

Festveranstaltung
zum 60-jährigen Bestehen der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit
am 25. September 2007 im Ständesaal des Ständehauses in Kassel

"Grußwort"

Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts Marion Eckertz-Höfer

Anrede,

Ich möchte den knappen Rahmen dieses Grußwortes vor allem dazu nutzen, etwas zu den derzeitigen Reformbemühungen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu sagen. Aber erlauben Sie mir zumindest ein kurzes Zurückschauen auf die hessischen Anfangsjahre.

Anlassgerecht auf der Suche nach dem spezifisch „Hessischen“ in der Verwaltungsgerichtsbarkeit habe ich mich in die Debatten der ersten Wahlperiode des Hessischen Landtages vertieft. Und fand – was ich nicht ohne Vergnügen las – in den Protokollen einer Landtagssitzung des Jahres 1948 den Versuch der Beschreibung der hessischen Volksseele durch den liberal-demokratischen Abgeordneten Dr. Becker, die ich Ihnen nicht vorenthalten möchte.

„Meine Damen und Herren!“ sagte er: „Als ich die Verwaltungsgerichtsordnung im Jahre 1946 zum ersten Male las, da war mir von vornherein klar, welche Möglichkeiten damit dem hessischen Volk gegeben waren. Es war mir klar, dass dann, wenn das hessische Volk bei seiner, sagen wir einmal: Mentalität, d.h. seinem Streben jede Sache möglichst gerecht entschieden zu sehen, von diesen Möglichkeiten Wind bekommen würde, die Verwaltungsgerichte – es gibt ihrer nur drei – bei weitem nicht ausreichen würden. Also die Zahl der Verwaltungsgerichte schien mir von vornherein schon ziemlich gering zu sein.“ Er fuhr fort: „Es kommt ... hinzu, dass in der heutigen Zeit, wie die Begründung mit Recht hervorhebt“ – es ging damals um das Gesetz über die Bestellung von Hilfsrichtern bei den Verwaltungsgerichten in Hessen – „dadurch, dass zurzeit die Zahl der Verwaltungseingriffe notgedrungen – manchmal auch nicht notgedrungen – größer ist als sonst, eine Vermehrung der Zahl der Verwaltungsgerichtsstreitigkeiten eintritt. Schließlich kommt noch hinzu, dass bei dem heutigen Papiergeld das Prozessieren gewissermaßen ein Sport ist, nahezu das Einzige, was verhältnismäßig billig, sozusagen als Amusement geboten werden kann ...“

Die existentiellen Nöte der Anfangsjahre – nicht nur in Hessen - lassen unsere heutigen Sorgen als eher klein erscheinen. Sie belegen aber – man kann dies über viele damalige Landtags-Debatten hinweg verfolgen -, dass vom allerersten Tag an stets auch über die Verbesserung von Qualität und Effizienz der Verwaltungsgerichtsbarkeit nachgedacht wurde. Ein Thema, das uns heute nicht weniger beschäftigt. Ein The-

ma, dass nicht zuletzt auch vom Stichwort "Justizreform" gespeist wird. Um Justizreform soll es mir im Folgenden gehen.

Meine Damen und Herren,
einige Justizministerien verfolgen weiter den Plan der Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten. Allerdings ohne die Finanzgerichtsbarkeit. Diese scheint es – unter Hinweis auf ihre Besonderheiten, wie etwa ihren zweistufigen Aufbau – erreicht zu haben, dass sie als Objekt der Begehrlichkeit in Sachen Zusammenlegung nicht mehr wahrgenommen wird. Weiterhin als Vereinigungskandidaten im Fokus stehen indes Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Vordergründiger Anlass solcher Überlegungen ist die in manchen Ländern ungleichgewichtige Auslastung beider Gerichtsbarkeiten. Ziel ist der flexible Richtereinsatz über –dann frühere - Gerichtsgrenzen hinweg. Dies geschieht zur Behebung eines Problems, das durch die Belastung der Sozialgerichte mit der Hartz-Gesetzgebung und die systemwidrige Übertragung der Zuständigkeit der steuerfinanzierten Sozialhilfe auf die Sozialgerichte erst geschaffen oder zumindest verschärft wurde.

Ich habe hier Vorbehalte. Soll es wirklich darum gehen, die Effizienz beider Gerichtsbarkeiten zu steigern - bei mindestens gleichbleibendem Qualitätsstandard - so sehe ich nicht, dass eine Zusammenlegung dafür hilfreich wäre.

Effizienz- und Qualitätssteigerung verspreche ich mir vielmehr durch eine Justizreform, die an anderer Stelle ansetzt, nämlich bei den Zuständigkeiten aller Gerichtszweige. Im Blick habe ich dabei eine Justizreform, die an den Stärken unserer spezialisierten Fachgerichtsbarkeiten ansetzt und diese ausbaut und nicht abbaut. Die noch konsequenter die Vorteile der Spezialisierung nutzt. Schon damit die Richterschaft mit der sich immer weiter spezialisierenden Anwaltschaft Schritt halten und damit - im Interesse aller - die Qualität von Rechtsprechung und die Effizienz der Fallerledigung noch weiter gesteigert werden kann.

Bei der Beurteilung unserer innerdeutschen Reformbestrebungen fand ich stets interessant, wie unsere Gerichtsbarkeit im Ausland wahrgenommen wird. Ich habe in den letzten Jahren eine Vielzahl von ausländischen Juristen-Delegationen durch unser Gerichtsgebäude in Leipzig geführt. Bei den damit verbundenen Fachgesprächen habe ich regelmäßig erlebt, dass unser strukturiertes Gerichtswesen für viele Länder der Erde ein Vorbild ist, das von dort aus neidvoll betrachtet wird. Ich denke dabei vor allem an die neuen EU-Länder. Vorbildcharakter – wenn auch nirgendwo vergleichbar erreicht - haben im Ausland unsere eigenständigen Fachgerichtsbarkeiten, Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit. Wenn ich aber unseren ausländischen Besuchern die Brüche der Zuständigkeitsabgrenzungen erläutern muss, etwa, dass für das Recht öffentlich-rechtlicher Entschädigungen vielfach die ordentliche Gerichtsbarkeit zuständig ist, stoße ich meist auf Unverständnis. Die Erläuterung, dass die Durchbrechungen der Gerichts-Systematik nun einmal historisch gewachsen seien, provoziert die Frage, was dagegen spricht, dies zu ändern, die Gerichtsbarkeiten nunmehr allein

nach sachlogischen Kriterien zu unterscheiden. In der Tat, was eigentlich spricht dagegen?

Meine Damen und Herren,
eine Bereinigung der Zuständigkeitsgrenzen der Gerichtsbarkeiten in Deutschland nach sachlogischen Kriterien ergäbe eine Justizreform, die wahrlich den Namen "groß" verdient hätte. Und die - es freut mich, dies feststellen zu können - auch von der Justizministerkonferenz längst angestoßen worden ist. Nämlich schon im Jahre 2005.

Auf ihrer Konferenz im Juni 2005 beschlossen die Justizminister in lakonischer Kürze u.a. - damals neben vielen anderen Dingen, so dass dieser Vorschlag lange nicht beachtet wurde:

...

b) Die historisch begründete Sonderzuständigkeit der ordentlichen Gerichtsbarkeit für Amtshaftung und Entschädigungen nach Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG soll aufgegeben werden; dies setzt eine Änderung des Grundgesetzes voraus.

c) Die Rechtswegzuweisungen zu den Sozial- und Verwaltungsgerichten sollen überprüft werden.

Diese Beschlüsse sind nunmehr Ausgangspunkt für eine Fülle von Überlegungen auf der Länderebene und insbesondere auch auf der Ebene der Präsidenten der Verwaltungsgerichtshöfe und Oberverwaltungsgerichte. Umfassendes Ziel solcher Überlegungen sollte aus meiner Sicht sein, dass sich die Abgrenzung der Zuständigkeit aller Gerichtsbarkeiten an deren jeweiligem Leitbild orientiert.

Nehmen wir als Ausgangspunkt das Leitbild der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Ureigenste Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist die Kontrolle hoheitlichen Handelns. Der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist dabei eine doppelte Aufgabe anvertraut, auf der einen Seite die Wahrung der Rechte der Betroffenen, auf der anderen Seite die Sicherstellung des notwendigen Gestaltungsspielraums von Behörden und Trägern der öffentlichen Verwaltung. Die Verwaltungsgerichtsordnung enthält hierauf zugeschnittene Regelungen, etwa zur aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Klage gegen behördliche Entscheidungen, zur Möglichkeit der Anordnung des Sofortvollzugs durch die Behörde, zum vorläufigen Rechtsschutz gegen solche Anordnungen und zum Untersuchungsgrundsatz. Soweit es zu systemwidrigen Zuweisungen öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten an andere Gerichtsbarkeiten gekommen ist, war es dementsprechend notwendig, in den betreffenden Fachgesetzen solche Regelungen erst zu schaffen, die die Verwaltungsgerichtsordnung bereits vorhält. Fortdauernde Konsequenz solcher Systemwidrigkeiten ist es ohnehin, die jeweils neuen Richtergenerationen für solche an sich fachfremden Besonderheiten zu sensibilisieren und zu schulen.

Die Struktur- und Interessenunterschiede fallen besonders deutlich bei den der Zivilgerichtsbarkeit zugewiesenen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten auf. Dies mag Anlass dafür gewesen sein, dass die Agenda der Justizministerkonferenz die öffentlich-rechtlichen Sonderzuständigkeiten der Zivilgerichtsbarkeit kraft Verfassungsrecht an erster Stelle nennt. Hier - nämlich bei den verfassungsrechtlichen Rechtswegwei-

sungen in Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG für die Enteignungsentschädigung und in Art. 34 Satz 3 GG für die Amtshaftung - sollte in der Tat ein erster Hebel angesetzt werden. Es handelt sich hier um Rechtswegzuweisungen, die auf die Weimarer Reichsverfassung zurückgehen, die letztlich auf historischen Gründen beruhen, die inzwischen weggefallen sind.

Was derzeit gelegentlich für eine Beibehaltung dieser zivilrechtlichen Zuständigkeiten vorgebracht wird, vermag nicht zu überzeugen. So wird behauptet, dass es sich etwa bei den Fragen der haftungsausfüllenden Kausalität oder der Schadensbemessung um typisch zivilrechtliche Fragestellungen handle. Das trifft aber natürlich nicht zu! Vielmehr geht es dabei um allgemeine Rechtsgrundsätze. Diese gelten ebenso für Schadensersatzansprüche aus öffentlich-rechtlichen Verträgen oder aus einer Verletzung der beamtenrechtlichen Fürsorgepflicht, für welche die Verwaltungsgerichtsbarkeit nach § 40 Abs. 2 VwGO schon bisher zuständig ist.

Sowohl bei der Amtshaftung als auch bei der Enteignungsentschädigung handelt es sich um originär öffentlich-rechtliche Materien. Ihre Zuweisung an die Zivilgerichtsbarkeit hat zu einer unerfreulichen Aufspaltung des Rechtswegs geführt – der Primärrechtsschutz gegen die hoheitliche Maßnahme selbst liegt bei den Verwaltungsgerichten und der sekundäre Rechtsschutz, der auf Entschädigung, bei den Zivilgerichten. Diese Aufspaltung hat sich nicht bewährt.

Würde die Sonderzuweisung für die Enteignungsentschädigung an die Zivilgerichte in Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG aufgehoben, könnten in der Folge eine Fülle von einfachrechtlichen Zuweisungen von Entschädigungsstreitigkeiten an die Zivilgerichte beseitigt werden. Dies betrifft beispielsweise Regelungen nach dem Flurbereinigungs-, dem Bundeswasserstraßen-, dem Landesbeschaffungsgesetz sowie dem Bundesberggesetz und anderen Gesetzen mehr (vgl. § 18 Abs. 1 Satz 2 Bodensonderungsgesetz, § 88 Nr. 7 Flurbereinigungsgesetz, § 30 Abs. 2 und § 59 Abs. 3 Satz 1 Landesbeschaffungsgesetz, § 144 Abs. 1 Bundesberggesetz, § 39 Abs. 1 Satz 1 Bundeswasserstraßengesetz u.a.m.).

Ebenfalls aufgehoben werden könnten dann die Vorschriften im Baugesetzbuch über die Kammern/Senate für Baulandsachen bei den Zivilgerichten (§§ 217 ff BauGB). Diese Vorschriften sind schließlich nur mit Blick auf die bisherige verfassungsrechtliche Zuweisung der Streitigkeiten über die Enteignungsentschädigung in Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG geschaffen worden. Gegenstand der Verfahren vor den Kammern bzw. Senaten für Baulandsachen sind ausschließlich öffentlich-rechtliche Streitigkeiten im Anschluss an Entscheidungen von Behörden.

Unter dem Regime des Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG sind ferner Sonderzuständigkeiten der Zivilgerichte auch deshalb entstanden, weil der verfassungsrechtliche Begriff der Enteignung und damit der Anwendungsbereich des Art. 14 Abs. 3 GG samt der dort enthaltenen Rechtswegzuweisung erst im Laufe einer längeren Entwicklung durch die Rechtsprechung, namentlich des Bundesverfassungsgerichts, geklärt werden konnte. So hat sich erst vergleichsweise spät eine feste Dogmatik zur Abgrenzung zwischen einer Enteignung und der bloßen Bestimmung

von Inhalten und Schranken des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG herausgebildet. Deshalb ist in manchen Fällen der Streit über eine staatliche Ausgleichsleistung vorsorglich den Zivilgerichten zugeordnet worden, obwohl es sich - jedenfalls im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit der sogenannten Nassaukiesungs-Entscheidung (BVerfGE 58, 300) - um Leistungen handelt, die nur die Verhältnismäßigkeit einer Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG sicherstellen sollen und für die deshalb nach § 40 Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz VwGO im Allgemeinen die Verwaltungsgerichte zuständig sind.

Eine Aufhebung des Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG ließe sachgerecht die Notwendigkeit hiermit begründbarer Rechtswegzuweisung entfallen. Dazu könnte man nennen Rechtswegzuweisungen im Wasserhaushaltsgesetz (§ 19 Abs. 4 Satz 3), im Bundesleistungsgesetz (§ 58 Abs. 2), im Pflanzenschutzgesetz (§ 32 Abs. 4), letztlich also Regelungen im Grenzbereich zwischen Enteignungsentschädigung und Ausgleichsanspruch im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG.

Eine inzwischen weithin überholte verfassungsrechtliche Eigentumsdogmatik hat zudem dem Art. 14 Abs. 3 GG unmittelbar Rechtsinstitute wie den enteignungsgleichen Eingriff, den enteignenden Eingriff und den Aufopferungsanspruch zugeordnet - mit entsprechenden Folgen für die Rechtswegzuweisung. Hierher gehören auch die Fälle, in denen aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Wohls rechtmäßige Verwaltungsentscheidungen aufgehoben werden und bei denen der durch die aufgehobene Entscheidung Begünstigte für die ihm durch den Widerruf erwachsenen Nachteile zu entschädigen ist. Diese Widerrufsfälle (vgl. § 49 Abs. 6 Satz 3 VwVfG, § 21 Abs. 6 Bundesimmissionsschutzgesetz, § 18 Abs. 1 Satz 5 Atomgesetz, § 9 Abs. 1 Satz 4 Kriegswaffenkontrollgesetz - Ausführungsgesetz zu Art. 26 Abs. 2 GG) sind über das Rechtsinstitut des enteignungsgleichen Eingriffs gelöst worden, das früher fälschlich unmittelbar dem Art. 14 Abs. 3 GG zugeordnet war - mit der Folge der Zuständigkeit der Zivilgerichte.

Betrachten wir all diese Fallgruppen, so erscheint es mir offenkundig, dass es zu erheblichen Synergiegewinnen bei Qualität und Verfahrensdauer kommen kann, wenn es nach Aufhebung der Rechtswegzuweisungen in Art. 14 und Art. 34 GG zu einer Zentrierung all dieser Fälle von Ansprüchen gegen die öffentliche Hand bei den Verwaltungsgerichten käme.

Aber hierbei sollte eine Reform zur Arrondierung der Rechtswegzuständigkeiten nicht stehen bleiben. Eine wirklich große Reform müsste anstreben, die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit festzulegen, wenn immer es um die Überprüfung einer behördlichen Entscheidung auf der Grundlage eines Verwaltungsverfahrens geht, insbesondere natürlich wenn es um die Überprüfung von Verwaltungsakten geht. Hier mag man das Patent- und Markenrecht in der Tatsacheninstanz ausklammern, schon weil es dafür das hochspezialisierte Bundespatentgericht gibt. Aber schon die Zuständigkeit des BGH wäre mit einem Fragezeichen zu versehen (vergleichbar: Kartellrecht).

Hiervon abgesehen gibt es eine Fülle von Rechtsgebieten, in denen auf der Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Verwaltungsverfahrens entschieden wird, ohne dass die gerichtliche Überprüfung da liegt, wo wir seit 60 Jahren die Spezialisten dafür haben, nämlich bei den Verwaltungsgerichten!

So handelt es sich auch bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen um öffentliches Recht, dessen Rechtswegzuweisung in § 116 Abs. 3 an die Oberlandesgerichte einen Systembruch darstellt. Denn die hier ausschließlich den öffentlichen Auftraggeber bindenden Sondervorschriften sollen zum einen den haushaltsrechtlichen Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel gewährleisten. Sie sollen zum anderen das Gleichbehandlungsgebot zugunsten der unterlegenen Anbieter bei der Vergabe öffentlicher Aufträge verwirklichen. Das alles ist vorrangig öffentliches Recht. Die Zuweisung an die Zivilgerichte ist nicht förderlich.

Ein weiterer großer Bereich ist die Regulierungsverwaltung: Dort geht um Telekommunikation, Energie, Post und Bahn. Hier ist für einen Teilbereich die Verwaltungsgerichtsbarkeit zuständig. Andererseits legt das Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung, das Energiewirtschaftsgesetz (§ 75 Abs. 4 Satz 1), für Beschwerden gegen Entscheidungen der Regulierungsbehörde systemwidrig die Zuständigkeit des Oberlandesgerichts fest. Die Regulierungsbehörden haben den Auftrag, wirtschaftlichen Wettbewerb in dem Bereich früherer Staatsmonopole durch gestaltende Vorgaben zu Netzzugang, Netzanschluss und zur Preisbildung zu schaffen und schließlich dauerhaft zu sichern. Angesprochen ist damit eine zentrale Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit, nämlich die Ermittlung des Umfangs von behördlichen Gestaltungskompetenzen und die Sicherung der Rechte Betroffener gegen Maßnahmen staatlicher Behörden. Ich kann es deshalb nur begrüßen, dass sich der 66. Deutsche Juristentag letztes Jahr in Stuttgart mit großer Mehrheit für einen einheitlichen Verwaltungsrechtsweg im Bereich der Regulierungsverwaltung ausgesprochen hat.

Und so ließe sich die Liste fortsetzen:

Warum die Dienstgerichte für Richter und das Berufsrecht der freien Berufe nicht den Verwaltungsgerichten übertragen ist, erschließt sich dem Kundigen nicht - in beiden Fällen ist die Nähe zum klassischen Disziplinarrecht offenkundig. Entsprechendes gilt für Verwaltungsakte nach der Bundesnotarordnung (§ 111 Abs. 4 BNotO).

Auch Materien, in denen öffentlich-rechtliche Vorfragen mit besonderer Sensibilität zu werten sind, die also schon deshalb eine besondere Sachnähe zur Verwaltungsgerichtsbarkeit aufweisen, wie die Verhängung von Vorbereitungs- und Sicherungshaft nach dem AufenthG (§ 62 AufenthG), gehören in die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die hiergegen angeführten praktischen Gesichtspunkte, wie die fehlende räumliche Nähe der Verwaltungsgerichte zu den Haftanstalten, überzeugen mich nicht.

Jedenfalls: Die Liste ließe sich noch weiter vervollständigen. Auch soweit dies die Abgrenzung von Verwaltungsgerichtsbarkeit und Sozialgerichtsbarkeit betrifft. Aus der niedersächsischen Gerichtsbarkeit haben wir dazu die sog. Braunschweiger Erklärung vom 19. Juni 2007, die richtigerweise für eine Rückübertragung der sozialhilferechtlichen Streitigkeiten auf die Verwaltungsgerichte eintritt.

Meine Damen und Herren,
es handelt sich um ein unerschöpfliches Thema! Lassen Sie mich hier abbrechen und zum Schluss nur noch bemerken: Eine Bereinigung aller Systemwidrigkeiten in den bisherigen Zuständigkeitsregelungen würde zu einer sinnvollen Verteilung der Verfahren innerhalb unserer Gerichtsbarkeiten führen. Die mit einer solchen Justizreform verbundenen Synergieeffekte, insbesondere auch die gesteigerten Spezialisierungsmöglichkeiten bei Richter- und Anwaltschaft, kämen Qualität und Verfahrensdauer zugute, sie brächten uns dem Ziel der Bürgernähe ein Stück näher.

60 Jahre hessische Verwaltungsgerichtsbarkeit: Ich bin nicht wirklich vom Thema abgekommen. Eine umfassende Bereinigung der Zuständigkeiten würde dem deutschen Gerichtswesen – und damit auch der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit – ein verlässliches und tragfähiges Fundament für – möglicherweise – die nächsten 60 Jahre verschaffen. Das wünsche ich mir – nicht nur für Hessen!