

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 129

Die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Vorträge und Diskussionsbeiträge
der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1997
des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung
bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungs-
wissenschaften Speyer

herausgegeben von

Rainer Pitschas



Duncker & Humblot · Berlin

Die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 129

Die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Vorträge und Diskussionsbeiträge
der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1997
des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung
bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungs-
wissenschaften Speyer

herausgegeben von

Rainer Pitschas



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit : Vorträge und
Diskussionsbeiträge der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung
1997 des Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung bei der
Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer / hrsg.
von Rainer Pitschas. – Berlin : Duncker und Humblot, 1999
(Schriftenreihe der Hochschule Speyer ; Bd. 129)
ISBN 3-428-09765-3

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-09765-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Herausgebers	9
Begrüßung durch den Geschäftsführenden Direktor des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Univ.-Prof. Dr. Dr. <i>Klaus König</i>	11

Erster Teil: Reformbedarfe der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die Reform des Justizsystems der Bundesrepublik Deutschland als Beitrag zur Modernisierung des Rechtsstaates Von <i>Peter Caesar</i> , Mainz	17
Zur Dauer verwaltungsgerichtlicher Verfahren – zugleich Zwischenbericht über ein Forschungsprojekt – Von <i>Detlef Merten</i> unter Mitarbeit von <i>Michael Jung</i> , Speyer	31
Diskussion zu den Referaten von <i>Peter Caesar</i> und <i>Detlef Merten</i> Bericht von <i>Michael Jung</i> , Speyer	55
Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit als „Ökonomisierung“ des Rechtsstaates? Verfassungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Eckwerte der Modernisierungsdiskussion Von <i>Rainer Pitschas</i> , Speyer	59

Zweiter Teil: Modernisierung der Gerichtsstrukturen

Rationalisierung der Aufbauorganisation und Geschäftsprozesse in der Verwaltungsgerichtsbarkeit am Beispiel der Freien und Hansestadt Hamburg Von <i>Wolfgang Hoffmann-Riem</i> , Hamburg	95
Dezentrale Ressourcensteuerung in der Justiz und Reform der inneren Gerichtsorganisation unter Berücksichtigung der Verwaltungsgerichtsbarkeit am Beispiel der Freien Hansestadt Bremen Von <i>Ulrich Mäurer</i> , Bremen	117

Diskussion zu den Referaten von <i>Wolfgang Hoffmann-Riem</i> und <i>Ulrich Mäurer</i>	
Bericht von <i>Christian Koch</i> , Speyer	137
Die Rationalisierung der Büroorganisation und Geschäftsprozesse in der Gerichtsbarkeit aus der Perspektive der Organisationsberatung	
Von <i>Axel G. Koetz</i> , Düsseldorf	145
Diskussion zum Referat von <i>Axel G. Koetz</i>	
Bericht von <i>Klaus Grütjen</i> , Speyer	159
Dritter Teil: Prozeßrechtsreform im Entwicklungszusammenhang der Modernisierung	
Vorstellungen und Erwartungen der Verwaltungsrichter/innen zum künftigen Verwaltungsprozeß und zur internen Rationalisierung der Gerichtsorganisation	
Von <i>Gabriele Versteegen</i> , Düsseldorf	173
Wie geht es weiter mit der Erneuerung der Verwaltungsgerichtsordnung im „schlanken Staat“? – Ungelöste Probleme, politische Gesichtspunkte und verfassungsrechtliche Grenzen künftiger Reformen des Verwaltungsprozeßrechts	
Von <i>Hans Peter Schmieszek</i> , Bonn	185
Diskussion zu den Referaten von <i>Gabriele Versteegen</i> und <i>Hans Peter Schmieszek</i>	
Bericht von <i>Florine La Roche-Thomé</i> , Speyer	203
Neuorganisation der Justiz und Verfahrensvereinfachungen im Verwaltungsprozeß – Chancen für eine Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Krise öffentlicher Haushalte aus anwaltlicher Sicht	
Von <i>Gerhard Hofe</i> , Mainz	211
Diskussion zum Referat von <i>Gerhard Hofe</i>	
Bericht von <i>Klaus Grütjen</i> , Speyer	229

**Vierter Teil:
Erneuerung der Verwaltungsgerichtsbarkeit
in der Tschechischen Republik**

Anmerkungen über die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik	
Von <i>Dušan Hendrych</i> , Prag	237

Inhaltsverzeichnis

7

Zur Errichtung eines obersten Verwaltungsgerichts: Die Judikatur des Verfassungsgerichts der Tschechischen Republik

Von *Jirí GrosPIC*, Prag 245

Verzeichnis der Referenten 255

Vorwort des Herausgebers

Die rechtsstaatliche Verwaltung in Deutschland ist ohne die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht denkbar. Der soziale und demokratische Rechtsstaat bedarf seiner Sicherung durch die verwaltungsgerichtliche Kontrolle. Art. 19 Abs. 4 GG bringt diesen Zusammenhang in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 GG zum Ausdruck. Die konkrete Ausgestaltung dieser Kontrollfunktion der Verwaltungsrechtsprechung obliegt freilich dem Gesetzgeber; sie ist innerhalb der verfassungsrechtlichen Rahmgebung flexibel. Wie die verwaltungsgerichtliche Prüfung des Verwaltungshandelns des näheren geregelt wird, hängt dabei auch – aber nicht nur – von der Rolle des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts ab: Die gegenwärtige Staats- und Verwaltungsmodernisierung läßt keinen Zweifel daran, daß sie funktionale Wandlungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Folge haben wird.

Diese Veränderungen und die damit verbundenen Probleme waren Gegenstand einer Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften, die vom 20. bis 22. Oktober 1997 unter Teilnahme zahlreicher Verwaltungsrichter in Speyer stattfand. Im Verlauf der Tagung wurden die allfälligen Reformbedarfe der Verwaltungsgerichtsbarkeit erörtert und die Vorstellungen und Erwartungen der Richterschaft diskutiert, die sich auf die Entwicklung des Verwaltungsprozeßrechts beziehen. Überdies bildeten die Erfordernisse und Voraussetzungen einer „inneren“ Reform durch fortschreitende Rationalisierung der Aufbauorganisation und Geschäftsprozesse in der Verwaltungsgerichtsbarkeit einen weiteren Gegenstand der Verhandlungen. Der gleichzeitig ermöglichte Blick auf die Erneuerung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Tschechischen Republik verdeutlichte den Tagungsteilnehmern, daß die deutschen Reformbemühungen in einen Zusammenhang mit den Rechtsschutzstandards in den anderen Mitgliedstaaten der heutigen und künftigen Europäischen Union gerückt werden müssen. Die auf der Konferenz zu diesen Themenkreisen gehaltenen Referate werden nachfolgend abgedruckt.

Bei der Vorbereitung und Durchführung der Tagung haben mir meine wissenschaftliche Mitarbeiterin, Frau Ass. jur. Florine La Roche-Thomé, sowie meine Sekretärin, Frau Gabi Gerhardt, intensiv zur Seite gestanden. Die erste hat darüber hinaus für die Fertigstellung des Gesamtmanuskripts dieses Tagungsbandes gesorgt. Für engagierte und aufschlußreiche Diskussionen, die ebenfalls dokumentiert sind, danke ich den Teilnehmern an der Konferenz herzlich. Überdies erschien ein ausführlicher Bericht aus der Feder meines Habilitanden, Herrn Dr. Christian Koch, in der NVwZ 1998, S. 478 f.

Speyer, im Dezember 1998

Rainer Pitschas

Begrüßung

**durch den Geschäftsführenden Direktor
des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung
bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
Universitätsprofessor Dr. Dr. Klaus König**

Herr Minister, meine sehr geehrten Damen und Herren, lieber Herr Kollege Pitschas,

als Geschäftsführender Direktor des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung darf ich Sie sehr herzlich in Speyer zu unserer verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1997 zum Thema „Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit“ begrüßen. Wir freuen uns, daß dieses Thema ein so breites Interesse gefunden hat, und ich möchte ganz besonders die vielen Richterinnen und Richter in unserer Mitte begrüßen.

Für die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und für das Forschungsinstitut, das nun seit über 20 Jahren verselbständigt ist, ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit ein alter und bewährter Dialogpartner: in unseren Veranstaltungen, in unseren Forschungsvorhaben und dann in unseren Publikationen. Die rechtsstaatliche Verwaltung in Deutschland ist eben ohne die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht denkbar.

Bereits 1950 erschien als Band 5 der Schriftenreihe der Hochschule eine von Carl Hermann Ule, damals noch Senatspräsident am Obergerverwaltungsgericht Lüneburg, herausgegebene Schrift: „Das Bonner Grundgesetz und die Verwaltungsgerichtsbarkeit“. In der Folge sind eine Fülle von Dissertationen, Projekten, Gutachten, Tagungen usw. zu Themen wie ehrenamtliche Richter, Massenverfahren, Verbandsklage, außer- und innergerichtliche Konfliktregelung, Bestandskraftlehre, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren usw. entstanden. Es gibt aber nicht nur diese sachliche Gemeinsamkeit zwischen Wissenschaft und Praxis. Von Speyer aus bestehen und bestanden vielfältige persönliche Beziehungen zur Verwaltungsgerichtsbarkeit. Nicht nur in der Person von Carl Hermann Ule, der aus der Verwaltungsrichter-Laufbahn kam, sondern auch dadurch, daß eine Reihe Speyerer Professoren Richter im Nebenamt in Staats- und Verwaltungsgerichtshöfen waren und sind. Dazu kann ich aus unserer Runde Herrn Kollegen Merten begrüßen, und auch ich selbst kann darauf hinweisen, daß ich über zehn Jahre Richter im Nebenamt am OVG Koblenz war, eine mich prägende Lebenserfahrung. Und, Herr Minister, wir haben ja auch einen ehemaligen Justizminister in unseren Reihen.

Als einen Höhepunkt der Forschungsarbeiten unseres Instituts zur Verwaltungsgerichtsbarkeit darf ich – aber ich muß Sie darauf hinweisen, daß ich wegen eigener Mitarbeit in dieser Sache befangen bin – den Speyerer Entwurf eines Verwaltungsgerichtsgesetzes zur Vereinheitlichung der Verwaltungsgerichtsordnung, der Finanzgerichtsordnung und der Sozialgerichtsordnung nennen. Wir waren damals ein Kreis von fünf jüngeren Forschern um Herrn Ule herum. Ich schaue auf dieses Projekt aus dem Ende der 60er Jahre deswegen etwas wehmütig zurück, weil ich jetzt ein Forschungsinstitut zu leiten habe, das schon den schlanken Staat repräsentiert und so rationalisiert ist, daß es eine solche Gruppe – wir waren damals fünf Personen – aus eigenen Mitteln kaum noch zusammenstellen könnte. Was wir durch die Verschlinkung vermutlich verloren haben, deutet sich an, wenn ich darauf verweise, was aus den früheren Forschungsmitarbeitern geworden ist: ein Verwaltungsgerichtspräsident, zwei Universitätsprofessoren, ein Oberkreisdirektor und ein Vizepräsident einer internationalen Fernsehanstalt. Das intensive Studium des Prozeßrechts und der Prozeßpraxis hat uns davon überzeugt, daß es sinnvoll sei, ein solches Kodifikat zu entwerfen. Bei allem Respekt vor den Besonderheiten der einzelnen Gerichtszweige schien es uns für den Bürger, ja selbst für die Anwaltschaft, ein gutes Unterfangen, eine solche Rechtsvereinfachung vorzunehmen. Wir hatten dabei eine recht gute Resonanz, vielleicht sogar eine verhältnismäßig breite Unterstützung der Richterschaft. Aber in Bonn hatte sich schon das „Window of opportunity“ für ein solches Unternehmen geschlossen, und so ist es bei der Entwurfsarbeit geblieben, ein Entwurf, den ich nach wie vor zur Lektüre empfehle.

Wenn wir heute, in Zeiten der Verkleinerung von Parlamenten, der Abschaffung von Verwaltungsbehörden, der Schließung von Fakultäten und Forschungsinstituten, etwas vergleichbares unternehmen wollten, dann müßten wir wohl eine Fusion von Verwaltungsgerichtsbarkeit, Finanzgerichtsbarkeit und Sozialgerichtsbarkeit und die daraus entstehenden Synergieeffekte erforschen.

Das Forschungsinstitut hat immer wieder Themen der Verwaltungsgerichtsbarkeit aufgegriffen, und zwar auch implizit, so etwa in den Montesquieu-Forschungen von Herrn Kollegen Merten. Nach unserem Selbstverständnis fand man uns dann auf dem Platz, als der reale Sozialismus in der DDR zusammenbrach und die Vereinigung Deutschlands auf die politische Tagesordnung rückte. Bereits vor Beitritt der neuen Länder zur Bundesrepublik Deutschland fand im Juli 1990 ein erstes deutsch-deutsches Verwaltungsrechtskolloquium über Fragen des Verwaltungsverfahrens- und des Verwaltungsprozeßrechts statt, dessen Ergebnisse als Speyerer Forschungsbericht von Herrn Kollegen Blümel und dem damaligen Jenaer Professor Bernet veröffentlicht worden sind. Man darf nicht vergessen, daß es in den Ländern Ostdeutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg durchaus den Versuch gab, eine Verwaltungsgerichtsbarkeit im klassischen Sinne aufzubauen. Dies lief allerdings völlig quer zur Ideologie des demokratischen Zentralismus und galt als Bollwerk gegen gesellschaftliche Umwälzungen, wie man sie vorhatte. Nachdem 1952 diese Verwaltungsgerichte de facto liquidiert wurden, wurde spätestens mit der Babelsberger Konferenz 1958, die das Verwaltungsrecht als eigenständigen Rechts-