte ein

erstinstanzliches Klageverfahren im Jahr 2017 im Durchschnitt acht Monate. Für ein Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes benötigte die erste Instanz nur gut einen Monat. Beim Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht betrug die Laufzeit der Berufungsverfahren einschließlich der Zulassungsverfahren im Durchschnitt knapp fünf Monate. Eilverfahren waren bereits nach gut zwei Monaten entschieden. Das sind historisch gute Zahlen, die zeigen, dass sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht zu verstecken braucht.

Was gut ist, kann aber noch besser werden. Die Justizministerkonferenz hatte deshalb im vergangenen Herbst eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die die Verwaltungsgerichtsordnung auf Reformbedarf überprüfen sollte. Die Ergebnisse wurden im November auf der Justizministerkonferenz in Berlin diskutiert. Es gibt viele kleinere Ideen, wie man Verfahren beschleunigen könnte. Viele davon haben wir als Landesjustizminister befürwortet. Im Hinblick auf die tägliche Praxis denke ich etwa an die Notwendigkeit einer befristeten Sonderregelung für eine von § 29 Satz 1 DRiG abweichende Besetzung der Kammern.

Wie bewerten Sie das bestehende System der Zulassungsberufung? Sind hier aus Ihrer Sicht Änderungen notwendig?

Die Reform des Rechtsmittelrechts der Verwaltungsgerichtsordnung aus dem Jahr 1996 hat sich im Grundsatz bewährt. Das Ziel, die Oberverwaltungsgerichte von aussichtslosen Verfahren zu entlasten und die Verfahrenslaufzeiten zu verkürzen, wurde erreicht. Das Berufungszulassungsverfahren sollte also meines Erachtens beibehalten werden. Gleichwohl gibt es Defizite. Die starke Formalisierung des Berufungszulassungsverfahrens führt erstens dazu, dass Rechtsanwälte wie Richter erhebliche Kapazitäten auf die Behandlung formeller Fragen wie der ausreichenden Darlegung der Berufungszulassungsgründe aufwenden. Hier stellt sich die Frage, ob diese Kapazitäten nicht besser auf die Sachentscheidung selbst konzentriert werden sollten. Für die Verfahrensbeteiligten wäre das jedenfalls deutlich befriedigender. Zweitens ist das Berufungszulassungsverfahren ein recht feiner Filter, was auch daran liegt, dass die Oberverwaltungsgerichte die Zulassungsgründe verbreitet eher eng auslegen. Eine zu enge Auslegung, die zu relativ wenigen echten Berufungsverfahren führt, kritisiert das Bundesverfassungsgericht seit Jahren immer wieder. Zudem führt die relativ geringe Zahl von Berufungsverfahren bei den Oberverwaltungsgerichten dazu, dass dem Bundesverwaltungsgericht jedenfalls in einigen Rechtsgebieten das zur Rechtsfortbildung nötige Fallmaterial fehlt. Das bedroht auf lange Sicht die Funktionsfähigkeit des Bundesverwaltungsgerichts.

Die von der Justizministerkonferenz eingesetzte Arbeitsgruppe »Verwaltungsprozess« hatte daher den Auftrag, eine Reform des Systems der Zulassungsberufung zu erörtern und gegebenenfalls Änderungen vorzuschlagen. Die Ergebnisse liegen inzwischen vor und lassen sich diskutieren. Zugleich haben wir aber gegenwärtig aufgrund der Asylverfahren eine besondere Belastungssituation der Verwaltungsgerichte. Ich halte es deshalb für sachgerecht, die Diskussion über punktuelle Änderungen im Berufungszulassungsverfahren fortzuführen, wenn bei den Verwaltungsgerichten wieder ein wenig Ruhe eingekehrt ist.

Im vergangenen Jahr wurde in Niedersachsen die Einführung eines Richterwahlausschusses diskutiert. Wie stehen Sie dazu?

Aus meiner Sicht hat sich das gegenwärtige System, nach dem Personalentscheidungen von der Exekutive getroffen werden, bewährt. Die Einführung eines Richterwahlausschusses halte ich nicht für notwendig.

Grundbedingung für eine funktionierende Justiz ist eine angemessene Richterbesoldung. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 05.05.2015 deutliche Kritik an der Besoldungshöhe geübt und den Besoldungsgesetzgebern klare Vorgaben gemacht. Die Länder bemühen sich seitdem, die vom Bundesverfassungsgericht definierte Untergrenze gerade nicht zu unterschreiten. Sind Sie mit dieser Entwicklung zufrieden? Planen Sie hier Änderungen?

Die Besoldung ist einer von mehreren Faktoren, der für die Attraktivität des Berufs einer Richterin, eines Richters, einer Staatsanwältin oder eines Staatsanwalts eine Rolle spielt. Daneben sind insbesondere die mit den Ämtern verbundenen Aufgaben, die damit einhergehende Verantwortung und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie wichtig. Der niedersächsischen Justiz gelingt es weiterhin, qualifizierten Nachwuchs für den Richter- und Staatsanwaltsdienst zu gewinnen. Auch im Jahr 2017 konnte mit 150 Neueinstellungen der Einstellungsbedarf gedeckt werden. Vor diesem Hintergrund gibt es in Niedersachsen keinen Grund zur Sorge, wenngleich wir die Besoldungsentwicklung selbstverständlich stets im Blick behalten.

Die Juli-Ausgabe des Informationsblatts »Niedersächsische Rechtspflege«, das vom Justizministerium herausgegeben wird, berichtet über ein neues personalwirtschaftliches Konzept. Welche Änderungen sind geplant und welche Auswirkungen auf die Niedersächsische Verwaltungsgerichtsbarkeit sind zu erwarten?

In der Tat, da gab es Bewegung. Wir haben in Niedersachsen unsere bisherige Praxis zur Ausschreibung und Nachbesetzung von Beförderungsstellen überprüft und festgestellt, dass nicht alles so läuft, wie man sich das als Dienstherr wünscht.

Dies liegt unseres Erachtens daran, dass wir in der niedersächsischen Justiz bislang Beförderungsstellen in der Regel ohne ein besonders ausgeschärftes Anforderungsprofil, ohne eine Beschränkung auf Beförderungsbewerberinnen und Beförderungsbewerber und ohne eine Beschränkung auf sog. Landeskinder ausgeschrieben haben. In den vergangenen zwei Jahren mussten wir nun beobachten, dass Besetzungsentscheidungen zunehmend zu gerichtlichen Verfahren geführt haben. Auch sind wir sensibilisiert dafür, dass der nachträglichen Aktivierung eines »Landeskindervorbehaltes« oder »Verplanungsvorbehaltes« enge rechtliche Grenzen gesetzt sind. Gleichzeitig traten vermehrt Fälle auf, in denen sich Ver- oder Umsetzungsbewerber oder Bewerber aus einem höheren Statusamt auf die ausgeschriebenen Beförderungsstellen beworben haben. Das stößt allerdings nur auf sehr geringe Akzeptanz bei den übrigen Beteiligten. Denn die sich anschließenden Gerichtsverfahren verzögern die Besetzung der Leitungsstelle. Es entstehen zehrende Vertretungssituationen und Anschlussbeförderungen müssen aufgeschoben werden. Den Ärger unter den Beteiligten können Sie sich gewiss vorstellen.

Deshalb ist unser neues Konzept: Zukünftig soll es bei den Ausschreibungen eine stärkere Differenzierung zwischen Beförderung, Versetzung und Umsetzung geben.

Und es sollen Beschränkungen auf sog. Landeskinder zum Einsatz kommen. Dies gilt im Hinblick auf alle Leitungsämter in der niedersächsischen Justiz ab der Besoldungsstufe R2Z. Qualitätseinbußen oder Besetzungsprobleme erwarten wir dadurch nicht. Die Erfahrung aus Bewerbungsverfahren für Leitungspositionen ab R2Z zeigt, dass kein Mangel an niedersächsischen Interessenten herrscht und diese Bewerberinnen und Bewerber um Beförderungsstellen regelmäßig vorzüglich beurteilt sind.

Etwas anderes ist für Versetzungsbewerber nach einer Tätigkeit im Ministerium geboten, damit eine Abordnung oder Versetzung an das MJ nicht zu einem bindenden Vorentscheid zugunsten einer Beförderung der jeweils Betroffenen wird. Es entspricht auch nicht dem Ziel des MJ, dass Referenten, Referatsleiter oder Abteilungsleiter nach einem etwaigen Wechsel in das Beamtenverhältnis jeweils bis zu ihrer Pensionierung im Hause als Ministerialbeamte verbleiben. So ließe sich das personalwirtschaftliche Ziel, möglichst vielen potentiellen Führungskräften einen vertieften Einblick in die Justizverwaltung zu ermöglichen und zugleich die ministerielle Arbeitsweise im Geschäftsbereich bekannter zu machen, nicht erreichen.

Spezielle Auswirkungen auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit erwarte ich nicht. Vielleicht wird es zu der neuen Ausschreibungspraxis gerichtliche Verfahren geben. Aber diese Möglichkeit muss man als Dienstherr in Kauf nehmen. Denn letztlich ist man als Dienstherr auch in der Pflicht, eine organische Personalentwicklung zu gewährleisten. Es soll möglichst vielen qualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern aus dem niedersächsischen Landesdienst ein Aufstieg in höhere Statusämter ermöglicht werden. Wir wollen hoch qualifizierte und hoch motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gewinnen und deren Leistungsfähigkeit und Engagement erhalten und steigern. Das ist unser Ziel!

Wie soll der nahenden Pensionierungswelle begegnet werden?

Durch kontinuierliche Nachwuchsgewinnung, Ausbildung und Fortbildung. Bei der Nachwuchsgewinnung sind wir gegenwärtig gut aufgestellt. Der niedersächsischen Justiz gelingt es weiterhin, qualifizierten Nachwuchs für den Richter- und Staatsanwaltsdienst zu gewinnen und so den Einstellungsbedarf zu decken. Dieser Einstellungsbedarf berücksichtigt natürlich auch die anstehenden Pensionierungen. Wir dürfen aber nicht aus den Augen verlieren, die Attraktivität der verschiedenen Berufe in der Justiz weiter zu verbessern und mit ihren Vorzügen aktiv und engagiert zu werben, um im spürbaren Wettbewerb um die guten Juristinnen und Juristen weiterhin gut bestehen zu können.

Flankierend wollen wir sicherstellen, dass wertvolles Fachwissen älterer und erfahrener Kolleginnen und Kollegen deren Pensionierung überdauert und jüngeren Nachfolgerinnen und Nachfolgern zugutekommt. Hier wird effizientes Wissensmanagement künftig eine größere Rolle spielen. Die Justiz ist hier »am Ball«, in einzelnen Gerichten werden bereits Konzepte zur Wissensweitergabe gelebt. Das Justizministerium ist an der Weiterentwicklung solcher Konzepte auch im Rahmen einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe beteiligt.

Das Interview führte Katrin Silja Kurz, Berlin.



Studienreise zum Österreichischen Verwaltungsgerichtshof und zum Bundesverwaltungsgericht in Wien

Am 11. und 12.10.2018 unternahmen zwölf Mitglieder der Vereinigung der Verwaltungsrichterninnen und Verwaltungsrichter des Landes Brandenburg (BbgVRV) und des Vereins der Verwaltungsrichterninnen und Verwaltungsrichter in Berlin e. V. eine Studienreise zur Information sowie zum Erfahrungsaustausch mit Richterinnen und Richtern des Österreichischen Verwaltungsgerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts in Wien.

Am ersten Tag der Studienreise stand zunächst der Besuch des Bundesverwaltungsgerichts an. Dort wurde die Gruppe von der Richterin am Bundesverwaltungsgericht Mag. Barbara Simma, der die Zusammenstellung des inhaltlichen Programms der Reise maßgeblich zu verdanken ist, in Empfang genommen.

Am Vormittag besuchten die Kolleginnen und Kollegen eine mündliche Verhandlung vor dem Einzelrichter. Diese hatte das Begehren eines somalischen Asylantragstellers, dem bereits subsidiärer Schutz zugebilligt worden war, auf Zuerkennung des Status eines Asylberechtigten zum Gegenstand.

Daran schloss sich ein angeregter Austausch mit dem Einzelrichter, Mag. Martin Werner, an. Dieser erläuterte seine Herangehensweise an die mündliche Verhandlung und insbesondere die Verhandlungsführung, die namentlich einleitend ausführliche Hinweise und Belehrungen des Asylbewerbers umfasste. Zur Sprache kam auch die noch junge Geschichte der erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte in Österreich, nämlich das Bundesverwaltungsgericht, das Bundesfinanzgericht und die neun Landesverwaltungsgerichte, die erst zum 01.01.2014 errichtet wurden. Daraus ergaben sich, so die Erläuterungen von Herrn Mag. Werner, auch sehr grundsätzliche Fragestellungen, die durch das ebenfalls neu geschaffene Prozessrecht nicht eindeutig beantwortet worden seien. So sei die Streitfrage, ob das Bundesverwaltungsgericht namentlich in den Asylverfahren eine reine Rechtsinstanz oder auch zugleich eine Tatsacheninstanz sei, der die Ermittlung des Sachverhalts von Amts wegen obliege, erst durch Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes im letztgenannten Sinn geklärt worden.

Herr Mag. Werner führte weiter aus, dass dem Bundesverwaltungsgericht mit seinem Hauptsitz in Wien und den Außenstellen in Graz, Innsbruck und Linz aufgrund der gesetzlichen Zuweisung der Rechtsstreitigkeiten in Angelegenheiten der Vollziehung von Bundesgesetzen durch Bundesbehörden die alleinige Zuständigkeit für die gerichtlichen Asylverfahren in Österreich zukomme. In der Folge der Migrationsbewegungen ab 2015 habe dieser Umstand zu einem sehr starken Anstieg der Verfahren in Asylangelegenheiten, hoher Anhangslast und dementsprechend hoher Arbeitsbelastung der Richterinnen und Richter geführt. Da auch das für die behördlichen Asylverfahren zuständige

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) aufgrund der großen Zahl der Asylanträge in deren Bearbeitung nicht habe Schritt halten können, sei das Bundesverwaltungsgericht in erheblichem Umfang mit sogenannten Säumnisbeschwerden befasst. Nach den maßgeblichen Verwaltungsverfahrensbestimmungen sei die Behörde verpflichtet, über einen Antrag nach spätestens sechs Monaten zu entscheiden. Versäume sie dies, könne sich der Antragsteller an das Verwaltungsgericht wenden, das der Behörde aufgeben könne, binnen einer bestimmten Frist unter Zugrundelegung der vom Verwaltungsgericht formulierten Rechtsauffassung den versäumten Bescheid zu erlassen. Eine vorübergehende Verlängerung der Entscheidungsfrist für die behördlichen Asylverfahren auf 15 Monate habe nur einen begrenzten Entlastungseffekt für das Bundesverwaltungsgericht gezeitigt. Aber auch für das Verwaltungsgericht sei eine Entscheidungspflicht normiert. Es sei verpflichtet, grundsätzlich über eine Beschwerde, d. h. die Klage, ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber sechs Monate nach deren Erhebung zu entscheiden. Im Fall eines Verstoßes hiergegen könne eine Partei einen Antrag auf Fristsetzung beim Verwaltungsgerichtshof stellen, der dem Verwaltungsgericht daraufhin auftragen könne, in der Sache innerhalb einer bestimmten Frist zu entscheiden.

Thematisiert wurde auch die Qualität der Zusammenarbeit mit dem BFA, wobei sich Herr Mag. Werner interessiert daran zeigte, ob das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge durch Vertreter in der mündlichen Verhandlung in Erscheinung trete, was für das BFA im Wesentlichen zu verneinen sei. Die Mitglieder der Gruppe schilderten, dass auch in Deutschland nach ihrer Erfahrung die Verhandlungen in Asylsachen weitestgehend ohne behördliche Vertreter stattfänden. Als eine der Schwierigkeiten für die Abarbeitung der Verfahren benannte Herr Mag. Werner das Problem, hinreichend qualifizierte Dolmetscher für die Vielzahl der durchzuführenden mündlichen Verhandlungen zu gewinnen. Gefragt nach den Quellen für die Informationen über die Herkunftsländer verwies Herr Mag. Werner insbesondere auf die beim BFA angesiedelte Staatendokumentation¹, die Länderinformationsblätter zu den Herkunftsstaaten erarbeite und Analysen – auch auf Anfrage des Bundesverwaltungsgerichts – zu Einzelfragen erstelle;² zum Teil greife er auch auf die Lageberichte des deutschen Auswärtigen Amtes zurück. Thema des Gesprächs war zudem die kostenlose Rechtsberatung, die einem Asylbewerber von Amts wegen bereits im Ver-

1 S. www.staatendokumentation.at.

2 Gem. § 5 Abs. 6 Satz 1 Nr. 9 BFA-Errichtungsgesetz steht die Staatendokumentation auch ausländischen Gerichten – soweit Gegenseitigkeit besteht – unentgeltlich zur Verfügung.

fahren beim BFA und auch im gerichtlichen Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht zur Seite zu stellen ist, was u. a. zur Folge habe, dass eine anwaltliche Vertretung in den Asylklageverfahren nicht die Regel sei.

Nach dem gemeinsamen Mittagessen begrüßte der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, Mag. Harald Perl, die Richterinnen und Richter aus Deutschland. In seinen Begrüßungsworten rekapitulierte er zum einen die Geschichte der eigenständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich. Zum anderen betonte er die Bedeutung und die Notwendigkeit der Zusammenarbeit sowie des Austauschs der Gerichte und der Richter über Grenzen hinweg; dies gelte gerade in Europa. Der Vorsitzende des BbgVRV, Herr VRiVG Kirkes, bedankte sich im Namen der Reisegruppe für den herzlichen Empfang und die Möglichkeit, Einblick in die Arbeit des Bundesverwaltungsgerichts zu gewinnen und sich mit Richtern dieses Hauses über die aufgrund der gemeinsamen europäischen Rechtsgrundlagen stehenden Fragen auszutauschen.

Den Nachmittag nahm ein vertiefendes Gespräch mit Frau Mag. Simma und der Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Anke Sembacher ein. Sie stellten das Bundesverwaltungsgericht näher vor. Seine Zuständigkeit erstreckte sich jenseits des Asyl- und Fremdenrechts auf Rechtsstreitigkeiten u. a. aus den Bereichen Finanzmarktaufsicht, Agrar- und Gesundheitsrecht, Marktordnungsrecht, Rundfunkgebühren, Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes, Umweltverträglichkeitsprüfung, Glücksspielrecht, Schul- und Hochschulrecht, Datenschutz, Dienstrecht, Denkmalschutz, Arbeitnehmerschutz sowie Behindertenrecht. Diese Sachgebiete würden durch den Geschäftsverteilungsplan thematisch zu Kammern zusammengefasst, der die Richter bzw. Spruchkörper zugeordnet seien, die jedoch nicht mit den Spruchkörpern der deutschen Verwaltungsgerichte zu verwechseln sind. Grundsätzlich entscheide beim Bundesverwaltungsgericht der Einzelrichter, sofern nicht in den Fachgesetzen eine Entscheidung durch Senate vorgeschrieben werde. Derzeit bestünden beim Wiener Hauptsitz des Bundesverwaltungsgerichts die Kammern A (Asyl- und Fremdenrecht), S (Soziales), W (Wirtschaft, Kommunikation, Verkehr und Umwelt) und P (Persönliche Rechte und Bildung). Die Verteilung der eingehenden Rechtssachen erfolge nach Maßgabe des Geschäftsverteilungsplans, der von einem Geschäftsverteilungsausschuss beschlossen werde. Diesem gehörten der Präsident und der Vizepräsident des Bundesverwaltungsgerichts sowie mehrere von der Vollversammlung der Mitglieder des Bundesverwaltungsgerichts gewählte Richterinnen und Richter an.

Das Bundesverwaltungsgericht sei mit seinen derzeit 227 Richtern wohl das größte Gericht in Österreich. Zu den Beschäftigten zählten darüber hinaus auch Referenten sowie wissenschaftliche Mitarbeiter, die die Richterinnen und Richter in ihrer Arbeit bei der Verfahrensführung unterstützten, aber auch Entscheidungsentwürfe konzipierten oder konkrete Ermittlungsschritte durchführten. Daneben gebe es selbstverständlich auch Geschäftsstellen- und Kanzleibedienstete. Voraussetzung für die Ernennung zum Richter am Bundesverwaltungsgericht sei der Abschluss eines juristischen Studiums sowie eine mindestens fünfjährige juristische berufliche Praxis. Frau Mag. Simma erläuterte, dass in der Vergangenheit wiederholt aus dem Kreis der



wissenschaftlichen Mitarbeiter des Verfassungsgerichtshofes (VfGH) Interessenten für eine Tätigkeit beim Bundesverwaltungsgericht gewonnen worden seien. Aber auch eine Vortätigkeit als Rechtsanwalt oder Behördenmitarbeiter komme in Betracht. Im Rahmen des Berufungsverfahrens für das Richteramt komme dem Personalsenat – einem aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten sowie mehreren von der Vollversammlung zu wählenden Richterinnen und Richtern bestehenden Gremium – maßgebliche Bedeutung zu, da ihm die Erstellung von sogenannten Dreivorschlägen aus den Bewerbungen um eine Richterstelle obliege. Richterernennungen erfolgten auf Vorlage der österreichischen Bundesregierung durch den Bundespräsidenten. Eine Probezeit, wie wir sie in Deutschland kennen, gebe es nicht.

Frau Mag. Simma berichtete auch über die Belastungssituation beim Bundesverwaltungsgericht. Die Zahl der beim Bundesverwaltungsgericht eingegangenen Verfahren sei seit dessen Bestehen spürbar angestiegen. Mit Ablauf des letzten Geschäftsjahres sei nach dem Tätigkeitsbericht 2017 die Zahl der insgesamt anhängigen Verfahren, d. h. die in 2017 neu eingegangenen Verfahren zuzüglich der offenen Verfahren aus den Vorjahren, auf gut 64.000 gestiegen, ein Zuwachs im Verhältnis zum Vorjahr um knapp 20.000. Zwar seien in 2017 gut 30.000 Verfahren abgeschlossen worden. Aber auch dies bedeute, dass das Gericht mit einem Anhang von über 30.000 Verfahren in das neue Geschäftsjahr gegangen sei. Gut Dreiviertel der in 2017 neu eingegangenen Verfahren betrafen das Sachgebiet Asyl und Fremdenwesen. In der medialen Öffentlichkeit wie auch von Seiten der Politik sei angesichts dieser Zahlen eine Erwartungshaltung auf zügige Erledigung gerade auch der Asylverfahren durchaus spürbar. Frau Dr. Sembacher betonte, dass angesichts der Breite der vom Bundesverwaltungsgericht zu bearbeitenden Materien Umfang und Komplexität der Verfahren sehr stark divergierten. Sie schilderte dies anhand ihrer Erfahrungen mit den Verfahren aus dem Bereich der Finanzmarktaufsicht und zu Verwaltungsstrafverfahren, für die sie zuständig sei. Mit einem gemeinsamen Abendessen mit der Kollegin Simma im Restaurant »Plachutta« klang der Tag mit traditioneller Wiener Küche aus.

Der zweite Tag der Studienreise galt dem Österreichischen Verwaltungsgerichtshof. Zunächst begrüßte der Präsident des Verwaltungsgerichtshofes, Prof. Dr. Rudolf Thienel, die deutsche Richterinnen- und Richtergruppe. In seinen einleitenden Worten gab er den Zuhörern u. a. einen Abriss der Geschichte des Verwaltungsgerichtshofes, der bereits zu Zeiten der Monarchie 1876 errichtet worden sei. Mitte der 1930er Jahre sei

er mit dem Verfassungsgerichtshof zum Bundesgerichtshof zusammengelegt worden. Während der nationalsozialistischen Herrschaft sei der Gerichtshof 1941 mit dem Preußischen OVG zum Reichsverwaltungsgericht vereint worden. Im Dezember 1945 habe der Gerichtshof seine Tätigkeit als selbständiges Gericht wieder aufgenommen. Seit der Verwaltungsgerichtsreform 2014 sei er die Rechtsmittelinstanz für das Bundesverwaltungsgericht, das Bundesfinanzgericht sowie die Landesverwaltungsgerichte. Auch gab Herr Prof. Dr. Thienel einen Überblick über die Geschichte des Gebäudes, in dem der Gerichtshof im Herzen Wiens am historischen Judenplatz residiert. Es handele sich dabei um die ehemalige Böhmisches Hofkanzlei. Diese Behörde wurde 1620 von Prag nach Wien verlegt und in dem im 18. Jahrhundert von Johann Bernhard Fischer von Erlach errichteten und später erweiterten prächtigen barocken Verwaltungsbau untergebracht. Bis vor einigen Jahren habe auch der Verfassungsgerichtshof im selben Gebäude seinen Sitz gehabt. Nach dessen Wechsel in eine andere Liegenschaft sei der Verwaltungsgerichtshof unter Auflösung von Außenstellen in dem Gebäude zusammengeführt worden. Der Präsident ließ die Verantwortung, die mit der Nutzung eines solchen historischen Gebäudes einhergehe, sowie die Bemühungen für dessen Erhalt und zugleich Anpassung an die Erfordernisse moderner Verwaltung und Justiz nicht unerwähnt.

Daran schloss sich ein Treffen mit dem Richter am Verwaltungsgerichtshof Hofrat Mag. Peter Nedwed und Mag. Romana Kollmann, einer wissenschaftlichen Mitarbeiterin des Verwaltungsgerichtshofs, an. Herr Hofrat Nedwed erläuterte die Struktur des Verwaltungsgerichtshofs. Dieser bestehe gegenwärtig aus 69 Richterinnen und Richtern – dem Präsidenten, der Vizepräsidentin, den Senatspräsidentinnen und -präsidenten sowie den weiteren Richtern – und sei in 22 Senate gegliedert. Daneben seien beim Verwaltungsgerichtshof gut 40 wissenschaftliche Mitarbeiter zur Unterstützung der Richter beschäftigt. Sie bereiteten gerade in Asylsachen die oftmals umfangreichen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts für die Berichterstatter auf, sichteten das Rechtsprechungsmaterial oder erstellten Entscheidungsvorentwürfe. Für die Bereiche des Asylrechts und des Glücksspielrechts seien vor dem Hintergrund der insoweit zu verzeichnenden hohen Fallzahlen mehrere wissenschaftliche Mitarbeiter zu Teams gepoolt worden. Grundsätzlich entscheide der Verwaltungsgerichtshof durch die Senate in einer Fünferbesetzung; einem Dreiersenat obliege hingegen insbesondere die Entscheidung über die Zurück-



weisung einer unzulässigen Revision. Über die Gewährung einer aufschiebenden Wirkung der Revision sowie über die Verfahrenshilfe beschleibe der Berichterstatter allein. Zum Arbeitsanfall erläuterte Herr Hofrat Nedwed, dass im Geschäftsjahr 2017 ca. 7.300 Verfahren neu beim Verwaltungsgerichtshof eingegangen seien, wovon gut 2.300 dem Asylrecht entstammten und knapp 1.000 Verfahren dem Glücksspielrecht zuzurechnen gewesen seien. Zwar hätten gut 6.600 Verfahren abgeschlossen werden können; jedoch sei die Zahl der zum Ablauf des Geschäftsjahres unerledigten Verfahren auf gut 2.800 von zuvor knapp 700 gestiegen. Die durchschnittliche Verfahrensdauer habe im Jahr 2017 insgesamt 4,6 Monate, in Asylangelegenheiten sogar nur 1,5 Monate betragen.

Dem Verwaltungsgerichtshof obliege vor allem die Entscheidung über Revisionen gegen die Entscheidungen der erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte. Die Revision sei nur in Rechtsfragen von »grundsätzlicher Bedeutung« eröffnet, insbesondere wenn die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofes abweiche, eine solche Rechtsprechung fehle oder die zu lösende Rechtsfrage in der bisherigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes nicht einheitlich beantwortet worden sei. Das Verwaltungsgericht habe sich in seiner Entscheidung dazu zu äußern, ob die Revision zulässig sei. Bejahe es dies – ohne dass im Übrigen der Verwaltungsgerichtshof daran gebunden sei – handele es sich um eine ordentliche Revision. Im anderen Fall liege eine außerordentliche Revision vor, was insbesondere zur Folge habe, dass in der Revisionschrift auch gesondert die Gründe auszuführen seien, aus denen entgegen dem Ausspruch des Verwaltungsgerichtshofes die Revision vom Rechtsmittelführer für zulässig erachtet werde. Für die Einlegung der (fristgebundenen) Revision bestehe ein Anwaltszwang. Im Weiteren erläuterte Herr Hofrat Nedwed die dem Verwaltungsgerichtshof eröffneten Entscheidungsmöglichkeiten. Neben der Zurückweisung einer unzulässigen Revision und der Abweisung wegen Unbegründetheit stehe die Kassation der erstinstanzlichen Entscheidung und Zurückverweisung an das Verwaltungsgericht bei erfolgreichen Revisionen im Mittelpunkt. Eine Entscheidung in der Sache sei dem Verwaltungsgerichtshof gleichwohl im Fall der Entscheidungsreife eröffnet.

Herr Hofrat Nedwed führte weiter aus, dass sich das Rechtsinformationssystem des Bundes³, in dem neben den Rechtsvorschriften auch die Rechtsprechung der österreichischen Verwaltungsgerichte⁴, des Österreichischen Verwaltungsgerichtshofes sowie des Verfassungsgerichtshofes eingestellt würden, als sehr hilfreich in der richterlichen Arbeit erwiesen habe.

Schließlich macht Herr Hofrat Nedwed auf die von den deutschen Regelungen abweichende Ausgestaltung des Verhältnisses des Verwaltungsgerichtshofes zum Verfassungsgerichtshof aufmerksam. Der Verwaltungsgerichtshof sei ein echtes Höchstgericht. Gegen seine Entscheidungen

3 www.ris.bka.gv.at.

4 Gem. § 20 Bundesverwaltungsgerichtsgesetz (BVwGG) ist das Bundesverwaltungsgericht verpflichtet, Entscheidungen, die nicht lediglich verfahrensleitend sind, in anonymisierter Form im Rechtsinformationssystem des Bundes zu veröffentlichen.

sei namentlich eine Anrufung des Verfassungsgerichtshofs nicht eröffnet. Vielmehr könne sich ein Kläger unmittelbar mit einer Beschwerde gegen die Entscheidung eines Verwaltungsgerichts an den Verfassungsgerichtshof wenden, wenn er geltend macht, durch diese Entscheidung in seinen verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechten oder wegen der Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes in seinen Rechten verletzt zu sein. Daneben könne der Kläger Revision beim Verwaltungsgerichtshof einlegen. Dies könne dazu führen, dass in derselben Angelegenheit divergierende Entscheidungen beider Höchstgerichte ergehen.

Im Anschluss daran konnten sich die Mitglieder der Reisegruppe im Rahmen einer von der Leiterin der Bibliothek des Verwaltungsgerichtshofes geleiteten Führung einen Eindruck von den historischen Räumlichkeiten verschaffen.

Nach der Mittagspause folgte als letzter Programmpunkt ein Treffen mit der Vorsitzenden der Vereinigung Europäischer Verwaltungsrichter (Association of European Administrative Judges – AEAJ⁵), der Richterin am Verwaltungsgericht Wien Dr. Edith Zeller. Sie stellte die Vereinigung vor und berichtete, dass diese im Jahr 2000 gegründet worden sei. Ihr gehörten die nationalen Verwaltungsrichtervereinigungen – für Deutschland der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen – oder, sofern solche nicht bestehen, auch natürliche Personen an. Die Mitgliedschaft sei nicht auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union beschränkt, sondern stehe auch Verbänden bzw. Personen aus Mitgliedstaaten des Europarates offen. Zur Strukturierung der inhaltlichen Arbeit hätten sich Arbeitsgruppen gebildet, die regelmäßige Arbeitstreffen organisierten. Gegenwärtig gebe es solche zu den Themen Asyl/Einwanderung, Umweltrecht, Steuern sowie richterliche Unabhängigkeit.

Die AEAJ habe zudem einen Beobachterstatus beim Consultative Council of European Judges (CCJE)⁶, einem beratenden Gremium des Europarates für Unabhängigkeit,

Unparteilichkeit und Kompetenz der Richter. Angesichts der Bedrohungen, die die Unabhängigkeit von Richtern in einigen europäischen Nachbarländern gegenwärtig ausgesetzt sei, komme nach der Überzeugung von Frau Dr. Zeller der Mitwirkung der Vereinigung in diesem Rat und dessen Stellungnahmen eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu.

Auch sei die AEAJ Beobachterin beim Europäischen Netzwerk für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten (European Judicial Training Network – EJTN⁷), das als wesentliche Plattform für die Aus- und Weiterbildung und den Austausch von Wissen über die europäische Justiz anzusehen sei und zahlreiche Foren und Programme für den wechselseitigen Informationsaustausch anbiete.

Zusammenfassend erwies sich der Besuch bei den österreichischen Kolleginnen und Kollegen als überaus informativ und erkenntnisreich. Nicht zuletzt machte er bei aller Unterschiedlichkeit der Rechtssysteme Österreichs und Deutschlands doch auch die Vergleichbarkeit in grundsätzlichen Frage- und Problemstellungen der richterlichen Arbeit und des materiellen (Asyl-)Rechts deutlich. Es war dies nach dem Besuch des Verwaltungsgerichts Warschau im Jahr 2015 die zweite von der BbgVRV durchgeführte Studienreise, die einen guten Einblick in die ganz verschiedenartigen Verhältnisse anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union ermöglicht hat und darüber hinaus das Interesse über den Tellerrand der eigenen Alltagsmühen hinaus wecken soll, von den Angeboten sowohl der AEAJ als auch des EJTN Gebrauch zu machen.

5 www.aeaj.org.

6 www.coe.int/en/web/ccje/home.

7 www.ejtn.eu.

Thomas Jacob, Richter am VG, Cottbus

Justizreform am Rande der Seidenstraße

Die EU unterstützt seit vielen Jahren konsequent Nicht-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung zentraler innerstaatlicher Reformen, die für den Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen wichtig sind. In den Genuss dieser Hilfe kommen dabei nicht nur potenzielle Kandidatenländer, sondern auch Transformationsstaaten, die nach Ansicht der EU ernsthafte Bemühungen in diese Richtung unternehmen und in strategisch wichtigen Regionen liegen. Unterstützung wird dabei unter anderem über Förderprojekte gewährt, wobei die EU unterschiedliche Projektmodelle bereithält. Ihnen gemein ist die Vorstellung, dass internationale Experten den entsprechenden Institutionen im Zielland bei der Umsetzung konkreter Reformvorhaben mit Rat und Tat zur Seite stehen. Auf Grundlage sogenannter »EU best-practice« Modelle sollen auf diese Weise sukzessive Standards etabliert werden, die dem der EU zugrunde liegenden Wertekanon entsprechen.

Dass dieser Weg oft steinig ist, liegt auf der Hand. »Junge Demokratien« sind anfangs mit den neuen Aufgaben überfordert, die von ihnen erwartet werden – etablierte Clan-Strukturen, ein ineffizienter Staatsapparat, Korruption und mangelndes Vertrauen der Bevölkerung in die eigenen Strukturen sind nur einige der Hemmnisse auf dem Weg zu einem demokratischen Rechtsstaat nach europäischem Verständnis.

Förderprojekte können auf diesem Weg echte Hilfestellung bieten. Die oft über mehrere Jahre dauernden Projekte ermöglichen, dass internationale Experten ihre »counterparts« bei Reformvorhaben über einen längeren Zeitraum hinweg begleiten und so konsequent gemeinsam Arbeitspakete abarbeiten können. Diese Gemeinsamkeit soll das wechselseitige Vertrauen stärken und so eine zeitgerechte Umsetzung garantieren. Wie solche Projekte in der Praxis funktionieren, soll anhand eines konkreten Beispiels in diesem Beitrag vermittelt werden.

Selbst als Experte in ein solches EU Unterstützungsprojekt eingebunden, ist der Autor dieser Zeilen seit fast 4 Jahren für die IRZ e. V. (Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit eingetragener Verein) in Kirgisistan im Einsatz. Als ein dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz nahestehender gemeinnütziger Verein unterstützt die IRZ seit über 25 Jahren im Wege solcher Projekte Transformationsstaaten beim Umbau ihrer rechtsstaatlichen Strukturen.

Zum Land Kirgisistan: Kirgisistan ist 1991 als eigenständiger Staat aus der früheren Sowjetunion hervorgegangen. Mit einer Bevölkerung von etwas mehr als sechs Millionen Einwohnern bei einer Fläche von knapp 200.000 Quadratkilometern stellt Kirgisistan das zweitkleinste Land Zentralasiens dar. Neben Tadschikistan ist es auch das ärmste Land der Region, da es nicht wie die großen Nachbarn Kasachstan oder Usbekistan über reiche Erdöl- oder Erdgasvorkommen verfügt. Der Reichtum Kirgisistans liegt vielmehr in seiner Natur – viel unberührte Landschaft mit einer atemberaubenden Bergwelt, deren Gipfeln mit über 7000 Metern zu den höchsten der Welt zählen. Die Bevölkerung Kirgisistans lebt insbesondere am Land noch in sehr ärmlichen Verhältnissen, gilt aber gerade Fremden gegenüber als sehr freundlich und hilfsbereit.

Die Besonderheit Kirgisistans liegt aber woanders, nämlich in seiner Rolle als demokratischer »Musterschüler« der Region. Mit seinem relativ gesehen, liberalen politischen System hebt es sich immer noch deutlich von seinen Nachbarn ab, weshalb die EU – wie auch andere internationale Organisationen – große Hoffnungen in das Land setzt. Nach zwei gewaltsamen Revolutionen 2005 und 2010, bei denen die jeweiligen Staatspräsidenten aus dem Land gejagt wurden, verfügt Kirgisistan seit 2010 über eine neue Verfassung, die dem Land ein demokratisches Antlitz mit einer unabhängigen Justiz verleiht. Die letzten Verfassungsänderungen von 2016 haben darüber hinaus die Bedeutung von Parlament und Regierung zu Lasten des – ansonsten wie in dieser Region üblich – übermächtigen Staatspräsidenten gestärkt. 2017 wurde nach regulärem Ablauf der Amtsperiode von Staatspräsidenten Atambaev ein neuer Präsident vom Volk in freien und friedlich abgehaltenen Wahlen ins Amt gewählt – ein in Zentralasien bis dato einzigartiges Ereignis!

Als einer ihrer Eckpfeiler soll die Verfassung von 2010 die Unabhängigkeit der Justiz gewährleisten. Dass die re-

alen Verhältnisse diesem Anspruch heute (noch) nicht gerecht werden, verwundert aufgrund der jungen Verfassungsgeschichte und der vorhandenen Probleme nicht. Die neu etablierten Justizstrukturen verfügen noch über kaum Erfahrungen und agieren oft ungeschickt und unkoordiniert. Oft sind sie auch Ziel versuchter Beeinflussung seitens der exekutiven Gewalt. Darüber hinaus mussten sich nach 2010 alle Richter einem Verfahren stellen, das über ihre (Neu-) Bestellung entschied. Dabei wurden viele Richter ausgesiebt und in großer Zahl neue, in der Justiz unerfahrene Personen ins Amt geholt. Im Ergebnis steht die Justiz Kirgisistans heute noch auf sehr schwachen Beinen und tritt entsprechend mit mangelndem Selbstbewusstsein gegenüber den anderen Staatsgewalten auf. Ihr Ansehen bei der Bevölkerung ist sehr gering, Richter werden langläufig als korrupt abgestempelt, auch wenn es gar keine konkreten Vorwürfe gibt.

Um all diesen Erscheinungen entgegenzuwirken, unterstützt die EU seit 2014 den kirgisischen Staat mit einem großen Förderprojekt (»Promotion of the Rule of Law of the Kyrgyz Republic« – Förderung der Rechtsstaatlichkeit in Kirgisistan – abgekürzt »ROLPRO«). Ursprünglich für drei Jahre angesetzt und mit 9,5 Mio. € dotiert, befindet sich das Projekt seit 01.05.2018 bereits in einer zweiten Phase – nun als Programm ausgestaltet und finanziell auf 12 Mio. € aufgestockt. Damit sollte nicht nur die Bedeutung unterstrichen werden – damit einher ging auch eine inhaltliche Erweiterung des Aufgabengebiets. Kein anderes Vorhaben einer internationalen Organisation in Kirgisistan verfügt derzeit über ein so breites Mandat im Justizbereich wie jenes der EU.

Die Programmstruktur ist sehr komplex. Implementiert wird das Programm von einem Konsortium bestehend aus fünf Partnerinstitutionen. Neben der deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), der auch die Leitung zukommt, sind die IRZ, die französische Justice Coopération Internationale (JCI), das österreichische Ludwig-Boltzmann Institut für Menschenrechte, das Danish Institute for Human Rights und die International Development Law Organisation (IDLO) an dem Konsortium beteiligt. Die Konsortialpartner teilen sich die umfangreichen Aufgabengebiete in drei Komponenten auf: Modernisierung des Gesetzgebungsverfahrens (Komponente 1), Unterstützung der Justiz / des Gerichtssystems (Komponente 2) und Unterstützung der Staatsanwaltschaft (Komponente 3). Den deutschen Organisationen GIZ und IRZ fallen dabei Schwerpunktaufga-

Feierliche Übergabe des Handbuchs für Gerichtspräsidenten im Dezember 2017 im Obersten Gericht Kirgisistans



ben in der 1. und 2. Komponente zu, zu denen auch eine umfassende Verwaltungsrechtsreform gehört.

Die genannten Konsortialpartner haben sieben internationale Langzeitexperten (LZE) aus verschiedenen Ländern nach Kirgisistan entsandt, die punktuell zu konkreten Fragen von sogenannten Kurzzeitexperten fachlich unterstützt werden. Sie sitzen in einem eigens für das Programm angemieteten Büro in der Landeshauptstadt Bischkek gemeinsam mit weiteren Verwaltungskräften (wie Buchhaltung, Übersetzer, Fahrer), die für die nötige logistische Unterstützung sorgen. Insgesamt zählt das Büro derzeit 23 Mitarbeiter.

Die LZE verantworten die operative Umsetzung des Arbeitsplans vor Ort und arbeiten mit den lokalen Behörden zusammen. Als einer der sieben Experten verantwortet der Autor die Tätigkeitsbereiche »Gerichtsverwaltung« und »Justice«, weshalb im Folgenden kurz auf deren Inhalt eingegangen werden soll. Der Bereich »Gerichtsverwaltung« enthielt im Unterschied zu anderen Bereichen anfangs in den EU Projektunterlagen keine konkreten Aufgabenstellungen. Nicht zuletzt deswegen war der Bereich den Kirgisen zunächst schwer vermittelbar, da man mit dem Begriff »Management« in der Justiz nichts anzufangen wusste. Erst sukzessive kristallisierten sich die Zielrichtungen heraus. Neben einer Verbesserung der Gerichtsstatistik im Hinblick auf deren Informationsgehalt sollten die Bereiche Richterbeurteilung und Schulungsmaßnahmen mitsamt einem Handbuch für Gerichtspräsidenten zu praktischen Fragen der Gerichtsverwaltung die Arbeitsschwerpunkte bilden. Letzteres bot sich insbesondere für Kirgisistan an, da Gerichtspräsidenten nach dem Gesetz nur für drei Jahre ohne Möglichkeit einer unmittelbaren Wiederwahl ins Amt gewählt werden und daher vergleichsweise wenig Zeit für ihre Professionalisierung haben. Aus diesem Grunde wurde auch das Handbuch, das 2017 unter Beteiligung deutscher Kurzzeitexperten erarbeitet und mit Jahresende an alle Gerichtspräsidenten verteilt wurde, mit großem Dank und Anerkennung aufgenommen. Auch eine erste Pilotschulung mit deutschem und kirgischem Trainer stieß auf großes Interesse.

Weniger erfolgreich gestalteten sich (zumindest bisher) die Bemühungen rund um das Thema Richterbeurteilung. Richter werden nach der kirgisischen Verfassung zunächst nur für fünf Jahre bestellt und müssen sich nach Ablauf erneut für die Stelle bewerben. Erst nach erfolgter Bestätigung im Amt werden sie auf Lebenszeit ernannt. Aufgrund der hohen »drop out« Rate, teilweise auch erfahrener Richter, nach 2010 und der damit verbundenen hohen Fluktuation, wurde mit der Justiz der Vorschlag erarbeitet, ein Beurteilungssystem einzuführen, das insbesondere bei der Wiederbestellung nach fünf Jahren eine objektive Grundlage für die Frage der Eignung eines Richters liefern sollte. Für gut befundene Richter sollten – so die Vorstellung – gerade im Wettbewerb mit unerfahrenen Kandidaten klar im Vorteil sein. Zu diesem Zweck setzte das Oberste Gericht im Jahr 2016 eine Arbeitsgruppe ein, die unter maßgeblicher Beteiligung deutscher Kurzzeitexperten und Berücksichtigung deutscher Vorlagen ein für Kirgisistan maßgeschneidertes Modell entwickelte. Leider ist dieses bis dato aber in der Praxis nicht umgesetzt.

Die zunehmende Digitalisierung macht auch vor Kirgisistan nicht halt. Gerade das Thema »Justice« gewann in den letzten Jahren auch hier an großer Bedeutung, da man sich von einer stärkeren Automatisierung von Prozessen eine erhöhte Transparenz und Effizienz der Justiz verspricht. Das

Projekt hat dabei die konkrete Aufgabe, die kirgisische Justiz bei der Einführung eines elektronischen Gerichtsaktenverwaltungssystems zu unterstützen. Die Aufgabenstellung umfasste die Entwicklung der dafür notwendigen Software, Beschaffung der Hardware für das Rechenzentrum und Etablierung eines Piloten an drei ausgewählten Gerichten in Kirgisistan. Aktuell ist die Software plangemäß an den drei Gerichten tatsächlich bereits im Einsatz. Ihr Leistungsumfang umfasst nicht nur die Registrierung aller Gerichtsakten, sondern sie ermöglicht auch den Aktenlauf in elektronischer Weise. Eingangsdokumente können eingescannt werden, Dokumente, die im Gericht erstellt werden, werden von Anfang an im System gespeichert. Neben Statistikfunktionen und umfangreicher Datenhaltung wird mit der Einführung der Software auch eine automatische Zuteilung der Gerichtsakten an die Richter eingeführt. Diese – auf einem ausgeklügelten Algorithmus basierende – Zuteilung soll die fehlende fixe Geschäftsverteilung ersetzen und so die Aktenzuteilung – erstmals in Kirgisistan – dem Einflussbereich der Gerichtspräsidenten entziehen. Eine lokale Firma hat die Software auf Basis von Open-Source Lösungen in den letzten zwei Jahren eigenentwickelt und an den drei Pilotgerichten erfolgreich zum Einsatz gebracht. Sie verantwortet bis zur endgültigen Übergabe an die kirgisische Justiz auch Betrieb und Wartung des Systems und gewährleistet die Benutzerunterstützung an den Gerichten. Positiv hervorzuheben ist der Umstand, dass die an den Gerichten nötige Infrastruktur (Computer, Netzwerk, Internet) zur Gänze aus dem Staatsbudget finanziert wurde. Die Justiz, ebenso wie die EU, ist mit den bisherigen Ergebnissen zufrieden, weshalb in der 2. Phase eine Ausweitung – sowohl auf weitere Gerichte als auch im Funktionsumfang der IT Lösung – geplant ist.

Soviel zum Fachlichen, abschließend seien noch ein paar persönliche Worte zu der Arbeit in solchen Projekten erlaubt. Unzweifelhaft ist eine solche Tätigkeit sehr abwechslungsreich und herausfordernd. Wer routinierte Abläufe, zum Beispiel aus einer staatlichen Verwaltung gewohnt ist, betritt in solchen Projekten komplettes Neuland und wird sich zunächst schwer zurechtfinden. Alles muss selbst erarbeitet werden, oft haben die »counterparts« selbst keine konkrete Vorstellung, wie sie bestimmte – teils ihnen vollkommen fremde – Aufgaben angehen sollen. Es gilt behutsam und respektvoll gemeinsam mit ihnen einen gangbaren Weg für die Umsetzung zu finden und nicht großmächtig europäische Modelle aufzustülpen. Nicht alles, was zum Beispiel in Deutschland gut funktioniert, ist in einem Transformationsstaat brauchbar. Erfolgreich ist nach meiner Erfahrung vielmehr jener, der es schafft, Anleihen an erprobten Mustern zu nehmen und diese – angepasst an die lokalen Gegebenheiten – zum Einsatz zu bringen. Wichtig dabei ist es auch, sich auf die lokalen Verhältnisse »einzulassen«. Der persönliche Kontakt ist oft wichtiger als eine profunde Expertise. Wer viel Verständnis und ein Maß an Flexibilität mitbringt, wird auch offene Ohren finden. Denn, die kulturellen Unterschiede, die dadurch bedingten unterschiedlichen Sicht- und Herangehensweisen und das internationale Umfeld, in dem man sich in zumindest einer Fremdsprache bewegt (wir haben immerhin bei 23 Mitarbeitern acht unterschiedliche Nationalitäten!), sind im Arbeitsalltag nicht zu unterschätzen. Wer aber bereit ist, diesen Herausforderungen offen zu begegnen und es schafft, den tagtäglichen Unzulänglichkeiten vor Ort mit Verständnis und einer gewissen Gelassenheit zu begeg-

nen, kann nach meiner Projekterfahrung am Ende nicht nur eine erfolgreiche Arbeit abliefern, sondern auch einen prägenden Lebensabschnitt mit unvergesslichen Erlebnissen aus dem Land mitnehmen.

Christoph Kopecky, *Experte für eJustice und Gerichtsverwaltung, ROLPRO in Kirgisistan, Bischkek*



AUS DEN MITGLIEDSVERBÄNDEN

Festveranstaltung 25 Jahre BbgVRV – 1993 bis 2018

25 Jahre sind seit der Gründung der Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Brandenburg, dem brandenburgischen Mitgliedsverein des BDVR, vergangen. Dieses Jubiläum beging die Vereinigung am 27.09.2018 mit einer Festveranstaltung in den Räumen des Landesverfassungsgerichts in Potsdam. Wilfried Kirkes, Vorsitzender der Vereinigung seit 2015, eröffnete die Veranstaltung mit einer Rückschau auf deren Gründung im September 1993 – in eben jenem Jahr, in dem eine verselbständigte Verwaltungsgerichtsbarkeit im Land Brandenburg überhaupt erst entstand. Dies habe die ersten Jahre der Gerichtsbarkeit wie der Vereinigung geprägt: das Bemühen darum, die Arbeit der Gerichte in Einklang mit der VwGO zu bringen; die Herausforderung, Personal zu gewinnen; die Einmischung an grundlegender Stelle – sei es im Gesetzgebungsprozess für das Richtergesetz oder auch nur hinsichtlich der Farbe der Robe. Nach einer Phase der Konsolidierung um die Jahrtausendwende stünden die Verwaltungsgerichte seit dem Jahr 2014 einer grundlegend veränderten Situation gegenüber. Der in die Höhe schnellenden Zahl von Eingängen habe man mit dem vorhandenen richterlichen Personal – zwischen 2004 und 2016 hat das Land keine Proberichter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit eingestellt – nicht mehr Herr werden können. Dank zweier Einstellungsrounden und der Verstärkung aus der Zivilgerichtsbarkeit sei heute das »Köpfchen über dem Wasser«. Die Förderung der Verwaltungsrechtspflege, insbesondere durch angemessene Ausstattung der Verwaltungsgerichte in sachlicher wie in personeller Hinsicht, sei weiterhin vordringliches Ziel der aktuell 68 Mitglieder zählenden Vereinigung.

Im Anschluss an Wilfried Kirkes richteten der Präsident des Verfassungsgerichts Brandenburg, Jes Möller, der Minister der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz, Stefan Ludwig, der Präsident des Verwaltungsgerichts Potsdam, Dr. Jan Bodanowitz sowie der Richter am Bundesverwaltungsgericht und Vorsitzende des BDVR, Dr. Robert Seegmüller, Grußworte an das Publikum. Dabei erinnerte Jes Möller an zwei Vorkommnisse der jüngeren Vergangenheit – die Geschehnisse um die Vermietung einer Stadthalle in Wetzlar sowie um die Abschiebung des Sami A. –, verbunden mit dem Plädoyer an die Justiz, sich nicht unter Druck

setzen zu lassen. Hier klar Position zu beziehen, sei eine der wesentlichen Aufgaben von Berufsverbänden. Minister Ludwig lobte die Vereinigung für ihr lebhaftes und erfolgreiches Eintreten für die Belange der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die prekäre Personalsituation sei das Ministerium engagiert angegangen. Aus seiner Sicht werde sich der Personalbedarf demnächst normalisieren; auch für diese Zeit müsse das Ministerium vorplanen, wofür er um Verständnis warb. Im Anschluss unterstrich Dr. Jan Bodanowitz, Präsident des VG Potsdam, dass die Frage der Personalausstattung der Gerichte nicht nur die Arbeitsbelastung des einzelnen Richters betreffe, sondern sich unmittelbar im Rechtsstaaterleben der Bürger niederschlage. Er lobte die Vereinigung für ihre erfolgreiche Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit, die maßgeblich zur anstehenden Verplanung von Proberichtern in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, damit zur Verbesserung der Personalsituation, beigetragen habe. Zuletzt warnte der Vorsitzende des BDVR, Dr. Robert Seegmüller, davor, mit Blick auf aktuell zurückgehende Eingangszahlen weniger Personal einzustellen. Dagegen spreche nicht nur der enorme Bestand von bundesweit 400.000 Verfahren, sondern auch die Tatsache, dass in den kommenden zehn Jahren die Hälfte der Verwaltungsrichter in den Ruhestand eintrete. Prognosen mittelfristig stark abnehmender Eingangszahlen halte er für falsch – es sei auch zukünftig mit Asylwellen zu rechnen, zudem werde die Zahl ausländerrechtlicher Verfahren steigen.

Nach einer gelungenen musikalischen Darbietung – VRiVG Philipp Kaufhold am Saxophon und RiVG Martin Schröder an der Akustikgitarre – diskutierten zum Thema »25 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in Brandenburg im Wandel der Herausforderungen« Staatssekretär a. D. Dr. Rainer Faupel, Ri'inVG Dr. Gudrun Achenbach sowie RA Dr. Ulrich Becker, RiVerfGBbg. Dr. Rainer Faupel – Wilfried Kirkes zufolge der Spiritus Rector der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Brandenburg – erheiterte das Publikum mit Anekdoten aus der Anfangszeit der Vereinigung. Ihrem ersten aus Nordrhein-Westfalen stammenden Vorsitzenden habe er den Wunsch nach blauem Besatz der Roben mit Hinweis auf eine drohende Vereinzelung der Fachgerichtsbarkeiten abschlagen müssen. Er beschrieb weiter die – heute noch



bestehende – »besondere Mischung« der Brandenburger Verwaltungsrichter, die sich einerseits aus Richtern aus den alten Bundesländern, insbesondere NRW, und andererseits aus Juristen der ehemaligen DDR zusammensetzte. Erst diese Mischung habe einen erfolgreichen und nachhaltigen Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit ermöglicht. Die abschließende Frage an das Podium nach einer Einschätzung der aktuellen Herausforderungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit beantwortete Dr. Faupel dahingehend, dass das Hauptaugenmerk – damals wie heute – darauf liege, ausgewogene Entscheidungen zu treffen, die beim Unterlegenen Akzeptanz fänden. Ri'inVG Dr. Achenbach erachtete den von ihr wahrgenommen Verlust an funktioneller Macht, beispielsweise mit Blick auf das Phänomen der Reichsbürger, als besonders problematisch. Dr. Becker wiederum, der aus dem Blickwinkel eines Rechtsanwalts die Bedeutung der

mündlichen Verhandlung betonte, sah es als die größte Herausforderung der Verwaltungsgerichte an, ihre – zumeist gut begründeten – Entscheidungen auch in überschaubarer Zeit zu fällen. So klang der Abend nach einer weiteren musikalischen Darbietung bei einem Empfang mit guten Gesprächen aus.

Als Fazit ist festzuhalten, dass vordringliches Thema der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Brandenburg die Verkürzung der Verfahrenslaufzeiten durch Überwindung der Personalnot ist. Und dass die Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Brandenburg, insbesondere auch durch Förderung dieses Ziels, ein unverzichtbarer Bestandteil der hiesigen Verwaltungsrechtspflege ist.

Dr. Katharina Lubitzsch, *Richterin am VG, Potsdam*



PERSONALIA

Personalnachrichten aus dem Bundesverwaltungsgericht

1. Dr. Ulla Held-Daab neue Vorsitzende Richterin am BVerwG

Mit Wirkung vom 07.08.2018 ist die bisherige Richterin am BVerwG Dr. Ulla Held-Daab zur Vorsitzenden Richterin am BVerwG ernannt worden.

Frau Dr. Held-Daab wurde 1962 in Bad Marienberg/Westwald geboren. Sie studierte Rechtswissenschaften in Bonn. 1994 legte sie die zweite juristische Staatsprüfung ab und

begann ihre richterliche Tätigkeit am Verwaltungsgericht Aachen. Im Jahr darauf promovierte die Humboldt-Universität zu Berlin sie zum Doktor der Rechte. Im Februar 1999 wurde Frau Dr. Held-Daab an das Verwaltungsgericht Leipzig versetzt und gleichzeitig bis Ende 2000 als wissenschaftliche Mitarbeiterin an den Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen abgeordnet. Von Januar 2007 bis Juni 2009 war Frau Dr. Held-Daab als wissenschaftliche Mitarbeiterin an das Bundesverwaltungsgericht abgeordnet.



Seit ihrer Ernennung zur Richterin am Bundesverwaltungsgericht im Juli 2009 gehört Frau Dr. Held-Daab dem u. a. für das Wirtschaftsverwaltungsrecht und das Recht zur Regelung von Vermögensfragen zuständigen 8. Revisionsssenat an. Seit 2014 war sie zugleich Mitglied des 10. Revisionsssenats, der u. a. für das Kommunalrecht und das Kammerrecht zuständig ist. Neben ihrer richterlichen Tätigkeit war sie von 2010 bis 2015 Beauftragte für die internationalen Beziehungen des Bundesverwaltungsgerichts.

Das Präsidium des Bundesverwaltungsgerichts hat Frau Dr. Held-Daab den Vorsitz des 8. Revisionsssenats übertragen.

2. Richter am BVerwG Prof. Dr. Harald Dörig in den Ruhestand getreten

Mit Ablauf des Monats August 2018 ist Herr Richter am BVerwG Prof. Dr. Harald Dörig nach über 34-jähriger Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst und mehr als 18-jähriger Tätigkeit am Bundesverwaltungsgericht in den Ruhestand getreten.

Herr Prof. Dr. Dörig studierte Rechtswissenschaften in Frankfurt am Main. Im Juni 1981 promovierte ihn die Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main zum Doktor der Rechte. Nach Ablegung der Zweiten juristischen Staatsprüfung begann er seine berufliche Laufbahn im Mai 1983 als Rechtsanwalt. Wenige Monate später wechselte Herr Prof. Dr. Dörig in den Richterdienst des Landes Hessen. Er war am Landgericht Hanau und am Amtsgericht Hanau tätig. Im Januar 1988 folgte eine Abordnung an das Hessische Ministerium der Justiz. Kurz vor deren Ablauf wurde ihm im November 1990 das Amt eines Richters am Oberlandesgericht des Landes Hessen übertragen. Der darauf folgenden Abordnung in den Geschäftsbereich des Thüringer Ministeriums für Wissenschaft und Kunst schloss sich im Dezember 1991 seine Versetzung dorthin und die Ernennung zum Leitenden Ministerialrat an. Im August 1993 wurde er zum Ministerialdirigenten ernannt.

Nach seiner Ernennung zum Richter am Bundesverwaltungsgericht im Januar 2000 gehörte Herr Prof. Dr. Dörig zunächst dem für die Beamtendisziplinarsachen zuständigen 1. Disziplinarsenat an. Im August 2002 wechselte er in den 1. Revisionsssenat, der damals für das Ausländer- und Asylrecht sowie das Staatsangehörigkeitsrecht zuständig war. Aufgrund eines teilweisen Wechsels der Senatszuständigkeiten gehörte er seit Juni 2007 sowohl dem 1. als auch dem 10. Revisionsssenat an und war seit Juli 2007 stellvertretender Vorsitzender beider Senate. Seit Juli 2014 war Herr Prof. Dr. Dörig ausschließlich im u. a. für das Ausländer- und Asylrecht und das Vereinsrecht zuständigen 1. Revisionsssenat tätig und zugleich dessen stellvertretender Vorsitzender.

Neben seiner richterlichen Tätigkeit ist Herr Prof. Dr. Dörig seit April 2000 Honorarprofessor an der Friedrich-Schil-

ler-Universität Jena und zudem seit 25 Jahren nebenamtliches Mitglied des Justizprüfungsamtes in Thüringen. Der Fachöffentlichkeit ist er insbesondere durch seine rechtswissenschaftlichen Veröffentlichungen bekannt. Im Januar 2008 wurde ihm das Bundesverdienstkreuz am Bande unter Würdigung seines Engagements zur Verhinderung von Gewalt an Schulen verliehen. Als Mitglied und seit Mai 2016 Vizepräsident des Europäischen Chapters der Internationalen Asylrichtervereinigung trägt Herr Prof. Dr. Dörig maßgeblich zum internationalen Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet des Asylrechts bei.

3. Elisabeth Steiner und Daniela Hampel neue Richterinnen am BVerwG

Mit Wirkung vom 01.10.2018 sind die bisherige Oberlandesanwältin bei der Landesrechtsanwaltschaft Bayern Elisabeth Steiner und die Vorsitzende Richterin am Obergericht Daniela Hampel zu Richterinnen am BVerwG ernannt worden.

Frau Elisabeth Steiner wurde 1970 in Lindau/B. geboren. Ihre richterliche Laufbahn begann sie nach Abschluss ihrer juristischen Ausbildung im September 1996 am Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg. Nach einer zweijährigen Abordnung als wissenschaftliche Mitarbeiterin an das Bundesverfassungsgericht wurde Frau Steiner im Mai 2000 an die Regierung von Oberbayern versetzt. Von November 2004 bis Juni 2008 war sie beim Landratsamt Dachau beschäftigt. Anschließend wechselte sie an das Bayerische Staatsministerium des Innern. Seit Oktober 2013 war sie als Oberlandesanwältin bei der Landesrechtsanwaltschaft Bayern tätig.

Das Präsidium des Bundesverwaltungsgerichts hat Frau Steiner dem 6. Revisionsssenat zugewiesen. Dieser ist u. a. für das Schul- und Hochschulrecht, das Prüfungsrecht, das Presse-, Rundfunk- und Telekommunikationsrecht, das Postrecht, das Versammlungsrecht, das Polizei- und Ordnungsrecht, das Recht der Verfassungsschutzbehörden und Nachrichtendienste sowie das Staatskirchenrecht zuständig.

Frau Daniela Hampel wurde 1972 in Apolda geboren. Nach Abschluss ihrer juristischen Ausbildung begann sie im März 1999 ihre richterliche Laufbahn am Verwaltungsgericht Gera. Im September 2000 wurde Frau Hampel bis Oktober 2003 als wissenschaftliche Mitarbeiterin an das Bundesverfassungsgericht abgeordnet. Dem schloss sich eine mehrjährige Abordnung an das Verwaltungsgericht Weimar an. Danach war Frau Hampel jeweils für ein Jahr an das Thüringer Justizministerium und an das Thüringer Innenministerium abgeordnet. Im Oktober 2011 wurde sie unter Ernennung zur Richterin am Obergericht an das Thüringer Obergericht versetzt, an das sie zuvor bereits abgeordnet war. Im September 2015 folgte ihre Ernennung zur Vorsitzenden Richterin am Obergericht.

Das Präsidium des Bundesverwaltungsgerichts hat Frau Hampel dem u. a. für das öffentliche Dienstrecht zuständigen 2. Revisionsssenat zugewiesen.

Dr. Silke Wittkopp, Richterin am BVerwG, Vorstandsmitglied des Vereins der Bundesrichterinnen und Bundesrichter bei dem BVerwG e. V., Leipzig

(Quelle: Pressemitteilungen des BVerwG)

Prof. Dr. Christian Heckel zum Präsidenten des Verwaltungsgerichts Sigmaringen ernannt

Am 01.08.2018 hat Prof. Dr. Christian Heckel seinen Dienst als neuer Präsident des Verwaltungsgerichts Sigmaringen angetreten, nachdem er zuvor die Ernennungsurkunde des Ministerpräsidenten erhalten hat. Er ist Nachfolger von Dr. Malte Graßhof, der mit Wirkung zum 01.04.2018 zum Präsidenten des Verwaltungsgerichts Stuttgart ernannt wurde. Heckel, zuletzt Vorsitzender der für Verfahren aus dem Landkreis Sigmaringen zuständigen 5. Kammer, war seit Juli 2016 Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Karlsruhe. Nun kehrt er als Präsident an seine frühere Wirkungsstätte zurück.

Der neue Gerichtspräsident, der mit seiner Familie in Sigmaringen wohnt, begann seine richterliche Laufbahn nach dem Studium der evangelischen Theologie und der Rechtswissenschaften in Tübingen, Göttingen, Bonn und Hamburg zunächst am Verwaltungsgericht Karlsruhe. Nach seiner Abordnung an das Landratsamt Tübingen setzte er 1993 seine richterliche Tätigkeit am Verwaltungsgericht Sigmaringen fort. 1994 erfolgte seine juristische Promotion an der Universität Erlangen mit einer Dissertation über die Kirchengemeinschaft in der Evangelischen Kirche in Deutschland. Ab 1994 war er für drei Jahre an das Justizministerium abgeordnet und kehrte dann an das Verwaltungsgericht Sigmaringen zurück. Von dort folgte 1999 eine Abordnung an den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in Mannheim. Danach war er wieder für 5 Jahre als Richter in Sigmaringen eingesetzt. Es schloss sich dann eine achtjährige Tätigkeit beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in Mannheim an, davon vier Jahre als abgeordneter Praktiker an der Universität Konstanz, wo er inzwischen zum Honorarprofessor bestellt wurde. 2013 kehrte er als Vorsitzender Richter erneut an das Verwaltungsgericht Sigmaringen zurück.

Der mit einer Rechtsanwältin verheiratete Vater dreier erwachsener Söhne ist seit vielen Jahren im Nebenamt auch Prüfer im Ersten juristischen Staatsexamen. Von 2006 bis 2012 stand er zudem als Landesvorsitzender des Vereins der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter Baden-Württemberg an der Spitze des größten Berufsverbands der Verwaltungsrichter im Land. Seit 2003 ist er Mitglied der Synode der Evangelischen Landeskirche in Württemberg und seit 2008 dort Vorsitzender des Rechtsausschusses, der für die kirchliche Gesetzgebung verantwortlich ist.

(Quelle: Pressemitteilung des VG Sigmaringen vom 02.08.2018)



© VG Bayreuth

Präsident des VG Bayreuth Dr. Thomas Boese, Vizepräsidentin des Gerichts Angelika Janßen, deren Amtsvorgänger Otto Schröppel und Vizepräsidenten des BayVGH Reinhard Senftl

Wechsel im Amt des Vizepräsidenten des Bayerischen Verwaltungsgerichts Bayreuth

Nach 22-jähriger Tätigkeit am Verwaltungsgericht Bayreuth ist Otto Schröppel, der bisherige Vizepräsident des Gerichts, in die Freistellungsphase der Altersteilzeit getreten.

Herr Schröppel übte dieses Amt seit Februar 2015 aus. Er war Vorsitzender der 2. Kammer, die sich schwerpunktmäßig mit Fragen des Bau- und Umweltrechts befasst sowie in den letzten Jahren maßgeblich auch mit dem Asylrecht. Angelika Janßen, Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Bayreuth, ist am 10.07.2018 zur Vizepräsidentin dieses Gerichts ernannt worden.

Die aus Tannfeld (Markt Thurnau) stammende Richterin trat 1987 in den bayerischen Staatsdienst ein, war Abteilungsleiterin am Landratsamt Bayreuth, anschließend Landesanwältin und wechselte 1996 in die Verwaltungsgerichtsbarkeit. 2012 wurde sie zur Vorsitzenden Richterin am Verwaltungsgericht ernannt. Seither hat sie den Vorsitz der 4. Kammer inne, die sich derzeit hauptsächlich mit dem Kommunalabgabenrecht und dem Asylrecht für die Herkunftsländer Afrikas, des Balkan und Armeniens befasst. Außerdem nimmt sie weiterhin die Aufgabe als Pressesprecherin des Gerichts wahr.

(Quelle: Pressemitteilung des VG Bayreuth vom 23.07.2018)

Michael Eder ist neuer Vizepräsident des Bayerischen Verwaltungsgerichts München

Der Vorsitzende Richter am Verwaltungsgericht Michael Eder ist mit Wirkung zum 14.09.2018 zum Vizepräsidenten des Bayerischen Verwaltungsgerichts München ernannt worden. Der Präsident des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, Stephan Kersten, händigte ihm heute im Rahmen einer Feierstunde die Ernennungsurkunde aus.

Herr Eder trat im Jahr 1987 als Richter beim Verwaltungsgericht München in den bayerischen Staatsdienst ein und wechselte 1989 an das Bayerische Staatsministerium des Innern. Im Anschluss war Michael Eder ab 1993 vier Jahre beim Landratsamt München als Juristischer Staatsbeamter



Präsidentin des VG München Andrea Breit, Vizepräsident Michael Eder und Präsident des BayVGH Stephan Kersten

tätig, bevor er ab 1996 seinen Dienst als Referent an der Regierung von Oberbayern fortsetzte. Im Jahr 1998 wurde er zum Richter am Verwaltungsgericht München und 2005 zum Richter beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof berufen. Im Jahr 2010 kehrte Herr Eder an das Verwaltungsgericht München zurück und übernahm den Vorsitz der 10. Kammer. Die inhaltlichen Schwerpunkte bilden dort insbesondere das Presse- und Filmrecht, das kommunale Steuer- und Abgabenrecht sowie das Ausländer- und Asylrecht. Den Vorsitz der 10. Kammer wird Michael Eder auch zukünftig neben seiner neuen Aufgabe als Vizepräsident wahrnehmen.

Herr Eder folgt damit der bisherigen Vizepräsidentin Jutta Krieger, die zur Ministerialdirigentin beim Bayerischen Staatsministerium des Innern und für Integration ernannt wurde.

(Quelle: Pressemitteilung Bayerisches VG München vom 14.09.2018)

Führungswechsel beim Verwaltungsgericht Regensburg

Vizepräsident Dr. Martin Hermann zum neuen Präsidenten ernannt

Im Rahmen einer Feierstunde im historischen Bibliotheksaal des Verwaltungsgerichts Regensburg verabschiedete der Bayerische Staatsminister des Innern und für Integration, Joachim Herrmann, am 23.07.2018 in Anwesenheit hochrangiger Vertreter aus Justiz, Verwaltung, Politik, Kirche und Gesellschaft den Präsidenten des Verwaltungsgerichts Regensburg, Alfons Mages, und führte seinen Nachfolger, Dr. Martin Hermann, als neuen Präsidenten in sein Amt ein. Musikalisch umrahmt wurde der Festakt vom Saxophonquartett des Bayerischen Polizeiorchesters.

Alfons Mages begann seine Laufbahn 1981 als Proberichter am Verwaltungsgericht Ansbach, wo er nach seinem Bekunden seine richterliche Prägung und bereits das Rüstzeug für den Umgang mit einer Asylwelle erhalten hat. Einen vertieften Einblick in die Bereiche der Staatsbauverwaltung

gewann er im Rahmen seiner 5-jährigen Tätigkeit (1982 bis 1987) in der Obersten Baubehörde in München, was ihm bei seiner anschließenden Tätigkeit als Abteilungsleiter für Bau und Umwelt am Landratsamt Schwandorf und als Leiter der Bauabteilung am Landratsamt Regensburg und zugleich Justitiar des Regionalen Planungsverbandes (1987 bis 1993) zu Gute kam. 1993 kehrte er als Richter am Verwaltungsgericht Regensburg in die Verwaltungsgerichtsbarkeit zurück und wirkte über 10 Jahre als verwaltungsrichterliches Mitglied einer Baulandkammer bei den Landgerichten Landshut und Regensburg mit. Alfons Mages wurde 2006 zum Vorsitzenden Richter, 2007 zum Vizepräsidenten und im August 2015 zum Präsidenten des Verwaltungsgerichts Regensburg ernannt. Die große Wertschätzung seitens der Kolleginnen und Kollegen zeigte sich daran, dass er als Richterrat fungierte, zum Stellvertreter des Vertrauensmannes des Teilverbandes Regensburg des Verbandes der Bayerischen Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen und seit 2004 durchgehend bis 2016 als Vertrauensmann gewählt wurde.

Staatsminister Joachim Herrmann bescheinigte dem scheidenden Präsidenten eine vorausschauende und souveräne Amtsführung, die es ermöglichte, die insbesondere mit der Asylwelle verbundenen Herausforderungen, einhergehend mit Personalmehrung und Umbaumaßnahmen, zu bewältigen und zeichnete ihn als äußerst fleißigen, lösungsorientiert denkenden und allseits beliebten und geschätzten Präsidenten aus.

Der Richterratsvorsitzende des Verwaltungsgerichts Regensburg, VRiVG Dr. Gert Hohmann, dankte Alfons Mages für seinen unermüdlichen Einsatz für das Gericht, sein erfolgreiches Bemühen um eine bedarfsgerechte Personalausstattung und für die gute und menschliche Zusammenarbeit.

Der neue Präsident des Verwaltungsgerichts Regensburg, Dr. Martin Hermann, war nach dem Zweiten Juristischen Staatsexamen 3 Jahre lang als Wissenschaftlicher Assistent an der Universität Regensburg tätig, bevor er 1993 seine richterliche Tätigkeit als Proberichter am Verwaltungsgericht Regensburg aufnahm. Nach einer kurzen Zeit beim Landratsamt Straubing-Bogen führte ihn sein Weg 1996 an das damalige Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen als Referent für Rechtsfragen der Raumordnung und Landesplanung. Von 1998 bis 2001 übernahm Dr. Hermann die Leitung der Umweltabteilung am Landratsamt Schwandorf und war von 2001 bis 2004 als hauptamtlicher Arbeitsgemeinschaftsleiter für die Ausbildung der Rechtsreferendare bei der Regierung der Oberpfalz verantwortlich. 2004 kehrte er als Richter an das Verwaltungsgericht Regensburg zurück, wurde 2012 zum Vorsitzenden Richter und 2015 zum Vizepräsidenten des Gerichts ernannt. Als Leiter der Pressestelle des Gerichts und seit 2010 in der Funktion des Präsidialrichters gewann er bereits Einblick in die Leitungsgeschäfte des Gerichts. Neben seinem Engagement in der Ausbildung und Prüfung des juristischen Nachwuchses wirkt Dr. Hermann seit 1994 als Dozent an der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Ostbayern e. V.

Für die anstehenden herausfordernden Aufgaben, die neben der Bewältigung der großen Zahl der Asylverfahren vor allem den Bereich der Digitalisierung betreffen werden, sieht Staatsminister Joachim Herrmann den neuen Präsidenten nach dessen von hohem Einsatz und Leistungsbereit-



Präsident Alfons Mages, Staatsminister Joachim Herrmann und Präsident Dr. Martin Hermann

schaft geprägten beruflichen Werdegang bestens gerüstet. Auf Grund seiner ruhigen, ausgleichenden und kollegialen Art genieße er große Wertschätzung bei allen Kolleginnen und Kollegen.

In seiner Antrittsrede benannte der neue Präsident als wichtigstes Ziel, für die Rechtschutz suchenden Bürger und für die Behörden, die hohe Qualität der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Regensburg zu erhalten und gleichzeitig die Laufzeiten der Verfahren in einem vertretbaren Rahmen zu halten. Es bedürfe einer kollegialen und von Offenheit und gegenseitiger Wertschätzung geprägten Zusammenarbeit des gesamten Gerichtspersonals, um eine funktionierende Verwaltungsgerichtsbarkeit zu garantieren. Mit den nunmehr etwas günstigeren Rahmenbedingungen auch durch zusätzliche Stellenzuweisungen sieht sich Dr. Hermann für die anstehenden Herausforderungen gut gewappnet.

Die Kolleginnen und Kollegen des Verwaltungsgerichts Regensburg freuen sich auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit ihrem neuen Präsidenten.

Dr. Gertraud Jobst-Wagner, Richterin am VG, Regensburg

Wechsel im Amt der Vizepräsidentin des Verwaltungsgerichts Düsseldorf

Zum 31.10.2018 ist die Vizepräsidentin des VG Düsseldorf Gabriele Versteegen, in den Ruhestand getreten. Mit Wirkung zum 01.11.2018 wurde als Nachfolgerin die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Düsseldorf, Dr. Nicola Haderlein, zur Vizepräsidentin ernannt. Die jeweiligen Urkunden überreichte die Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts des Landes Nordrhein-Westfalen, Dr. Ricarda Brandts, im Düsseldorfer Verwaltungsgericht.

Gabriele Versteegen wurde 1954 in Köln geboren und studierte an der dortigen Universität Rechtswissenschaften. Nach Abschluss der beiden juristischen Staatsprüfungen begann sie ihre richterliche Laufbahn 1982 in Nordrhein-Westfalen am Verwaltungsgericht Düsseldorf. In den Jahren 1989 bis 1991 war sie zum damaligen Bundesministerium der Justiz in Bonn abgeordnet, wo sie am Einigungsvertrag und dem Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der damaligen

DDR bzw. später den neuen Bundesländern mitgearbeitet hat. Im Juli 2000 wurde Frau Versteegen Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht, nachdem sie von Juli 1993 bis April 1994 an das Oberverwaltungsgericht des Landes Nordrhein-Westfalen abgeordnet war. Seit September 2005 war sie Vizepräsidentin des Gerichts. Der Präsident des Verwaltungsgerichts, Dr. Andreas Heusch, würdigte die Tätigkeit von Gabriele Versteegen, die mehr als 36 Jahre dem Verwaltungsgericht Düsseldorf angehörte: »In einem Gericht mit mehr als 100 Richtern und ebenso vielen nicht-richterlichen Beschäftigten beschränkt sich die Arbeit der Vizepräsidentin nicht auf die Vertretung des Präsidenten. So war Frau Versteegen u. a. für die Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zuständig, eine Tätigkeit, die gerade aufgrund der drastischen Zunahme von Asylverfahren in den letzten Jahren außerordentlich wichtig war. Es war Frau Versteegens besonderes Anliegen, die Zusammenarbeit mit dem BAMF stetig zu verbessern, um effektiven und zeitnahen Rechtsschutz zu sichern und zugleich die Arbeit im Gericht zu erleichtern. Große Verdienste hat sie sich auch bei der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs erworben. Diesen Veränderungsprozess hat sie mit besonderem Engagement mitgestaltet. Für ihren langjährigen Einsatz für das Verwaltungsgericht Düsseldorf gebühren ihr allseits Anerkennung und großer Dank.«

Neben ihrer hauptberuflichen Richtertätigkeit war Gabriele Versteegen über lange Jahre aktiv für den Bund deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR) und den Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag e. V. tätig. Schon vor ihrem Eintritt in den Vorstand des BDVR im Herbst 1991 wirkte sie in dem Geschäftsführenden Ausschuss des BDVR mit, einer Unterstützungseinheit, die dem BDVR-Vorsitzenden auf unterschiedlichen Gebieten zuarbeitete. Ein Jahr nach ihrem Eintritt in den Vorstand des BDVR übernahm sie 1992 das Amt der stellvertretenden Vorsitzenden. Im Juli 1995 trat sie die Nachfolge von VPBVerwG a. D. Michael Hund als Vorsitzende des BDVR und des Deutschen Verwaltungsgerichtstages e. V. an. Plangemäß übergab sie ihre Ämter Anfang Januar 2000 an Hans-Jörg Lieberoth-Leden. Als stellvertretende Vorsitzende gehörte sie dem Vorstand des BDVR noch bis Ende 2001 an.

Ihre Amtszeit war geprägt von für die Verwaltungsgerichtsbarkeit bedeutenden rechtspolitischen Vorhaben, genannt seien an dieser Stelle die grundlegenden Änderungen des Verwaltungsprozessrechts mit dem 4. VwGO-Änderungs- und dem Rechtspflegeentlastungsgesetz, durch die 1990 beziehungsweise 1993 der Abschied vom reinen Kollegialprinzip vollzogen wurde und die Kammern der Verwaltungsgerichte verpflichtet wurden, alle durchschnittlichen Streitverfahren dem Einzelrichter zu übertragen, ferner die insbesondere im Zusammenhang mit dem 6. VwGO-Änderungsgesetz vom 01.11.1996 ins Werk gesetzten grundlegenden Einschnitte in das System des Verwaltungsprozesses. Positionen des BDVR vertrat Gabriele Versteegen im rechtspolitischen Raum mit Nachdruck und großem Engagement. Stets war es ihr ein zentrales Anliegen, dem gesetzgeberischen (Über-)Aktivismus mit mahnenden Worten entgegenzutreten. Enge Kontakte pflegte sie mit dem Deutschen Richterbund. Die hauptsächlich von Deutschland



Der Präsident des VG Düsseldorf Dr. Heusch, scheidende Vizepräsidentin Verstegen, künftige Vizepräsidentin Dr. Haderlein, Präsidentin des OVG für das Land Nordrhein Westfalen Dr. Brandts

ausgehende Gründung des europäischen Verwaltungsrichterverbandes trieb sie maßgeblich voran.

An der Vorbereitung beziehungsweise Durchführung der – seinerzeit noch – Verwaltungsrichtertage 1998 in Mainz, 2001 im München und 2004 in Bremen wirkte sie entscheidend mit.

Außerdem war Gabriele Verstegen viele Jahre stellvertretende Vorsitzende der Verwaltungsrichtervereinigung NRW und Mitglied im Präsidialrat der Verwaltungsgerichtsbarkeit NRW.

Ihre Nachfolgerin im Amt der Vizepräsidentin des Verwaltungsgerichts Düsseldorf, Dr. Nicola Haderlein, wurde 1963 in Bonn geboren und studierte Rechtswissenschaften in Bonn und München. Nach Abschluss der beiden juristischen Staatsprüfungen und Promotion an der Universität Bonn begann sie ihre richterliche Laufbahn 1993 in Nordrhein-Westfalen am Verwaltungsgericht Düsseldorf. 2003 wurde sie Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht, nachdem sie im Jahr 2000 an das Obergerverwaltungsgericht NRW abgeordnet worden war. Von Juni 2008 bis November 2010 war sie Referatsleiterin im Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen. Mehrere Jahre lang gehörte sie dem Hauptrichterrat der Verwaltungsgerichtsbarkeit an. Sie war in verschiedenen Funktionen in der Gerichtsverwaltung tätig und ist seit Anfang 2016 Pressesprecherin des Verwaltungsgerichts. Präsident Dr. Heusch freut sich auf die weitere Zusammenarbeit mit ihr: »Frau Dr. Haderlein ist aufgrund ihrer vielfältigen Erfahrungen in der Gerichts- und Justizverwaltung auf ihre neue verantwortungsvolle Funktion bestens vorbereitet. In den kommenden Jahren wird die weitere Digitalisierung der Arbeitsabläufe eine der besonderen Herausforderungen für die Vizepräsidentin sein.«

Simone Feuerstein, Vorsitzende Richterin am VG Düsseldorf, für die Vorstände des BDVR und des Deutschen Verwaltungsgeschichtstages e. V.

(Quelle: Pressemitteilung des VG Düsseldorf vom 26.10.2018)

Verwaltungsgericht Greifswald hat einen neuen Präsidenten

Justizministerin Katy Hoffmeister überreichte Eckhard Corsmeyer die Ernennungsurkunde: »Seit mehr als 20 Jahren in der Verwaltungsgerichtsbarkeit von M-V« »Eckhard Corsmeyer kennt die Verwaltungsgerichtsbarkeit unseres Landes seit über 20 Jahren. Er wurde 1994 bereits zum Richter am Verwaltungsgericht Greifswald ernannt. Ein sehr guter Jurist mit zudem dieser langjährigen Erfahrung ist eine gute Wahl für die Nachfolge von Ursula Aussprung, ihr habe ich vor wenigen Wochen die Ruhestandsurkunde überreicht. Ich wünsche Eckhard Corsmeyer als neuem Präsidenten des Verwaltungsgerichts viel Erfolg bei der Führung und der Erledigung der Aufgaben des Gerichts. Die Herausforderungen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind weiterhin groß«, sagte Justizministerin Hoffmeister zur Übergabe der Ernennungsurkunde in Schwerin.

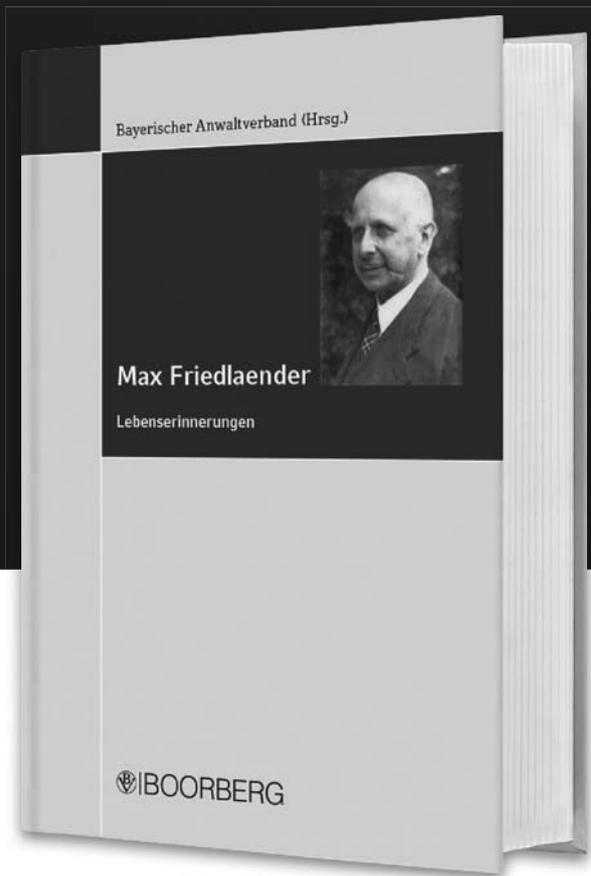
Zur Person: Eckhard Corsmeyer wurde 1959 in Gütersloh geboren. Im September 1991 kam er als Proberichter nach Mecklenburg-Vorpommern. Drei Jahre später wurde er zum Richter am Verwaltungsgericht Greifswald ernannt. Nach Abordnungen an das Obergerverwaltungsgericht Greifswald ist Eckhard Corsmeyer im Jahr 2000 zum Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Greifswald ernannt worden. Von 2008 bis 2009 war er an das Justizministerium M-V abgeordnet. Danach wurde Eckhard Corsmeyer zum Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts Greifswald ernannt.

(Quelle: Pressemitteilung des Justizministeriums Mecklenburg-Vorpommern vom 19.06.2018)

JM Hoffmeister ernennt PräsVG HGW Corsmeyer



□ Eindrucksvolle Biografie eines Rechtsanwalts.



Max Friedlaender

Lebenserinnerungen

hrsg. vom Bayerischen Anwaltverband,
bearbeitet und kommentiert von
Dr. Tillmann Krach und Dr. Reinhard Weber

2018, 454 Seiten, € 98,-

ISBN 978-3-415-06367-9

Max Friedlaender (1873–1956) gehörte vor der »Machtergreifung« zu den bekanntesten Rechtsanwältinnen im Deutschen Reich. Vor allem in Fachkreisen hatte er sich durch seine Vorträge und zahlreichen Publikationen – schwerpunktmäßig im Anwaltsrecht – einen hervorragenden Ruf erworben. Manche seiner Überlegungen sind auch heute noch **irritierend aktuell**.

In seinen Lebenserinnerungen zieht er Bilanz, berichtet von seiner Familie und ihrem Verhältnis zum Judentum, schildert die (noch im 19. Jahrhundert absolvierte) schulische sowie juristische Ausbildung und beschreibt schließlich die erfolgreiche Karriere als Anwalt in München und als überregional bekannter Experte für anwaltsrechtliches Standesrecht. Sie dauerte mehr als 30 Jahre und endete erst 1933 mit dem Beginn der staatlich sanktionierten Diskriminierung und gesellschaftlichen Ächtung, deren Ursachen und Triebfedern er **klarsichtig analysiert**. Was folgte, waren die Flucht aus Deutschland in letzter

Sekunde und ein Leben – ohne den geliebten Beruf – im englischen Exil. In seine Heimat ist Friedlaender nie zurückgekehrt.

Zahlreiche Anmerkungen und ein umfangreicher biografischer Anhang, verfasst von dem Rechtsanwalt Tillmann Krach und dem Historiker Reinhard Weber, ermöglichen es dem heutigen Leser, das Erzählte einzuordnen. Ein Buch, das sich nicht nur an Juristen richtet, sondern an alle, die eine in vielerlei Hinsicht **hoch spannende Phase deutscher Geschichte** hautnah (mit-)erleben wollen.

»Es gibt viele Gründe, sich heute ... mit den Memoiren Max Friedlaenders zu befassen. Mit ihm erleben wir die ausgehende Kaiserzeit, die Novemberrevolution und die guten sowie schlechten Zeiten der Weimarer Republik; wir lesen von den schrecklichen Tagen des Novemberpogroms, der überstürzten, aber glücklichen Flucht in die Schweiz, dem Wiederbeginn eines bescheidenen Lebens in relativer Zufriedenheit im englischen Exil ...«

Dr. Tillmann Krach – Max Friedlaender und die deutsche Anwaltschaft

 BOORBERG

RICHARD BOORBERG VERLAG FAX 07 11/73 85-100 · 089/43 61 564

TEL 07 11/73 85-343 · 089/43 60 00-20 BESTELLUNG@BOORBERG.DE WWW.BOORBERG.DE

Alles Wichtige zum Datenschutz.



4 Wochen
unverbindlich testen!

Datenschutzrecht

Kommentar

Bundesdatenschutzgesetz – Europäische
Datenschutz-Grundverordnung – Datenschutz-
gesetze der Länder – Bereichsspezifischer
Datenschutz

von Dr. jur. Lutz Bergmann, Regierungsdirek-
tor a.D., Dipl.-Verwaltungswirt (FH) Roland
Möhrle und Professor Dr. jur. Armin Herb,
Rechtsanwalt

Loseblattwerk, etwa 3530 Seiten, € 96,-
einschl. 3 Ordnern und CD-ROM;
ca. 2 Ergänzungslieferungen/Jahr

ISBN 978-3-415-00616-4

Der seit über 35 Jahren bewährte Kommentar bietet allen – ob im privaten oder öffentlichen Bereich tätigen – Datenschützern:

- Vollständige Praxiskommentierung des BDSG unter Berücksichtigung neuer Entwicklungen (z.B. Cloud Computing)
- Alle Landesdatenschutzgesetze sowie das LDSG BW mit Anmerkungen
- Datenschutzvorschriften aus allen Büchern des SGB mit Erläuterungen
- Multimedia und Datenschutz
- Bundesmeldegesetz
- **EU-Datenschutz-Grundverordnung mit einer systematischen Einführung und einer Synopse BDSG – EU-DS-GVO sowie weitere Kommentierungen der EU-DS-GVO (Art. 2, 4, 5, 10, 26, 27, 29, 33, 34, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98 und 99) mit Formularen für die Praxis**
- Die neuen Datenschutzgesetze der Kirchen
- Arbeitshilfen und Sachregister auf CD-ROM

Auf fachlich hohem Niveau werden auch aktuelle Themen wie soziale Netzwerke, Betriebliches Eingliederungsmanagement, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, elektronische Personalakte besprochen.

Regelmäßige Nachträge halten das Werk kontinuierlich auf aktuellem Stand. Das ist gerade im komplexen und sensiblen Datenschutzrecht ein wesentlicher Vorteil für Datenschutzverantwortliche.

Die systematische Einführung ins Datenschutzrecht sowie umfangreiche Erläuterungen der Beschlüsse und Urteile zu allen relevanten Themen des Datenschutzes verdeutlichen noch unerfahrenen Datenschützern schnell die Materie.

- Gelungene Tabellen und Schaubilder,
- Vorlagen und Vertragsmuster
- sowie **zahlreiche Checklisten**

erleichtern selbst erfahrenen Datenschutzbeauftragten den Umgang mit den komplexen Vorschriften.

WWW.BOORBERG.DE

 **BOORBERG**

RICHARD BOORBERG VERLAG FAX 0711/7385-100 · 089/4361564 TEL 0711/7385-343 · 089/436000-20 BESTELLUNG@BOORBERG.DE