

Ricarda Brandts

Ilsemarie Meyer

Joachim Buchheister

Friedrich-Joachim Mehmel

Herwig van Nieuwland

Verwaltungsgerichtsbarkeit - quo vadis ?

Vorlage für die 55. Jahrestagung der Präsidentinnen und Präsidenten der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe und des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts vom 07. - 10. Oktober 2015 in Kassel

Die Situation der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist eingebettet in die allgemeine Stellung der Justiz in der Gesellschaft.

Seit einigen Jahren ist ein deutlicher Ansehens- und Bedeutungsverlust der Justiz in Politik und Gesellschaft festzustellen. Die Ursachen dafür sind einerseits in der Justiz selbst zu suchen. Dazu gehören schwer verständliche Entscheidungen, die Verletzung von Verschwiegenheitspflichten und Unschuldsvermutungen, aber auch das persönliche (Fehl-)Verhalten einzelner, wie gerade spektakuläre Fälle in der jüngsten Vergangenheit gezeigt haben. Andererseits beobachten wir strukturelle Probleme in der Justiz wie den Rückzug aus der Fläche, sinkende Eingangszahlen in praktisch allen Bereichen, fragwürdige Deals in Strafverfahren oder Beschränkungen des Rechtsschutzes auf Grund von Sparzwängen. Einher gehen damit häufig Anerkennungsdefizite von Seiten der Politik, die ihren Ausdruck z.B. im Gehaltsniveau oder in Sparauflagen in Folge der Konkurrenz zu anderen öffentlichen Aufgaben finden. Die Justiz steht immer wieder in (Haushalts-) Konkurrenz u.a. zur Bildungs-, Gesundheits- und Innenpolitik und man hat gelegentlich den Eindruck, dass der Einfluss von Justizministerinnen und Justizministern am Kabinetttisch eher begrenzt ist. Begleitet wird diese Entwicklung von Wissensdefiziten in Politik und Gesellschaft um die Bedeutung unseres Rechtssystems: Für das friedliche Zusammenleben im demokratischen Rechtsstaat, als gesellschaftliches Scharnier, für das Funktionieren der Wirtschaft und als Standortfaktor.

Und es wird immer wieder die hohe Qualität unseres Justizwesens im internationalen Vergleich verkannt.

Auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist von dieser Entwicklung betroffen. Häufig wird verwaltungsgerichtliche Kontrolle von staatlicher Seite als störend empfunden. Es sind Tendenzen zu exekutiver Rechtsetzung, abnehmender Rechtskontrolle und zu anderen Formen der Streitbeilegung zu verzeichnen. Hinzu kommt, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den letzten zwanzig Jahren durch das am 1. Januar 1997 in Kraft getretene Sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG) und zahlreiche andere Rechtsänderungen einen tiefgreifenden Strukturwandel vollzogen hat. Mit diesem Strukturwandel ist ein kontinuierlicher Bedeutungs- und Funktionsverlust unserer Gerichtsbarkeit einhergegangen.

I. Bestandsaufnahme

1. Eingangsentwicklung seit 1995

a. Anhaltspunkt für einen Bedeutungs- und Funktionsverlust ist in erster Linie die Inanspruchnahme der Gerichte. Hierzu ist festzustellen, dass die Neuzugänge (Hauptverfahren)¹ bei den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit erheblich, bei den Rechtsmittelgerichten sogar dramatisch zurückgegangen sind²:

Gericht	Neuzugänge 1995	Neuzugänge 2013	Veränderung in %
Verwaltungsgerichte	221.759	151.463	- 31,70
Oberverwaltungsgerichte (erstinstanzl. Verfahren)	1.399	1.061	- 24,16
Oberverwaltungsgerichte (Rechtsmittelverfahren)	39.273	14.043	- 64,24
Bundesverwaltungsgericht	4.111	1.327	- 67,72
gesamt	266.542	167.894	- 37,01

Dieser Bedeutungs- und Funktionsverlust wird nicht dadurch relativiert, dass auch in den anderen Fachgerichtsbarkeiten - abgesehen von der Sozialgerichtsbarkeit aufgrund der sog. Hartz-IV-Novellen - die Neuzugänge seit 1995 erheblich zurückgegangen sind³:

¹ Verfahren ohne Anträge auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes, Vollstreckungsverfahren, Kostensachen, sonstige Anträge außerhalb eines bei Gericht anhängigen Verfahrens (vgl. Statistisches Bundesamt, Rechtspflege (Verwaltungsgerichte 2013) - Fachserie 10 Reihe 2.4 - Nr. 1.5)

² Statistisches Bundesamt, Justizgeschäftsstatistik (Geschäftsentwicklung bei Gerichten und Staatsanwaltschaften seit 1995 - Stand Dezember 2012) und Rechtspflege (Verwaltungsgerichte 2013) - Fachserie 10 Reihe 2.4 S. 32 - 39; Rechtspflege (Verwaltungsgerichte 2013) - Fachserie 10 Reihe 2.4 - Nr. 1.5, S. 12, 50, 110

³ Statistisches Bundesamt, Justizgeschäftsstatistik (Geschäftsentwicklung bei Gerichten und Staatsanwaltschaften seit 1995 - Stand Dezember 2012) und Rechtspflege (Verwaltungsgerichte 2013) -

Gericht	Neuzugänge 1995	Neuzugänge 2013	Veränderung in %
Finanzgericht	54.962	37.488	- 31,79
Bundesfinanzhof	3.574	3.069	- 14,13
Finanzgerichtsbarkeit	58.536	40.557	- 30,71
Arbeitsgerichte	627.935	403.486	- 35,74
Landesarbeitsgerichte	25.335	15.632	- 38,30
Bundesarbeitsgericht	2.099	2.657	+ 26,58
Arbeitsgerichtsbarkeit	655.369	421.775	-35,64
Sozialgerichte	226.048	392.999	+ 73,86
Landessozialgerichte	20.549	28.021	+ 36,36
Bundessozialgericht	2.342	2.604	+ 11,19
Sozialgerichtsbarkeit	248.939	423.624	+ 70,17

Auch in der ordentlichen Gerichtsbarkeit sind im Allgemeinen - aber in deutlich geringerem Umfang - die Eingänge zurückgegangen:

Zivilgerichte⁴:

Gericht	Neuzugänge 1995	Neuzugänge 2013	Veränderung in %
Amtsgerichte	1.751.448	1.138.419	- 35,00
Amtsgericht (familiengerichtl. Verfahren)	456.649	650.309	+ 41,41
Landgerichte (erstinstanzl. Verfahren)	418.807	358.792	- 14,32
Landgerichte (Rechtsmittelverfahren)	98.217	55.374	- 43,62
Oberlandesgerichte	64.269	51.363	- 20,08
Oberlandesgerichte (familiengerichtl. Verfahren)	22.704	29.742	+ 40,00
Bundesgerichtshof	5.629	6.743	+ 19,79
gesamt	2.817.723	2.290.742	- 18,70

Strafgerichte⁵:

Gericht	Neuzugänge 1995	Neuzugänge 2013	Veränderung in %
Amtsgerichte	790.514	700.679	- 11,36
Landgerichte	14.485	13.350	- 7,84
Landgerichte (Rechtsmittelverfahren)	50.488	47.254	- 6,41
Oberlandesgerichte	126	17	- 86,51
Oberlandesgerichte (Rechtsmittelverfahren)	5.002	5.863	+ 17,21
Bundesgerichtshof	4004	3.480	- 13,09
gesamt	864.619	770.643	- 10,87

Fachserie 10 Reihe 2.4, S. 40 - 54; Rechtspflege (Sozialgerichte 2013) - Fachserie 10 Reihe 2.7 -, S. 14, 40, 80

⁴ Statistisches Bundesamt, Justizgeschäftsstatistik (Geschäftsentwicklung bei Gerichten und Staatsanwaltschaften seit 1995 - Stand Dezember 2012) und Rechtspflege (Verwaltungsgerichte 2013) - Fachserie 10 Reihe 2.4, S. 6 - 19

⁵ Statistisches Bundesamt, Justizgeschäftsstatistik (Geschäftsentwicklung bei Gerichten und Staatsanwaltschaften seit 1995 - Stand Dezember 2012) und Rechtspflege (Verwaltungsgerichte 2013) - Fachserie 10 Reihe 2.4, S. 20 - 30

b. Bei den Neuzugängen der Verwaltungsgerichte seit 2012 scheint sich auf den ersten Blick eine gewisse Trendwende abzuzeichnen⁶:

	Neuzugänge 2011	Neuzugänge 2012	Neuzugänge 2013
Verwaltungsgerichte	119.531	132.789	151.463

Bei genauer Betrachtung beruhen die Steigerungen bei den Neuzugängen in den Jahren 2012 und 2013 jedoch nur auf Sondereffekten, denen hier keine Bedeutung zukommen kann. So hat es in den Jahren 2012 und 2013 im Bereich des Landwirtschaftsrechts zwei Klagewellen (sog. Modulationsklagen) - allein bezogen auf Niedersachsen mit rd. 15.100 Verfahren - und im Jahr 2013 - bezogen auf Niedersachsen - eine Klagewelle wegen einer geänderten Abfallgebührensatzung bei dem Verwaltungsgericht Hannover mit rd. 7.300 Verfahren gegeben.

Dass darin keine Trendwende gesehen werden kann, zeigt auch die Entwicklung der Neuzugänge bei den Rechtsmittelgerichten in den genannten Jahren:

	Neuzugänge 2011	Neuzugänge 2012	Neuzugänge 2013
Oberverwaltungsgerichte (erstinstanzl. Verfahren)	952	975	1.061
Oberverwaltungsgerichte (Rechtsmittelverfahren)	16.272	14.442	14.043
Bundesverwaltungsgericht	1.493	1.353	1.327

c. Besonders deutlich zeigt sich der Funktions- und Bedeutungsverlust der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Entwicklung der Rechtsmittelverfahren:⁷

	Erledigungen Rechtsmittel 1995	Erledigungen Rechtsmittel 1998	Erledigungen Rechtsmittel 2013
Oberverwaltungsgerichte (Berufungen)	13.177	9.098	3.064
↳ davon durch Urteil entschieden	6.326	3.795	1.308
Oberverwaltungsgerichte (Zulassungsanträge)	-	26.143	11.415
Bundesverwaltungsgericht (Revisionen)	511	336	263
↳ davon durch Urteil entschieden	428	309	188
Bundesverwaltungsgericht (Nichtzul.-Beschw.)	2.576	2.659	690

⁶ Statistisches Bundesamt, Justizgeschäftsstatistik (Geschäftsentwicklung bei Gerichten und Staatsanwaltschaften seit 1995), S. 33; Statistisches Bundesamt, „Rechtspflege Verwaltungsgerichte 2013“ - Fachserie 10 Reihe 2.4, S. 13

⁷ Statistisches Bundesamt, Justizgeschäftsstatistik (Geschäftsentwicklung bei Gerichten und Staatsanwaltschaften seit 1995), S. 36 - 38; Statistisches Bundesamt, Rechtspflege (Verwaltungsgerichte 2013) - Fachserie 10 Reihe 2.4 - Nr. 1.5, S. 74, 114

Mit dem Rückgang der Neuzugänge bei den Verwaltungsgerichten ist auch eine kontinuierlich zunehmende funktionelle Erschwernis für die Rechtsmittelgerichte verbunden, denen die Aufgabe zukommt, für die Einheitlichkeit und Fortentwicklung der Rechtsprechung Sorge zu tragen. Denn mit sinkenden Fallzahlen nimmt die Erfahrungs- und Anschauungsbreite für die Rechtsmittelgerichte ab. Es ist daher als bedenklich anzusehen, wenn die Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe der Länder seit 1995 nahezu 80% weniger Entscheidungen durch Urteil treffen (beim Bundesverwaltungsgericht weniger als die Hälfte), obwohl der Bedarf nach Vereinheitlichung und Fortentwicklung der Rechtsprechung aufgrund komplizierter werdender Rechtsnormen, insbesondere durch die zunehmende Europäisierung und Internationalisierung des Rechtssystems, gestiegen ist (wie beispielsweise die Entwicklung divergierender Rechtsprechung im Bereich des Asylrechts zeigt).

d. Auch die neuesten Zahlen zeigen keine Trendumkehr in Bezug auf die allgemeinen Verwaltungsrechtssachen, auch wenn wegen des enormen Anstiegs der Asylzahlen ein nomineller Zuwachs bei den Eingangszahlen zu verzeichnen ist und in diesem Bereich in den nächsten Monaten ganz sicher mit explodierenden Eingangszahlen bei den Verwaltungsgerichten zu rechnen ist:⁸

	Neuzugänge 2013	Neuzugänge 2014	Veränderung in %
Verwaltungsgerichte	213.099	214.141	+ 0,49
Oberverwaltungsgerichte	30.303	27.974	- 7,69
Bundesverwaltungsgericht	1.442	1.353	- 6,17

Für die Rechtsmittelgerichte hat der deutliche Anstieg der Neuzugänge in asylrechtlichen Verfahren aufgrund der eingeschränkten Rechtsmittelmöglichkeiten zunächst ohnehin so gut wie keine Auswirkungen. Hier kann es allerdings auf Grund der Neuzugänge im Bereich der Asyl-Hauptsacheverfahren wie auch ausländerrechtlicher Eilverfahren in nächster Zeit auch zu einer Zunahme von Verfahren in der 2. Instanz kommen.

Die dramatischen Steigerungen der Eingangszahlen im Bereich des Asylrechts gerade im ersten Halbjahr 2015 sowie die zu erwartenden weiteren Anstiege in nächster Zeit haben

⁸ auf der Datengrundlage der anlässlich der Konferenzen der Präsidentinnen und Präsidenten der Oberverwaltungsgerichte und der Verwaltungsgerichtshöfe der Länder und des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts erstellten Statistiken (übersandt mit Schreiben des Präs. OVG Rheinl.-Pfalz v. 19.3.2015; Bl. 398 der Akte 3131/7 E1

zwar zur Schaffung neuer Stellen geführt. Dies kann aber - als Sonderentwicklung - nicht über die beschriebenen strukturellen Veränderungen zu Lasten der Verwaltungsgerichtbarkeit hinwegtäuschen.

2. Gesetzliche Änderungen seit 1995

Durch zahlreiche Änderungen sowohl der Verwaltungsgerichtsordnung als auch anderer Gesetze hat der Gesetzgeber versucht, auf Belastungsspitzen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu reagieren. Im Regelfall zielten die Änderungen auf eine Beschleunigung und Verkürzung der gerichtlichen Verfahren.

a. Änderungen des Verwaltungsprozess- und Verwaltungsverfahrensrechts

Die Verwaltungsgerichtsordnung ist seit 1996 wiederholt und in wesentlichen Bereichen, vor allem in Bezug auf das Rechtsmittelrecht, geändert worden. Eine besonders tiefgreifende Änderung erfuhr die Verwaltungsgerichtsordnung durch das Sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung.

Auch dieses Gesetz zielte auf eine Beschleunigung und Verkürzung der gerichtlichen Verfahren, wobei mit der Novellierung des Prozessrechts *expressis verbis* keine zusätzlichen Belastungen für die öffentlichen Haushalte verbunden sein durften. Erwähnenswert ist weiter, dass für die Verkürzung und Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren - und damit für einen Eingriff in die rechtsstaatlichen Strukturen - das Argument herangezogen worden ist, dass hierin „ein wichtiger Standortfaktor im wirtschaftlichen Wettbewerb der Europäischen Union“ zu sehen sei.⁹ Dabei kann allerdings kein ernsthafter Zweifel daran bestehen, dass das, was als Vereinfachung ausgegeben wird, nicht selten ein substantieller Abbau des Rechtsschutzes ist.¹⁰

aa. Das 6. VwGOÄndG

- (1) Einführung des Erfordernisses der Zulassung der Berufung (§§ 124, 124a VwGO), verschärft durch eine rigide Zulassungspraxis der Gerichte
- (2) Ausgestaltung der Antragsbefugnis für Normenkontrollverfahren (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO)
- (3) Einführung des Vertretungserfordernisses für Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht (§ 67 Abs. 1 VwGO a.F.)

⁹ Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des 6. VwGOÄndG - BR-Drs. 30/96 S. 1

¹⁰ Berkemann, Verwaltungsprozeßrecht auf „neuen Wegen“?, DVBl 1998, 446

- (4) Einführung der Zulassungsbeschwerde (§ 146 Abs. 4 VwGO a.F.)¹¹
- (5) § 114 Satz 2 VwGO (Ergänzung von Ermessenserwägungen während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens)

bb. Weitere Änderungen der Verwaltungsgerichtsordnung

- (1) Einführung der Entscheidung durch den Einzelrichter (§ 6 VwGO)¹²
- (2) § 47 Abs. 2 und Abs. 2a VwGO
(Präklusion und Verkürzung der Antragsfrist)¹³
- (3) Beschränkung des Instanzenzuges (vermehrt erstinstanzliche Zuständigkeiten des Bundesverwaltungsgerichts):

Der Bereich der erst- und damit letztinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts in § 50 VwGO¹⁴ und in anderen Vorschriften¹⁵ wurde in den vergangenen Jahren deutlich ausgeweitet. Dem Bundesverwaltungsgericht ist aber vor allem die Funktion des höchsten Rechtsmittelgerichts zugewiesen, um die Einheitlichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten und der Fortentwicklung des Rechts zu dienen. Jede Schaffung erst- und letztinstanzlicher Zuständigkeiten des Bundesverwaltungsgerichts führt zu einer Durchbrechung der von der Verfassung als Grundstruktur des gerichtlichen Rechtsschutzes vorgegebenen Aufgabenverteilung zwischen den Gerichten der Länder und des Bundes. Inzwischen binden diese erstinstanzlichen Ver-

¹¹ wieder geändert durch Art. 1 Nr. 19 Gesetz zur Bereinigung des Rechtsmittelrechts im Verwaltungsprozess (RmBereinVpG) v. 20.12.2001, BGBl. I S. 3987

¹² Art. 9 Nr. 2 Gesetz zur Entlastung der Rechtspflege v. 11.1.1993, BGBl. I S. 50 (mWv 1.3.1993)

¹³ Änderung des § 47 VwGO durch Art. 3 des Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte v. 21.12.2006, BGBl. I S. 3316 (vWv 1.1.2007): Die Antragsfrist von zwei Jahren wurde auf ein Jahr verkürzt; Einfügen des Absatzes 2a: Unzulässigkeit des Antrags in Bezug auf Bebauungspläne, wenn Einwendungen nicht oder verspätet im Rahmen der Auslegung oder der Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit geltend gemacht hat

¹⁴ § 50 Abs. 1 Nr. 3 VwGO (Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG) eingefügt durch Art. 11 Nr. 23 Zuwanderungsgesetz v. 30.7.2004, BGBl. I S. 195 (mWv 1.1.2005); § 50 Abs. 1 Nr. 5 eingefügt durch Art. 2 Gesetz v. 22.8.2005, BGBl. I S. 2482 (mWv 18.10.2005); § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO (Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungsverfahren für Vorhaben u.a. nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz, dem Bundesfernstraßengesetz, dem Bundeswasserstraßengesetz) eingefügt durch Art. 9 Nr. 2 Buchst. b Gesetz v. 9.12.2006, BGBl. I S. 2833 (mWv 17.12.2006); Ergänzung des § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO durch Art. 3 Nr. 2 Gesetz zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze v. 21.8.2009, BGBl. I S. 2870 (Zuständigkeit für Maßnahmen nach dem Energieleitungsausbaugesetz) und durch Art. 4 Zweites Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze v. 23.7.2013, BGBl. I S. 2543 (Zuständigkeit für Maßnahmen nach dem Bundesbedarfsplangesetz); siehe auch zu der Absicht zur Änderung des § 50 Abs. 1 Nr. 5 VwGO: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre

¹⁵ u.a. § 5 Abs. 1 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz; §§ 190 Abs. 1 Nr. 2, 10a Gesetz über die Errichtung eines Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen; §§ 190 I Nr. 8, 13 Abs. 2 PatG

fahren bald ein Drittel der Richterarbeitskraft beim Bundesverwaltungsgericht.¹⁶

cc. Mittelbare Erschwerung des Zugangs zu den Verwaltungsgerichten:

(1) Regelung über die Fälligkeit der Gerichtsgebühren (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 GKG)¹⁷

(2) Wegfall des Widerspruchsverfahrens in weiten Teilen des Verwaltungsrechts¹⁸

(3) Einschränkung der Kostenfreiheit bei der Klagerücknahme¹⁹

dd. Einführung/Erweiterung von Vorschriften über die Unbeachtlichkeit oder die Heilung erkannter Mängel, insbesondere

(1) §§ 214, 215 BauGB²⁰ (eingeschränkte Beachtlichkeit und Unbeachtlichkeit von Verletzungen von Verfahrens- und Formvorschriften in Bezug auf Flächennutzungs- und Bauleitpläne und Satzungen nach dem BauGB; eingeschränkte Erheblichkeit von Abwägungsmängeln)

(2) § 45 Abs. 2 VwVfG (Heilung von Verfahrens- und Formfehlern)²¹

(3) § 75 Abs. 1a VwVfG (Erheblichkeit von Mängeln bei der Abwägung (Planfeststellung) und Einschränkung des Anspruchs auf Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses)²²

¹⁶ Rennert, Wo steht die Verwaltungsgerichtsbarkeit, NdsVBl. 2015, 33, 36

¹⁷ vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 GKG in der Fassung des Kostenrechtsmodernisierungsgesetzes vom 5.5.2004, BGBl. I S. 718 mit Wirkung vom 1. Juli 2004 (danach wird in Prozessverfahren vor den Gericht der Verwaltungsgerichtsbarkeit die Verfahrensgebühr bereits mit der Einreichung der Klage-, Antrags- oder Rechtsmittelschrift fällig)

¹⁸ bezogen auf Niedersachsen seit dem 1.1.2005: § 8a Nds. AGVwGO i.d.F. durch Artikel 2 des Gesetzes vom 5.11.2004, Nds. GVBl. S. 394; seit 1.1.2015: § 80 Nds. Justizgesetz (NJG) v. 16.12.2014, Nds. GVBl. S. 436

¹⁹ infolge der Neufassung des Kostenverzeichnisses (Anlage 1 zum GKG) durch Art. 1 Kostenrechtsmodernisierungsgesetz vom 5.5.2004, BGBl. I S. 718 (mWv 1.7.2004): Danach ist bei unstreitiger Verfahrensbeendigung nur noch eine Ermäßigung der Gerichtsgebühren vorgesehen, etwa lfd. Nr. 5111, 5113, 5115, 5121, 5123, 5124, 5131, 5132, 5211, 5221, 5231 des Kostenverzeichnisses)

²⁰ vgl. Art. 1 Nr. 68 Europarechtsanpassungsgesetz Bau v. 24.6.2004, BGBl. I S. 1359 (Neufassung); Ausweitung des Anwendungsbereichs und Verkürzung der Fristen durch das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte v. 21.12.2006, BGBl. I S. 3316

²¹ vgl. Art. 1 Nr. 3 Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354 (Heilung bis zum Abschluss des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens)

²² Einfügung durch Art. 1 Nr. 9 Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz v. 12.9.1996, BGBl. I S. 1354

b. Änderungen in Bezug auf den Verwaltungsrechtsweg und gescheiterte Bemühungen um eine Rechtswegbereinigung

aa. Entzug wesentlicher Rechtsgebiete

(1) Durch das 7. Gesetz zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes vom 9. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3302) ist für Rechtsstreitigkeiten in Angelegenheiten der Grundversicherung für Arbeitssuchende, der Sozialhilfe und des Asylbewerberleistungsgesetzes seit dem 1. Januar 2005 nicht mehr der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Bereits im Jahr 2005 wurden rund 39.000 Klagen im Zusammenhang mit der neuen Grundversicherung nach dem SGB II bei den Sozialgerichten eingereicht;²³ dies entspricht rd. 21,5 % der Neuzugänge bei den Verwaltungsgerichten des Jahres 2004.²⁴

(2) Privatisierung großer Bereiche des öffentlichen Sektors und damit Verlagerung der Zuständigkeiten von der Verwaltungs- auf die Zivilgerichtsbarkeit: Bahn, Post, Versorgungsbetriebe etc.

(3) Wegfall von Genehmigungserfordernissen und Flucht des Gesetz- bzw. Satzungsgebers in das Privatrecht, um den strengen Bindungen des öffentlichen Rechts zu entgehen: Baurecht, Abgabenrecht etc.

bb. Zersplitterung des Rechtswegs in (unzweifelhaft) öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten

Die in großen Teilen nur historisch zu erklärende Zersplitterung der Rechtswegzuweisung in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten konnte - trotz wiederholter Anläufe - nicht überwunden werden. So ist die ordentliche Gerichtsbarkeit für bedeutende Bereiche des öffentlichen Rechts zuständig, etwa für das Staatshaftungsrecht²⁵, für weite Bereiche des Regulierungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts²⁶ sowie des Berufsrechts²⁷. Selbst für das relativ junge Rechtsgebiet des Regulierungsrechts ist es dem Gesetzgeber nicht gelungen,

²³ Statistisches Bundesamt, Justiz auf einen Blick 2011, Abschnitt 3.7 (S. 52); Im Jahr 2009 stieg die Anzahl der Klagen in den genannten Bereichen sogar auf knapp 152.000 Klagen.

²⁴ Statistisches Bundesamt, Justizgeschäftsstatistik (Geschäftsentwicklung bei Gerichten und Staatsanwaltschaften seit 1995), S. 32

²⁵ Art. 34 Satz 3 GG, § 40 Abs. 2 Satz 1 VwGO; ebenso: Enteignungsentschädigungen nach Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG, §§ 217 ff. BauGB, § 88 Nr. 7 FlurbG; bundes- und landesgesetzliche Regelungen über Aufopferungs- und Entschädigungsansprüchen (etwa § 56 BPolG, § 86 Nds. SOG)

²⁶ §§ 63 Abs. 4, 116 Abs. 3 GWB (Beschwerden gegen Entscheidungen der Kartellbehörde, der Vergabekammer) §§ 75 Abs. 4, 86 EnWG (Beschwerde gegen Entscheidungen der Regulierungsbehörde)

²⁷ §§ 84, 112a BRAO (Einziehung von Beiträgen zur Rechtsanwaltskammer, Verfahren Anwaltsgerichtshof), § 110 BNotO, §§ 72, 130 WiPrO, § 95 StBerG (berufgerichtliche Verfahren),

den Rechtsweg zu den Gerichten einheitlich zu regeln. Für Streitigkeiten, die die Telekommunikation und die Eisenbahnregulierung betreffen, ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Hingegen sind sachgleiche Streitigkeiten nach dem Energiewirtschaftsgesetz den Zivilgerichten zugewiesen.²⁸

3. Vermittlungsdefizite

Begleitet wird diese Entwicklung durch Defizite bei der Vermittlung von Aufgaben und Bedeutung der Verwaltungsgerichtsbarkeit:

a. Strukturell defizitäre Öffentlichkeitsarbeit der Justiz

Öffentlichkeitsarbeit hat traditionell keinen hohen Stellenwert in der Justiz. Es wird in der Regel weder professionell noch strategisch gearbeitet. Oft fehlen „Gesichter“, zu erzählende „Geschichten“.

b. Fokussierung in der Berichterstattung der Medien auf Strafverfahren und Justizskandale

Die Medien fokussieren ihre Berichterstattung in erster Linie auf die das Sensationsinteresse befriedigenden Strafprozesse, auf Skandalurteile und Boulevardthemen und auf die Exekutive als „Machtsträger“. Mängel und Defizite stehen im Vordergrund, Qualität wird mehr oder weniger als selbstverständlich hingenommen.

c. Strukturelles Bildungsdefizit in Bezug auf Recht und Justiz

Es bestehen häufig Wissensdefizite über die Bedeutung der Justiz und eines funktionierenden Rechtswesens für Demokratie und Rechtsstaat. Das Fach Rechtskunde führt in den Schulen nach wie vor ein Schattendasein.

II. Ansätze für ein Handlungskonzept und ein künftiges Vorgehen

In der gegenwärtigen Situation, in der die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Justiz insgesamt durch die Vorwirkungen der Schuldenbremse in einer verschärften (Haushalts-) Konkurrenz zur Bildungs-, Gesundheits- und Innenpolitik steht, muss die Verwaltungsgerichtsbarkeit ihren Stellenwert selbst unter Beweis stellen. Sie muss Lobbyarbeit in eigener Angelegenheit betreiben und ihre Bedeutung für die Gesellschaft immer wieder deutlich machen: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit soll die Bürgerinnen und Bürger vor unzulässigen Maßnah-

²⁸ §§ 75 Abs. 4, 86 EnWG; ebenso: § 35 Abs. 3 und 4 Kohlendioxid-Speicherungsgesetz

men und Eingriffen der Exekutive schützen und die Funktionsfähigkeit des Staates sichern. Sie gewährleistet die freiheitliche und rechtsstaatliche Basis unseres Gemeinwesens und ist damit ein Garant für gesellschaftliche und wirtschaftliche Stabilität. Der Verwaltungsgerichtsbarkeit kommt damit -auch im Vergleich zu den anderen Gerichtsbarkeiten- eine besondere Verantwortung für die Gewährleistung freiheitlich-demokratischer Strukturen in Staat und Gesellschaft zu.

Hierzu reicht es nicht aus, den Bedeutungsverlust zu beklagen oder neue Stellen zu fordern. Notwendig ist vielmehr, zunächst einmal selbst unter Beweis zu stellen, dass man kontinuierlich Anstrengungen zur Qualitätssicherung und -verbesserung der eigenen Arbeit unternimmt (a.). Zweitens ist eine aktivere Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit unerlässlich (b.). Zu diesem Zweck sind auch Aktionen und Veranstaltungen, zum Beispiel mit der Anwaltschaft, der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Politik geboten (c.). Nur so besteht auch die Chance für Initiativen zur Erweiterung des Aufgabenbereichs der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch eine Rechtswegebereinigung, etwa in den Bereichen Staatshaftungsrecht, Kartellrecht sowie Regulierungs- und Vergaberecht.

a. Gerade vor dem Hintergrund rückläufiger Eingangszahlen in vielen Bereichen der Justiz entfalten Klagen wegen Überlastung, immer komplizierter werdender Verfahren und die Forderung nach neuen Stellen wenig Überzeugungskraft im Bereich der Politik. Auch der Hinweis auf die dramatisch steigenden Asylverfahren vermag allenfalls vorübergehend Entlastung zu schaffen, die strukturellen Defizite in den allgemeinen Verwaltungsrechtssachen aber nicht zu kompensieren. Hier gilt es, durch öffentlichkeitswirksames Handeln unter Beweis zu stellen, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit alle Anstrengungen unternimmt, mit den ihr zur Verfügung gestellten Ressourcen verantwortungsvoll und effektiv umzugehen. Die Akzeptanz des gerichtlichen Handelns hängt von der Qualität der eigenen Arbeit ab, von einer ausreichenden Verfahrens-, Prozess-, Entscheidungs- und Servicequalität und deren fortlaufender Verbesserung. Denn die persönlichen Erfahrungen der Bürgerinnen und Bürger mit der Justiz prägen das Bild von ihr und damit deren Wertschätzung.

In diesem Sinne kommt der Qualitätsdiskussion eine wichtige Bedeutung zu. Wegen der Einzelheiten wird auf das hierneben erstellte Thesenpapier als Diskussionsgrundlage für die anstehende Präsidentenkonferenz Bezug genommen.

b. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit muss deutlich machen, dass sie es wert ist, ihre sachlichen und personellen Ressourcen zu verbessern und ihre Rechtsschutzfunktion zu stärken. Hierzu gehört eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit, die sich sowohl an die Politik, also das BMJV, die Landesjustizministerinnen und -minister, die Rechtspolitiker und die Organisationen und Verbände, aber natürlich auch und gerade an die allgemeine Öffentlichkeit, hier vor allem an die Medien als wichtige Multiplikatoren und Meinungsbildner richtet. Unser Anliegen

muss es sein, die Bedeutung der Verwaltungsgerichtsbarkeit für die Gesellschaft und für jeden einzelnen zu vermitteln. Justiz braucht „Gesichter“. Traditionelles Agieren in Zurückhaltung und Bescheidenheit reicht in einer Mediengesellschaft nicht mehr aus.

Wir müssen im Rahmen einer aktiven Öffentlichkeitsarbeit anhand geeigneter Fälle und das Besetzen bestimmter Themen die gesellschaftliche Bedeutung unserer Gerichtsbarkeit deutlich machen. So können die Gerichte selbst aktiv das Gespräch mit Rechtspolitikern suchen, zu Diskussionsveranstaltungen einladen, in Hintergrundgesprächen mit Journalistinnen und Journalisten die Arbeitsweise und den Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit erläutern, die Zuständigkeiten und Probleme erfahrbar machen und so auch Distanz und Berührungssängste abbauen helfen.

Für die Zukunft wäre es hilfreich, sich bei wichtigen Themen abzustimmen und ein gemeinsames Vorgehen der Verwaltungsgerichte inhaltlich und zeitlich zu koordinieren. Ein Ort hierfür könnte die Präsidentenkonferenz sein. Als mögliche Kristallisationspunkte bieten sich auch der Verwaltungstag 2016 in Hamburg, der deutsche Juristentag mit seiner öffentlichen rechtlichen Abteilung in der 2. Jahreshälfte 2016 sowie sonstige Veranstaltungen mit überregionalem Bezug an. Auch internationale Partnerschaften mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit anderer Länder können ein Anknüpfungspunkt für entsprechende öffentlichkeitswirksame Botschaften sein, die Botschaft nämlich, dass das deutsche Verwaltungsrecht und die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit ein im Ausland bei dem Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen geschätztes Vorbild darstellen.. Internationale Studien belegen immer wieder, dass dem Recht und insbesondere der institutionellen Stabilität eine herausragende Rolle für wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftlichen Zusammenhalt zukommt.

c. Die Stärkung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist ein gemeinsames Anliegen nicht nur der Gerichtsleitungen und der Richterschaft, sondern auch der (Fach-) Anwaltschaft, der Rechtswissenschaft, der Rechtspolitik und letztlich auch der Verwaltung. Insoweit bietet es sich an, die Zusammenarbeit zu stärken und Koalitionen zu bilden für ein konzertiertes und abgestimmtes Vorgehen sowohl auf Bundesebene als auch vor Ort.