

Zur Qualitätsdiskussion in der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts sowie die Präsidentin und die Präsidenten der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe der Länder haben sich auf ihrer Konferenz am 8. Mai 2006 in Kassel erneut mit der Qualitätsdiskussion in der Verwaltungsgerichtsbarkeit und mit dem Umgang der Verwaltungsgerichte mit Behörden, Rechtsanwälten, der Presse sowie politischen Entscheidungsträgern befasst.

I.

Die Qualitätsdiskussion ist für die Leistungen der Gerichtsbarkeit gegenüber den rechtsuchenden Bürgern, der Anwaltschaft und den bei Gericht auftretenden Verwaltungen von hoher Bedeutung. Die Qualität des Rechtsschutzes und auch das Ansehen der Gerichtsbarkeit in der Öffentlichkeit, die Wahrnehmung ihrer Funktion für Bürger und Staat und ihre Wertschätzung werden durch die täglichen Leistungen der Gerichte und das Auftreten der Richterinnen und Richter sowie des nichtrichterlichen Personals bestimmt. Qualität in diesem Sinne kann nur dauerhaft gewährleistet werden, wenn die Richterschaft und die Mitarbeiter selbst sich kontinuierlich darüber verständigen, was eine gute und angemessene Leistung des Gerichts gegenüber den rechtsuchenden Verfahrensbeteiligten darstellt und wie den berechtigten Erwartungen an die Gerichtsbarkeit möglichst weitgehend entgegengekommen werden kann. Dieser Verständigungsprozess kann nicht von den Gerichtsleitungen vorgegeben oder gar im Wege von Anweisungen verfügt werden. Er muss von allen Bediensteten gemeinsam entwickelt und dauerhaft getragen werden. Die Präsidenten unterstützen und fördern die an vielen Gerichten bereits intensiv aufgenommene Qualitätsdiskussion in diesem Sinne. Sie beteiligen sich mit eigenen Beiträgen an dieser Diskussion, ohne verbindliche Vorgaben zu machen. In diesem Sinne verstehen sich auch die folgenden Erwägungen.

Eine nachhaltige Qualitätsdiskussion setzt voraus, dass wesentliche Schwerpunkte lösungsbezogen behandelt werden. Die Diskussion sollte verstetigt werden und auch zwischen den Gerichten und bundesweit in der Verwaltungsgerichtsbarkeit geführt werden. Das gewährleistet ihre Dauerhaftigkeit und Nachhaltigkeit.

Folgende vier Schwerpunkte sehen die Gerichtspräsidenten für die Leistungen und das Ansehen der Gerichtsbarkeit als besonders bedeutsam an:

1. Die Dauer der Verfahren bei den Verwaltungsgerichten (Laufzeiten)
2. Die Qualität der Entscheidung
3. Das Auftreten des Gerichts in der mündlichen Verhandlung
4. Die allgemeine Kommunikation mit den Verfahrensbeteiligten.

1.

Von Anwälten, Behördenvertretern und Rechtsuchenden werden die langen **Verfahrenslaufzeiten** in allen drei Instanzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit bemängelt. Ein erstinstanzliches allgemeines Verfahren vor den Verwaltungsgerichten dauerte im Jahre 2004 im Bundesdurchschnitt 13,3 Monate, obwohl nicht wenige dieser Verfahren nach etwa sechs Monaten entscheidungsreif waren. Die durchschnittlichen Laufzeiten in den einzelnen Ländern differieren erheblich. Auch wenn die durchschnittlichen Verfahrenslaufzeiten in den letzten Jahren stetig reduziert werden konnten, sollte sich die Qualitätsdiskussion der Verfahrenslaufzeiten in den einzelnen Gerichten annehmen und eine kontinuierliche und nachhaltige Verbesserung anstreben. Ziel sollte in allen Instanzen eine Verfahrenslaufzeit von deutlich unter einem Jahr sein. Flexible Verfahrensgestaltungen (u. a. früher erster Termin) können zu Verfahrensverkürzungen beitragen. Oft wird auch eine Information der Verfahrensbeteiligten bei längeren Verfahrenslaufzeiten gewünscht. Anfragen sollten nicht bloß floskelhaft oder gar ausweichend beantwortet werden. In den Gerichten sollten Handlungsansätze der Richterschaft selbst für eine Beschleunigung der Verfahren ohne Qualitätseinschränkungen entwickelt werden.

2.

Aktuelle Umfragen bestätigen die bereits erreichte hohe Qualität verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen. Die Verfahrensbeteiligten erwarten zum Abschluss des Prozesses zu Recht eine **Entscheidung** von hoher fachlicher Qualität, die insbesondere die unterlegene Partei gut nachvollziehen kann und die sie überzeugt. Eine Arbeitsgruppe von Verwaltungsrichtern aus Nordrhein-Westfalen hat dazu in ihrem Arbeitspapier zur Qualitätsdiskussion wesentliche, sehr konkrete Anhaltspunkte gegeben, die in allen Verwaltungsgerichten ernsthaft erörtert werden sollten. Ein Auszug aus dem Papier ist beigefügt (Anlage 1). Danach sollten Entscheidungsbegründungen einer Selbstreflexion nach diesen oder weiter zu entwickelnden Gesichtspunkten regelmäßig unterzogen werden.

3.

Das **Auftreten** des Gerichts **in der mündlichen Verhandlung**, insbesondere die Fähigkeit, auf die Sichtweisen der Verfahrensbeteiligten einzugehen und Verständnis für den rechtlichen Ansatz des Gerichts zu vermitteln, ist zentral für die Akzeptanz der Gerichtsbarkeit und ihrer Entscheidungen. Dies gilt um so mehr als viele Rechtsuchende nur selten oder gar nur einmal in ihrem Leben mit einem gerichtlichen Verfahren und einer mündlichen Verhandlung konfrontiert werden. Erfahrungen mit einem Gericht in einer mündlichen Verhandlung sind deshalb häufig prägend für die Einschätzung einer Gerichtsbarkeit. Auf das richterliche Verhalten in der mündlichen Verhandlung sollte die Qualitätsdiskussion deshalb ein besonderes Augenmerk richten. Von Verwaltungsrichtern aus Rheinland-Pfalz wurde dazu ein Papier erarbeitet (Anlage 2).

4.

Die Qualitätsdiskussion sollte die **allgemeine Kommunikation mit den Verfahrensbeteiligten** betrachten und nach einer Bestandsaufnahme Ansätze zur Verbesserung entwickeln. Dazu gehören Transparenz und Vorhersehbarkeit des Verfahrensablaufs für die Beteiligten, Aufklärungen, Hinweise und Erörterungen zum Streitgegenstand und Flexibilität bei der Verfahrensgestaltung (u.a. vorherige Anfragen bei Terminbestimmungen).

7 Thesen
zum Umgang mit Behörden, Rechtsanwälten, der Presse
sowie politischen Entscheidungsträgern

Den folgenden Thesen liegen die Ergebnisse verschiedener Arbeitsgruppen zugrunde, die sich eingehend mit diesen Themenbereichen befasst haben. Die Thesen sollen der Richterschaft sowie den angesprochenen Interessentengruppen zur Diskussion gestellt werden.

1.

Die Richterschaft sollte in einen ständigen Dialog mit der Anwaltschaft und den Vertretern der Behörden treten, um gerichtliches Handeln zu erläutern und evtl. Fehlvorstellungen zu korrigieren. Dieser Dialog kann u.a. geführt werden

- in Gesprächskreisen zu rechtlichen und organisatorischen Fragen
- durch wechselseitige Mitwirkung an Fortbildungsveranstaltungen
- durch Kontaktpflege zu Kammern und Berufsverbänden
- mittels Abordnung von Richterinnen und Richtern in die kommunale und staatliche Verwaltung
- durch regelmäßige Kundenbefragungen
- durch Bereitstellen von Entscheidungsdatenbanken.

2.

Bei allen Verfahrensmaßnahmen sollten die Belange von Behörden und Rechtsanwälten berücksichtigt werden. Diesen sind folgende Punkte besonders wichtig:

- Kurze Verfahrenslaufzeiten
- Musterverfahren sollen vorgezogen werden
- Rücksichtnahme bei der Bestimmung von Fristen und Terminen
- Anforderung von Verwaltungsvorgängen auch unter Würdigung der behördlichen Arbeitsprozesse

5

- Rechtzeitige verfahrensbegleitende Mitteilungen und rechtliche Hinweise, soweit dies zulässig ist
- Erörterungstermine
- Intensive Rechtsgespräche in der mündlichen Verhandlung.

3.

Gegenüber Rechtsanwälten und Behörden ist zum Ausdruck zu bringen, dass Verständnis für das Anliegen der Beteiligten aufgebracht und der anwaltlichen sowie der behördlichen Tätigkeit Wertschätzung entgegengebracht wird.

4.

Die Kommunikation zwischen der Verwaltungsgerichtsbarkeit und den politischen Entscheidungsträgern ist zu verbessern. Stärker als bisher ist im Rahmen dieser Kommunikation auf die verfassungsrechtliche Stellung und die Bedeutung der Verwaltungsgerichtsbarkeit für Staat und Gesellschaft sowie auf den Zusammenhang zwischen ihrer Leistungsfähigkeit und einer angemessenen Personal- und Sachausstattung hinzuweisen.

5.

Gegenüber den zuständigen Ressortministerien muss deutlich gemacht werden, dass die verwaltungsgerichtliche Praxis frühzeitig in die Meinungsbildung zu die Gerichtsbarkeit betreffenden (rechts-)politischen Vorstößen und Gesetzgebungsvorhaben einzubinden ist.

6.

Es muss darauf hingewirkt werden, dass stets eine ausreichende Zahl qualifizierter Verwaltungsrichter/innen für Abordnungen an die obersten Landes- und Bundesbehörden zur Verfügung steht.

7.

Professionelle Pressearbeit ist für die Außendarstellung besonders wichtig. Aus journalistischer Sicht hat die Verwaltungsgerichtsbarkeit ein gutes Ansehen und leistet insgesamt auch eine gute Pressearbeit.

Die Qualität der Pressearbeit hängt im Wesentlichen ab von den gerichtsinternen Rahmenbedingungen, der Gestaltung des "Außenverhältnisses" zu den Medienvertretern und der Nachbetrachtung pressewirksam gewordener Fälle mit dem Ziel, Anregungen für die Behandlung künftiger Vorgänge zu gewinnen.

In diesem Zusammenhang sind insbesondere folgende Punkte bedeutsam:

- Freistellung der Pressesprecher/innen von Aufgaben richterlicher Tätigkeit in gebotem Umfang, ausreichende sachliche Ausstattung und Unterstützung
- Reibungsloser Informationsfluss innerhalb des Gerichts
- Rechtzeitige Information der Presse über öffentlichkeitsrelevante Angelegenheiten und ggf. erläuternde Hinweise
- Professionelle Gestaltung von Pressemitteilungen
- Intensive und kontinuierliche Kontaktpflege zu Pressevertretern
- Ausreichende Anzahl von Fortbildungsveranstaltungen zur Pressearbeit
- "Lernen aus Fehlern": gezielte Nachbetrachtung der Pressearbeit.

Anlage 1

Arbeitspapier 1 der Arbeitsgruppe Qualitätsdiskussion Nordrhein-Westfalen Hier:
Zur Begründung von Entscheidungen, Seiten 13 bis 15 (Ziffer 6)

Anlage 2

Arbeitspapier Verwaltungsgerichtsbarkeit Rheinland-Pfalz
Zur mündlichen Verhandlung

...

6. Verfahrensabschließende Entscheidungen

Gerade dieser zentrale Bereich richterlicher Tätigkeit sollte einer regelmäßigen Selbstvergewisserung und einer ständigen Suche nach Verbesserung unterliegen. Übergeordnetes Qualitätsmerkmal ist dabei die Überzeugungskraft verfahrensabschließender Entscheidungen im Hinblick auf die Beteiligten - insbesondere die unterlegene Partei -, aber auch im Hinblick auf das Rechtsmittelgericht. Je höher diese Überzeugungskraft ist, desto eher kann die Entscheidung den erwünschten Rechtsfrieden herbeiführen. Den zur Entscheidung berufenen Richtern kommt die Aufgabe zu, ein bestmögliches Arbeitsergebnis zu erstellen. Gute Teamarbeit innerhalb des Spruchkörpers ist dadurch gekennzeichnet, dass Anregungen der Kollegen nicht als besserwisserische Kritik, sondern als selbstverständliche gemeinsame Arbeit an einem möglichst guten Ergebnis gemeint und verstanden werden. Mit Blick auf die Qualität verfahrensabschließender Entscheidungen sind u.a. folgende Gesichtspunkte nachdenkenswert:

6.1

Grundsätzlich fördern längere Entscheidungsbegründungen die Akzeptanz nicht mehr als kürzere. Die Adressaten erwarten zwar zu Recht eine Auseinandersetzung mit ihrem entscheidungserheblichen Vorbringen, nicht aber eine Begründung, die sich mit jeder noch so fern liegenden Literaturmeinung oder jedem (schwachen) Argument auseinandersetzt. Die Beteiligten sind regelmäßig nicht "überzeugter", wenn ihnen lange wissenschaftliche Abhandlungen geboten werden. Kurze Entscheidungen führen zwar nicht per se zu einer Zeitersparnis. Gerade die Beschränkung auf das Wesentliche setzt vielfach eine noch stärkere Ordnung der Gedanken und damit eine zeitintensivere Überarbeitung des Textes voraus. Eine solche Ordnung und Straffung fördert aber regelmäßig und maßgeblich die Überzeugungskraft der Entscheidung. Zeitgewinne sind hingegen zu erwarten, wenn etwa auf detailverliebte Argumentation, auf das Erörtern von Randaspekten oder das "Widerlegen" eher abseitigen Vortrags verzichtet wird. Eine kurze Entscheidung ist dabei nicht gleichzusetzen mit einer unzureichend oder oberflächlich begründeten Entscheidung. Eine gute kurze Entscheidung wird sich vielmehr regelmäßig dadurch auszeichnen, dass sie sich auf die wirklich wesentlichen Punkte konzentriert. Daraus folgt u.a.:

- Eine Entscheidungsbegründung sollte nicht den gesamten Entstehungsprozess der (mitunter von umfangreicher Lektüre, Selbstzweifeln und Irrwegen begleiteten) Entscheidungsfindung wiedergeben. Sie sollte das Ergebnis kurz und knapp begründen. Das erfordert die Bereitschaft, Erarbeitetes auch fallen zu lassen.

- Unproblematische Punkte können regelmäßig entweder ganz entfallen oder lediglich ergebnishaft dargestellt werden. Hierzu zählen meist auch die in der (obergerichtlichen oder höchstrichterlichen) Rechtsprechung bereits entschiedenen Streitfragen.
- Zutreffende Erwägungen der erstinstanzlichen Entscheidung sollte sich die zweite Instanz verstärkt durch bestätigende Bezugnahmen zu Eigen machen.
- Entbehrlich sind meist längere Erörterungen zu Fragen, die offen gelassen werden.
- Auch obiter dicta sind nur selten angezeigt. Sie können allerdings im Einzelfall eine für die Beteiligten (insbesondere die Verwaltung) weiterführende oder befriedende Funktion haben.
- Juristische Meinungsstreite sollten nicht dazu verführen, allen Verästelungen der verschiedenen Argumentationsstränge nachzugehen. Nur die wesentlichen Aspekte sollten dargestellt werden.
- Auch die Begründung der eigenen Position sollte sich auf das Wesentliche beschränken. Wird zwei "starken" Argumenten ein drittes oder viertes "schwaches" Argument hinzugefügt, wird in aller Regel die Überzeugungskraft nicht gestärkt, sondern eher geschwächt.
- Zitate sollten nur dort verwandt werden, wo sie die Überzeugungskraft der Entscheidung stärken oder straffende Funktion haben, also etwa im Zusammenhang mit neuen oder bislang ungeklärten Fragestellungen oder zur "Entlastung" der Urteilsgründe ("zu näheren Einzelheiten vgl. ...").

6.2

Die sprachliche Gestaltung der Entscheidungen wird von Beteiligten und Dritten nicht selten als ein Indikator dafür gewertet, ob die Verwaltungsgerichtsbarkeit den von ihr selbst formulierten und den an sie gerichteten Anforderungen gerecht wird. Folgende Aspekte sollten bedacht werden:

- Entscheidungen sollten für jeden Adressaten verständlich und nachvollziehbar sein.
- Klare Obersätze sind unabdingbar. Sie sind der Prüfstein für eine klare Gedankenführung.
- Empfehlenswert ist grundsätzlich, die abstrakten Ausführungen zu einer Norm (Anforderungen der Norm, Auslegung der Norm, ggf. Darstellung eines Meinungsstreits) insgesamt "vor die Klammer", also vor die Subsumtion zu ziehen.

- Kurze Sätze sind ein Grunderfordernis. Überlange oder verschachtelte Sätze lassen sich nahezu ausnahmslos zerlegen. Hauptursache für Schachtelsätze: Zu viele Gedanken werden in einem Satz konzentriert, anstatt die einzelnen Gedanken oder Teilaspekte nacheinander zu entwickeln.
- Antiquierte Formulierungen und Kanzleistil sind ebenso vermeidbar wie unnötige Passiv-Formulierungen und Substantivierungen. Der konkretere ist dem allgemeineren Ausdruck regelmäßig vorzuziehen.
- Füllworte sind entbehrlich; umfangreiche Erläuterungen mit Zwischengedanken oder Einschüben schaden grundsätzlich dem Lesefluss.
- Die Urteilssprache sollte die gebotene richterliche Zurückhaltung widerspiegeln. Dazu gehört auch ein respektvoller, schonender Umgang mit den Beteiligten oder anderen Gerichten. Formulierungen, die als - regelmäßig gar nicht gewollte Rüge oder Verletzung empfunden werden könnten (Beispiel: Der Prozessbevollmächtigte/das Verwaltungsgericht erkennt/übersieht, ...), sind meist überflüssig.

6.3

Sogenannte Mehrfachbegründungen im verwaltungsgerichtlichen Urteil haben vor allem im Berufungszulassungsverfahren eine wichtige Bedeutung. Beruht das Ergebnis des verwaltungsgerichtlichen Urteils auf mehreren selbstständig tragenden Begründungen, hat ein Berufungszulassungsantrag nur Erfolg, wenn jede dieser Begründungen erfolgreich angegriffen wird. Deshalb ist es erforderlich, in den Urteilsgründen hinreichend klar zum Ausdruck zu bringen, ob und inwieweit es sich um selbstständig tragende Mehrfachbegründungen handelt (z.B.: "Unabhängig hiervon hat die Klage auch deshalb keinen Erfolg, weil ..."). Notwendig ist auch eine klare Aussage dazu, ob es sich tatsächlich um ein tragendes Begründungselement oder einen nicht entscheidungserheblichen Gedanken handelt.

6.4

Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts dienen auch der Unterrichtung der ersten Instanz über die Fortentwicklung der obergerichtlichen Rechtsprechung. Daraus folgt u. a., dass Berufungszulassungen so begründet werden sollten, dass für das Verwaltungsgericht erkennbar ist, welche Erwägungen der ersten Instanz das Berufungsgericht für ernstlich zweifelhaft hält, wo es grundsätzlichen Klärungsbedarf oder worin es einen Verfahrensfehler sieht. Entsprechendes gilt für andere zweitinstanzliche Entscheidungen.

Die mündliche Verhandlung – Ein Leitbild

Ziel

Für die Beteiligten ist die mündliche Verhandlung oft der Mittelpunkt des Prozesses; sie haben die Möglichkeit, ihr Anliegen dem Gericht mündlich vorzutragen und miteinander zu erörtern. Zugleich gehört sie zum Kernbereich der richterlichen Tätigkeit. Die mündliche Verhandlung bildet in besonderem Maße die Grundlage einer richtigen Sachentscheidung. Aufgabe des Richters ist es, den Beteiligten zu vermitteln, dass ihr Begehren ernst genommen, richtig verstanden und sorgfältig geprüft wird. Die Rechtsfindung soll erfahrbar und transparent werden. Die richterlichen Erläuterungen helfen den Beteiligten, ihr bisheriges Vorbringen zu überdenken, die Entscheidung zu verstehen, nachzuvollziehen und zu akzeptieren. Damit ist die mündliche Verhandlung auch für die Außenwirkung von herausragender Bedeutung.

Dieses Leitbild soll Anregungen geben. Für seine praktische Umsetzung bleibt der Einzelfall maßgebend.

Wege zum Ziel

1. Vorbereitung der mündlichen Verhandlung

- ggf. Terminabsprache mit den Beteiligten (Richterassistenz)
- sachgerechte Behandlung von Terminverlegungsanträgen unter Berücksichtigung der Interessen der Beteiligten (Teilnahme des mit der Sache vertrauten Rechtsanwalts oder Behördenvertreters) und der Notwendigkeit eines zügigen Verfahrens; ggf. fernmündliche Erläuterung einer etwaigen Ablehnung
- angemessene Zeitplanung für die Dauer der mündlichen Verhandlung (kein Zeitdruck, keine „Mondschein“-Sitzungen, ggf. Sitzungspausen, keine langen Wartezeiten, bei Verzögerung Information an bereits erschienene Beteiligte des nächsten Verfahrens)
- rechtzeitiger Hinweis auf beabsichtigte Vergleichsgespräche, um diese sinnvoll führen zu können
- Information der ehrenamtlichen Richter über den Sach- und Streitstand möglichst vor Beginn der mündlichen Verhandlung, dabei plastische Schilderung der Verfahren in verständlicher Sprache (kein Ablesen eines vorbereiteten Textes)

2. Ablauf der mündlichen Verhandlung

- freundliche Begrüßung der Beteiligten
- namentliche Anrede
- evtl. Vorstellung der Richter (bzw. des Berichterstatters)

- Sachbericht nur, wenn die Beteiligten nicht darauf verzichten oder dafür ein besonderer Anlass besteht (z.B. Anwesenheit eines nicht rechtskundig vertretenen Beteiligten)

oder größeren Zuhörerkreises und von Presse); Sachbericht dann unter Beschränkung auf das Wesentliche in möglichst freiem Vortrag mit Blickkontakt zu den Beteiligten (keine Verlesung eines Urteilstatbestandes)

- in Verfahren mit einer Vielzahl zu erörternder Fragen vorab Verhandlungsplan des Gerichts darstellen

- Erörterung der Sach-und Rechtslage

offene Gesprächsführung (kein „oberlehrerhaftes“ Dozieren, keine richterlichen Monologe, keine Zurechtweisung der Beteiligten), dabei ggf. voraussichtliche Entscheidung bzw. Entscheidungsmöglichkeiten deutlich machen

ausdrückliche Einbeziehung der persönlich erschienenen Kläger in die Erörterungen unter Verwendung einer verständlichen Sprache; Gelegenheit geben, persönlich das Anliegen zu artikulieren (ggf. auch „letztes Wort“)

keine Erörterung von Zulässigkeitsproblemen, wenn Sachentscheidung absehbar ist; ausnahmsweise kurzer Hinweis auf Auffassung des Gerichts, wenn Zulässigkeitsfragen von Beteiligten angesprochen sind

ggf. Versuch der einvernehmlichen Streitschlichtung (Vergleichsverhandlungen, Einsatz mediativer Elemente)

keine Gespräche oder Kommentare auf der Richterbank, stattdessen ggf. Sitzungsunterbrechung

- Zeugen

Hinweis auf die Bedeutung der Zeugenaussage, den Ablauf der Vernehmung und verständliche Belehrung über die Pflichten

- Schluss der mündlichen Verhandlung

Hinweis auf voraussichtlichen Zeitpunkt der Zustellung (etwaige Verzögerungsgründe -z.B. Urlaub des Berichterstatters -angeben)

Entlassung der Beteiligten mit Dank für ihre Mitwirkung und guten Wünschen für die Rückfahrt