

Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten

Ein Diskussionsbeitrag

von **Uwe Berlit**

1. Ausgangslage

Die Ausdifferenzierung der Gerichtsbarkeiten in der Bundesrepublik Deutschland ist im europäischen Vergleich einzigartig. Überwiegend bestehen – wenn auch mit unterschiedlichen Binnendifferenzierungen –, soweit keine „Einheitsgerichtsbarkeit“ vorgesehen ist, eine Gerichtsbarkeit für den öffentlich-rechtlichen Bereich und eine Gerichtsbarkeit, in der die ordentliche und die Arbeitsgerichtsbarkeit zusammengefasst sind.

Die Zusammenführung insbesondere der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten ist ein rechtspolitisches Dauerthema.¹ Im Zusammenhang mit der Entscheidung, welcher Rechtsweg für Streitigkeiten aus der geplanten Grundversicherung für erwerbsfähige Arbeitslose, die aus der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe hervorgehen soll, eröffnet werden soll, ist die Abgrenzung von Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit wieder einmal in den Blick geraten und hat der Zusammenführung zumindest dieser beiden Gerichtsbarkeiten neuen Auftrieb gegeben.

Die Justizministerkonferenz hat am 6.11.2003 diese Anstöße aufgegriffen und mehrheitlich beschlossen, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die in einem ersten Schritt die Zusammenlegung von Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit prüfen und hierzu bis Mai 2004 einen Bericht vorlegen soll.²

Die Zusammenlegung derzeit eigenständiger Gerichtsbarkeiten darf als „Reform“ oder „Modernisierung“ kein Selbstzweck sein. Sie kann sich allein daraus rechtfertigen, dass sie als Organisationsreform – auch unter Berücksichtigung erwartbarer Umstellungsprobleme und Nebeneffekte – zumindest mittel- bis langfristig einen positiven Beitrag zur Verbesserung oder doch

Aufrechterhaltung einer qualitativ hochwertigen, effektiven Rechtsschutzgewähr leistet. Sie muss auf angebbare Probleme der hoheitlich organisierten Rechtsschutzgewähr reagieren und für diese die in der Gesamtbilanz – unter Berücksichtigung monetärer und nicht-monetärer Nebeneffekte – sinnvollsten, nicht im Detail und in der Gesamtschau durch funktional gleichwertige Maßnahmen ersetzbare Lösungen anbieten.

Mögliche Hauptziele einer Zusammenführung von Gerichtsbarkeiten können sein:

- mehr Flexibilität beim Einsatz richterlichen Personals
- Nutzung von Synergieeffekten bei der Verwaltung und der Nutzung personeller und sächlicher Ressourcen
- Vereinheitlichung des Prozessrechts, soweit es mit den verschiedenen Aufgaben und „Problemstellungen“ der Zweige der Gerichtsbarkeit vereinbar ist
- mehr Transparenz und Bürgernähe, u.a. durch eine überschaubarere Gerichtsstruktur
- Einpassung in eine „gemeineuropäische“ Organisation von Rechtsschutzgewähr.

2. Begriff und Reichweite „Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten“

Unter dem Schlagwort der „Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten“ werden Veränderungen unterschiedlicher Reichweite und Stoßrichtung diskutiert, bei denen sich die erwartbaren Wirkungen, die Ausgangslagen und die zu überwindenden Schwierigkeiten deutlich unterscheiden. Systematisch sind für eine sachliche, differenzierte Bewertung zu unterscheiden:

2.1. Konzentrationsgrad

Die Fragestellung „Fünf oder zwei Gerichtsbarkeiten?“³ verkürzt die zu prüfenden Maßnahmen auf die weitestgehende Variante, bei der die öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten (Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit) zusammengeführt und die Arbeitsgerichtsbarkeit in die ordentliche Gerichtsbarkeit integriert wird. Zwingend ist dies ungeachtet dessen nicht, dass weniger weit reichende Organisationsmaßnahmen teils „als erster Schritt“ zu weiter reichenden Maßnahmen bezeichnet werden und die Umsetzung einzelner Maßnahmen den politischen Druck erhöhen mag, auch weitere Schritte zu gehen; andererseits birgt eine differenzierte Betrachtung und als „stufenweise“ gedachte Umsetzung die Chance, Wirkungen und Nebenwirkungen getroffener Organisationsmaßnahmen zu evaluieren und die Debatte zu versachlichen.

- Bei den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten kommt eine Beschränkung auf die Zusammenlegung von Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit unter Beibehaltung einer eigenständigen Finanzgerichtsbarkeit in Betracht. Die Finanzgerichtsbarkeit unterscheidet sich von den beiden anderen öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten u.a. durch den zweistufigen Aufbau, den inneren Konzentrationsgrad und die Besoldungsstruktur der eingesetzten Richterschaft.

- Die Zusammenlegung von Arbeitsgerichtsbarkeit und ordentlicher Gerichtsbarkeit ist sinnvoll isoliert von einer (partiellen) Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit zu diskutieren. Art und Gewichtung der für und wider eine Zusammenlegung streitenden Argumente unterscheiden in einem

**Aufrechterhaltung
einer qualitativ
hochwertigen,
effektiven Rechts-
schutzgewähr**

Maße, dass es nach derzeitigem Erkenntnisstand geboten ist, die weitere Diskussion auf eine Zusammenführung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten zu beschränken.

2.2. Ebenen der Zusammenlegung

Zu unterscheiden ist, ob sich eine Zusammenlegung (in einem ersten Schritt oder dauerhaft) beschränken soll auf die Ebene der Landesgerichte oder hiervon auch die obersten Bundesgerichte erfasst werden sollen. Diese Unterscheidung ist schon deswegen geboten, weil sich insoweit die verfassungsrechtliche Ausgangslage unterscheidet (dazu 3.). Bei einer Beschränkung auf die Landesgerichte ergäbe sich dann allerdings das Folgeproblem, dass die derzeit externe, institutionell klare Gliederung in unterschiedliche Gerichtsbarkeiten auf Landesebene abzubilden ist in einer Binnendifferenzierung eines zusammengelegten Gerichts.

2.3. Institutionelle Zusammenführung oder Vereinheitlichung des Prozessrechts

Eine Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten kann sich beschränken auf eine institutionelle Zusammenlegung unter Beibehaltung der jeweils unterschiedlichen Prozessordnungen (namentlich der Regelungen zur Gerichtsbesetzung, zur Bestellung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter, zur Postulationsfähigkeit von Gewerkschaften und Verbänden, zum Gerichtskostenrecht und zum Verfahren) oder gekoppelt werden mit einer – mehr oder minder weitreichenden – Vereinheitlichung der jeweiligen Prozessordnungen.

- Bleiben die jeweiligen Prozessordnungen im Kern unverändert, beschränkt sich die Zusammenlegung darauf, das derzeit durch eine externe Gliederung in

unterschiedliche Gerichtszweige gelöste Problem der sachgebietsadäquaten Ausdifferenzierung des Verfahrensrechts umzuwandeln in ein Binnendifferenzierungsproblem.

- Eine Koppelung der organisatorischen Zusammenlegung mit einer Vereinheitlichung des Prozessrechts bedeutet – je

- Ressortierung (Rechtspflegeministerium vs. Zuordnung zu unterschiedlichen Ressorts [insb. Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit])
- Gesamtgröße der einzelnen Gerichtsbarkeiten
- Größe der einzelnen Gerichte / „Konzentrationsgrad“ innerhalb der einzelnen Gerichtsbarkeiten

- räumliche Verteilung der einzelnen Gerichtsstandorte und die räumliche Struktur der einzelnen Länder (Stadtstaaten, Flächenländer mit unterschiedlicher Bevölkerungsdichte und Raumstruktur)
- Personalstruktur (insb. Altersstruktur) innerhalb der Justiz (richterlicher und nicht-richterlicher Dienst) insgesamt und innerhalb der einzelnen Gerichtszweige
- Ausstattung und Stand justiz- oder gerichtszweiginterner „Modernisierungsmaßnahmen“ (z.B. Art und Grad EDV-Ausstattung; Einführung von Serviceeinheiten; Nutzung der verschiedenen Elemente der „Neuen Steuerungsinstrumente“)
- Grad/Dramatik der Haushaltsprobleme/-konsolidierungszwänge.

Diese Unterschiede bestimmen u.a.

- den objektiven/wahrgenommenen Problemdruck,
- die Möglichkeiten, bestimmten Problemen gleichwertig oder besser als durch Zusammenlegung Rechnung tragen

- zu können,
- die kurz- und mittelfristig erwartbaren monetären und nicht monetären „Zusammenlegungskosten“ und
- die „Aufnahmefähigkeit“ der Justiz für grundlegende Strukturveränderungen.

Vor diesem Hintergrund ist zu entscheiden, ob eine Zusammenlegung

- durch den Bundesgesetzgeber einheitlich vorzugeben ist, wobei sich Differenzierungen auf den Zeitpunkt der Umsetzung beziehen mögen, oder



„Die Terminvertreterschürze“

Zeichnung: Philipp Heinisch

nach Bereich der Vereinheitlichung und ihrer Reichweite – notwendig eine Entdifferenzierung des Verfahrensrechts mit qualitativen, nicht notwendig negativen Rückwirkungen auf die Rechtsschutzgewähr.

2.4. Bundeseinheitliche Lösung oder Länderöffnungsklauseln

Die Zusammenlegungsdiskussion trifft in den Ländern auf eine sehr unterschiedliche Ausgangslage. Unterschiede ergeben sich u.a. hinsichtlich

• sich der Bundesgesetzgeber darauf beschränkt, durch Länderöffnungsklausel den jeweiligen Ländern die Möglichkeit zu eröffnen, zielgerichtet und differenziert auf die jeweils landesspezifischen Probleme zu reagieren.

3. Der verfassungsrechtliche Rahmen

3.1. Für die Ebene der obersten Bundesgerichte erfordert eine Zusammenführung eine Grundgesetzänderung. Art. 95 Abs. 1 GG garantiert auch den institutionellen Bestand der dort abschließend aufgezählten obersten Bundesgerichte, wobei der Kernbereich der jeweiligen Zuständigkeit gewahrt bleiben muss. Dies steht einer organisatorischen Zusammenarbeit und einer gewissen organisatorischen Zusammenführung nicht entgegen; der Gesetzgeber hat auch einen gewissen Gestaltungsspielraum, welcher Gerichtsbarkeit er einen bestimmten Typus von Streitigkeiten zuweisen will.

3.2. Unterschiedlich beurteilt wird die Frage, ob Art. 95 Abs. 1 GG dem Bundesgesetzgeber eine institutionell/organisatorische Gliederung in fünf Fachgerichtsbarkeiten auch auf der Ebene der Landesgerichte vorgibt.

• Die wohl überwiegende Ansicht⁴ sieht durch Art. 95 Abs. 1 GG auch für die Länder fünf Gerichtszweige als Basis von fünf Rechtswegen garantiert, an deren Ende grundsätzlich jeweils ein oberster Gerichtshof des Bundes steht.

• Die besseren Gründe sprechen indes dagegen – mit der Folge, dass der Fokus von verfassungsrechtlichen Debatten weg auf die rechtspolitisch zu entscheidende Frage gerichtet werden kann, welchen tatsächlichen Nutzen eine Zusammenführung für die Qualität von Rechtsprechung und die Effektivität gerichtlichen Rechtsschutzes verspricht.

3.2.1. Der Wortlaut des Art. 95 Abs. 1 GG gibt eine Gliederung in die dort ge-

nannten fünf Fachgerichtsbarkeiten auch auf Länderebene nicht vor. Allerdings werden ordentliche, Verwaltungs-, Finanz-, Arbeits- und Sozial-, „gerichtsbarkeit“ genannt, was prima facie auf eine auch institutionelle Gliederung auf Länderebene sprechen mag. Der Schwerpunkt liegt indes nach dem Wortlaut auf den diesen zugeordneten „Gebieten“, mithin der sachlichen Unterscheidbarkeit unterschiedlicher Rechtsmaterien, die den benannten obersten Bundesgerichten zuzuordnen sind. Bei fortbestehender „Gebietstrennung“ nach Maßgabe des materiellen Rechts folgt

Der Gesetzgeber hat einen gewissen Gestaltungsspielraum, welcher Gerichtsbarkeit er einen bestimmten Typus von Streitigkeiten zuweisen will

hieraus nicht, dass Streitigkeiten aus diesen Rechtsgebieten auch im Instanzenzug in institutionell/organisatorisch getrennten Gerichtsbarkeiten entschieden werden müssen.

Aus der Stellung eines obersten Bundesgerichts folgt allerdings, dass diese als Rechtsmittelgerichte höchster Instanz konzipiert sind, ihrer Entscheidung mithin grundsätzlich instanzgerichtliche Entscheidungen vorausgehen haben und sie grundsätzlich nicht als Eingangsgeschichte tätig werden sollen.⁵ Die Gliederung dieses Instanzenzuges erzwingt auch dies nicht: Erforderlich, aber auch hinreichend ist, dass für einen Rechtsstreit in einer den Anforderungen des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG genügenden Weise bestimmt werden kann, welchem Rechtsgebiet er zuzuordnen ist.

3.2.2. Aus der Entstehungsgeschichte ergeben sich keine klaren Rückschlüsse für oder gegen eine Gliederung der Landesgerichte.

• Der Verfassungsgeber hat an den traditionellen, vorgefundenen Bestand angeknüpft; nicht erkennbar ist, dass er ihn auf diese Weise verfassungsrechtlich vorgeben wollen.

• Nicht aufgegriffen worden ist insbesondere Art. 107 WRV, der Verwaltungsgerichte „(im) Reiche und in den Län-

dern“ vorgesehen hatte und damit institutionell/organisatorische Vorgaben auch für die Gerichtsbarkeit in den Ländern enthielt.

• Zu bedenken ist dabei, dass der Bundesgesetzgeber die Prozessordnungen für die unterschiedlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten erst längere Zeit nach Inkrafttreten des Grundgesetzes verabschiedet hat.

3.2.3. Aus der Entstehungsgeschichte des 16. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes⁶ ergeben sich keine gewichtigen Argumente dafür, dass jedenfalls ab diesem Zeitpunkt Art. 95 Abs. 1 GG kraft Bundesverfassungsrechts auch die in diesem Zeitpunkt einfachgesetzlich vorgegebene fachliche Gliederung der Gerichte auf Länderebene festgeschrieben hätte.

• Die durch das Änderungsgesetz vorgenommenen Änderungen des Wortlautes des Grundgesetzes verhalten sich nicht zur Gliederung der Landesgerichte.

• Diese Frage war nicht Gegenstand der Änderungsberatungen oder Ziel der Verfassungsänderung. Die Debatten konzentrierten sich auf die Ebene der Bundesgerichte und dort auf die Frage, wie die Einheitlichkeit der Rechtsprechung optimal zu organisieren sei (oberstes Bundesgericht vs. Gemeinsamer Senat der Obersten Bundesgerichte).

3.2.4. Als Sinn des Regelungsauftrages des Art. 95 GG ergibt sich, dass den differenzierten Anforderungen der Rechtsprechung in unterschiedlichen Rechtsgebieten Rechnung zu tragen ist. Für die obersten Bundesgerichte hat sich der Verfassungsgeber darauf festgelegt, dass die Differenzierungs- und Spezialisierungsprobleme nicht durch eine Binnendifferenzierung innerhalb eines obersten Bundesgerichts zu lösen sind, sondern eine nach Sachmaterien differenzierende oberste Bundesgerichtsbarkeit zu schaffen ist. Der Verfassungsgeber hat für die Bundesebene damit indes lediglich eine bestimmte Antwort auf eine zu lösende Organisationsfrage gegeben. Für die Länderebene ist diese Ant-

wort nicht zwingend. Aus dem Sinn des Art. 95 Abs. 1 GG folgt allerdings, dass der Bundesgesetzgeber bei der ihm nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG eröffneten konkurrierenden Gesetzgebung sicherzustellen hat, dass dem Differenzierungs- und Spezialisierungsproblem auch bei der Rechtsschutzgewähr durch Ländergerichte Rechnung zu tragen ist, nicht aber die Festlegung auf dieselbe Antwort auf die Organisationsfrage.

3.2.5. Gegen eine bundesverfassungsgesetzliche Festlegung auch der Länderebene spricht auch das Bundesstaatsprinzip. Die Organisation staatlicher Aufgabenerfüllung, zu der auch die justizielle Rechtsschutzgewähr gehört, rechnet grundsätzlich zu „Hausgut“ der Länder. Angesichts der grundgesetzlichen Vorgaben und Garantien für die effektive Rechtsschutzgewähr durch unabhängige Richter, die in den unterschiedlichen Prozessordnungen weiter ausgeformt (worden) ist, bestand und besteht kein Anlass, auch die institutionell-organisatorische Gliederung von Verfassungen wegen festzuschreiben. Diese ist auch aus Sicht der Rechtsschutzsuchenden tendenziell nachrangig und ein lösbares Problem.

3.2.6. Nach Art. 108 Abs. 6 GG wird „die Finanzgerichtsbarkeit“ durch Bundesgesetz „einheitlich geregelt“. Es handelt sich um eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes, die partielles Landesrecht grundsätzlich ausschließt, indes die Art. 92 ff. GG unberührt lässt. Eine institutionelle Garantie auch organisatorisch selbständiger Finanzgerichte auf Länderebene oder ein Verbot von Länderöffnungsklauseln folgt hieraus indes bei genauer Betrachtung nicht.

4. Systematische Argumente für und wider eine Zusammenlegung

4.1. Flexibilität bei Personaleinsatz, insb. im richterlichen Dienst

4.1.1. Ansatz/zu lösendes Problem

Eine Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten eröffnet eine größere Flexibilität beim Einsatz insbesondere des richterlichen Personals und erleichtert insbesondere, angesichts knapper personeller Ressourcen gerichtszweigübergreifende Schwankungen bei der Geschäftsbelastung bedarfsorientiert auszugleichen.

gründende Ressourcenverlagerungen (Versetzung; Abordnung), die sich als nicht hinreichend flexibel erwiesen haben und/oder anstehende Probleme nicht hinreichend aufzufangen in der Lage sind.⁷

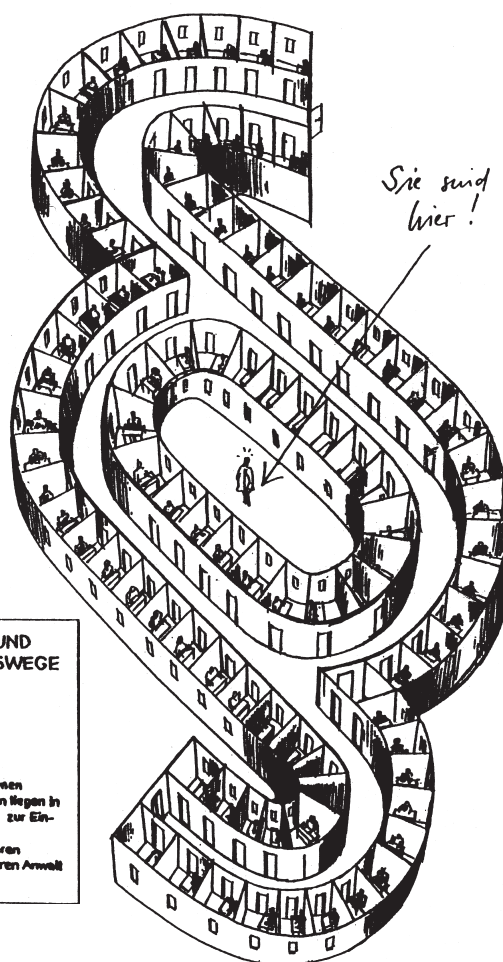
Das Flexibilitätsproblem und die Möglichkeiten, hierauf angemessen und hinreichend kurzfristig mit personalwirtschaftlichen Mitteln reagieren zu können, sind im Ländervergleich u.a. abhängig von den bestehenden Belastungsunterschieden, der Gesamtgröße der jeweiligen Gerichtsbarkeiten, der Einstellungssituation in den jeweiligen Ländern und der Regionalstruktur (Fläche, Verteilung der Gerichtsstandorte).

4.1.2. Gegenargumente

a) Angesichts des hohen Regulierungsgrades und der Ausdifferenzierung des Rechts in Deutschland kann für alle Gerichtszweige von einer mehr oder minder hohen Spezialisierung und einem in der Ausprägung unterschiedlichen Anforderungsprofil an die Richterschaft ausgegangen werden. Jeder Wechsel in ein anderes Rechts-/Sachgebiet führt zu Reibungsverlusten durch Einarbeitungsnotwendigkeit und kann kurzfristig die „Qualität“ der Rechtsprechung namentlich in solchen Rechtsgebieten gefährden, in denen eine hohe Ausdifferenzierung des

Rechts auf hochspezialisierte Beteiligte („Dauerkunden“; Verbände; Fachanwaltschaft) trifft.

Das „Spezialisierungsargument“ greift von vornherein bestenfalls begrenzt in den Fällen, in denen der Personalbestand einer spezialisierten Gerichtseinheit eine „Binnenspezialisierung“ nicht zulässt. Der Effizienzverlust durch zusätzlichen Einarbeitungsaufwand und Dequalifizierung bei Sach-/Rechtsgebietswechsel ist zudem schwer zu quantifizieren. Er entsteht auch bei Sachge-



FLUCHT - UND RETTUNGSWEGE
Ihr Standort
Im Notfall
1.) Tief durchatmen
2.) Anweisungen liegen in Zimmer 12 a zur Einsicht bereit
3.) Ruhe bewahren
4.) Rufen Sie Ihren Anwalt an

Zeichnung: Philipp Heintsch

- Die Feinsteuerung des Personaleinsatzes kann jährlich durch den vom Präsidium zu beschließenden Geschäftsverteilungsplan erfolgen.
- Die kurzfristig wirksame Präsidiumsentscheidung ergänzt/ersetzt langfristige personalwirtschaftliche Maßnahmen (gerichtszweigübergreifende Stellenverlagerungen), die Verwendung flexibel einzusetzender, aber unerfahrener Proberichterinnen und -richter in der jeweils „notleidendsten“ Gerichtsbarkeit sowie auf dem Freiwilligkeitsprinzip

bietswechsel innerhalb einer (spezialisierten) Gerichtsbarkeit. Die erhöhte, von einer Präsidiumsentscheidung abhängige Flexibilität betrifft die derzeit spezialisierten Richterinnen und Richter lediglich potentiell; real geht es um einen Spitzenausgleich. Ein Präsidium wird bei der Zuweisungsentscheidung Spezialkenntnisse und besondere „außerjuristische“ Qualifikationen (einschließlich individueller Präferenzen und sachgebietsspezifischem Engagement) ebenso wie die einarbeitungsbedingten Reibungsverluste berücksichtigen und einen Wechsel in ein anderes Rechts-/Sachgebiet nicht „ohne Not“, d.h. gewichtige sachliche Gründe, vornehmen. Die Erfahrungen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, in der sich das Spezialisierungsproblem in der Binnendifferenzierung stellt, weisen nicht darauf, dass Präsidien hierzu nicht bereit oder in der Lage wären. Dass für Präsidien einer zusammengelegten öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit Anderes zu gelten hätte, ist eine nachvollziehbare Befürchtung, aber empirisch durch nichts belegt. Zutreffend ist allein, dass sich die Gewichtsverhältnisse in einem Präsidium eines zusammengefassten öffentlich-rechtlichen Fachgerichts verschieben und die derzeit durch die institutionelle Gliederung sichergestellte Berücksichtigung der spezifischen Belange z.B. der Sozialgerichtsbarkeit in einem Präsidium einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit potentiell zur Disposition gestellt sind.

Die erweiterte Flexibilität eröffnet zudem auch der Richterschaft Chancen. Individuelle Präferenzen können z.B. im Laufe eines Berufslebens wechseln; der Wechsel in ein anderes Tätigkeitsgebiet ist nicht mehr an einen Wechsel des Gerichtszweiges gebunden. Das bei der An- oder Einstellung angenommene spezifische Qualifikationsprofil kann sich zudem im Zeitverlauf verändern, spezifische Qualifikationen können im Zeitverlauf „verloren gehen“. Das „Spezialisierungsargument“ hat zudem die „Kehrseite“ der Gefahr von „Fachidio-

tentum“ und beruflichem Immobilismus. Der verfassungsrechtliche gesicherte Status der Richter und der hierüber verbürgerte Versetzungsschutz ist funktional bezogen auf die Gewähr neutraler, gegen sachwidrige Interventionen geschützte Rechtsschutzgewähr, entbindet aber nicht von der (dezernat-, gerichts- und gerichtszweigübergreifenden) Verantwortung für das Funktionieren von Justiz insgesamt.

b) Das Spezialisierungsargument lässt sich auch als Organisations- oder Motivationsargument wenden:

- Motivation und Einsatzbereitschaft sind u.a. von der jeweiligen Organisationsgröße abhängig.
- Bei einer Zusammenlegung könnten zu große Einheiten entstehen, die wegen der Entfernung der Arbeitseinheiten zur Gerichtsleitung schwer zu „führen“ sind, in denen Mitarbeiterzufriedenheit sinkt und effizienzfördernde informelle Mechanismen nicht mehr funktionieren; auch können die motivations- und einsetzungsfördernden Aspekte einer spezifischen „corporate identity“ wegbrechen. Dieses Argument ist nicht von der Hand zu weisen, aber schwer zu quantifizieren/zu gewichten und spricht vor allem für eine länderdifferenzierende Öffnungsklausel.
- Die Gerichtsgröße an den einzelnen Gerichtsstandorten variiert im Ländervergleich erheblich; in kleineren Bundesländern bliebe selbst bei einer Zusammenfassung aller öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten in einem einzigen Gericht an einem einzigen Gerichtsstandort die Gerichtsgröße (gemessen an der Zahl der RichterInnenstellen) hinter der größeren Flächenstaaten zurück.
- In diesen Ländern eröffnete eine Zusammenlegung die Chance, ohne Überschreitung „verträglicher“ Gerichtsgrößen einzelne Standorte in der Fläche zu erhalten.

4.1.3. Funktionale Äquivalente

a) Die personelle Flexibilität im Interesse bedarfs-/belastungsgerechten Personaleinsatzes könnte durch erleichterte Möglichkeiten der anlassbezogenen Versetzung (§ 30 DRiG) oder Abordnung (§ 37 DRiG) ohne Zustimmung erhöht werden. Es handelte sich indes dann um Maßnahmen, die nicht von der richterlichen Selbstverwaltung (Präsidium), sondern der exekutivdeterminierten Justizverwaltung verfügt würden; es besteht die Gefahr, dass – wie auch immer – erweiterte Möglichkeiten aus mit der richterlichen Unabhängigkeit unvereinbaren Motiven genutzt werden oder dies unterstellt wird.

- Erweiterte Möglichkeiten der Versetzung/Abordnung ohne Zustimmung der Betroffenen können nicht unabhängig von ihren – bislang nicht näher spezifizierten – Voraussetzungen und dem Verfahren ihrer Anordnung auf ihre „Verträglichkeit“ mit der richterlichen Unabhängigkeit beurteilt werden.
- Die richterliche Unabhängigkeit wirkt zwar auch innerhalb der Justiz und gegenüber dem Präsidium, indes mit geringerem Gewicht.⁸ Für erweiterte gerichts- oder gerichtszweigübergreifende Versetzungs-/Abordnungsmöglichkeiten wären die Voraussetzungen tatbestandlich so genau zu umschreiben, dass selbst der Schein des „Fehlgebrauches“ ausgeschlossen ist, und diese wären wohl an einer Präsidiumsentscheidung vergleichbare, verfahrensrechtlich gesicherte richterliche Mitwirkungsmöglichkeiten zu binden.

Die Gerichtsgröße an den einzelnen Gerichtsstandorten variiert im Ländervergleich erheblich

oder es wäre im personellen Bereich eine Flexibilität erreicht, die den institutionellen Fortbestand eigener Einheiten mangels gesicherten personellen Substrats als Fiktion erscheinen ließe.

b) In den Bereich der Selbstverwaltungsdiskussion durch eine gerichtüber-

- Damit steht entweder die Gleichwertigkeit zu einer Zusammenlegung in Frage

Zum Thema
Betrifft Justiz

greifende Ressourcenverwaltung führt eine Variante der erleichterten Versetzung/Abordnung, die bei Fortbestand institutionell gesonderter Einheiten ein zweistufiges Verfahren der jährlichen Zuweisung der personellen Ressourcen vorsieht: Der Präsidiumsentscheidung auf der Ebene der einzelnen Gerichte vorgelagert wäre die Personalressourcenzuweisung durch ein gerichts-(zweig)übergreifendes Präsidium, das die verfügbaren Gesamtressourcen auf die erfassten Gerichte verteilt.

- Der Sache nach würde ein „virtuelles“ Gesamtgericht mit einem „Gesamtpräsidium“ geschaffen, das (jährlich) allein über die verfügbaren richterlichen Ressourcen entschiede und für den gerichts(zweig)übergreifenden Belastungsausgleich verantwortlich zeichnete.

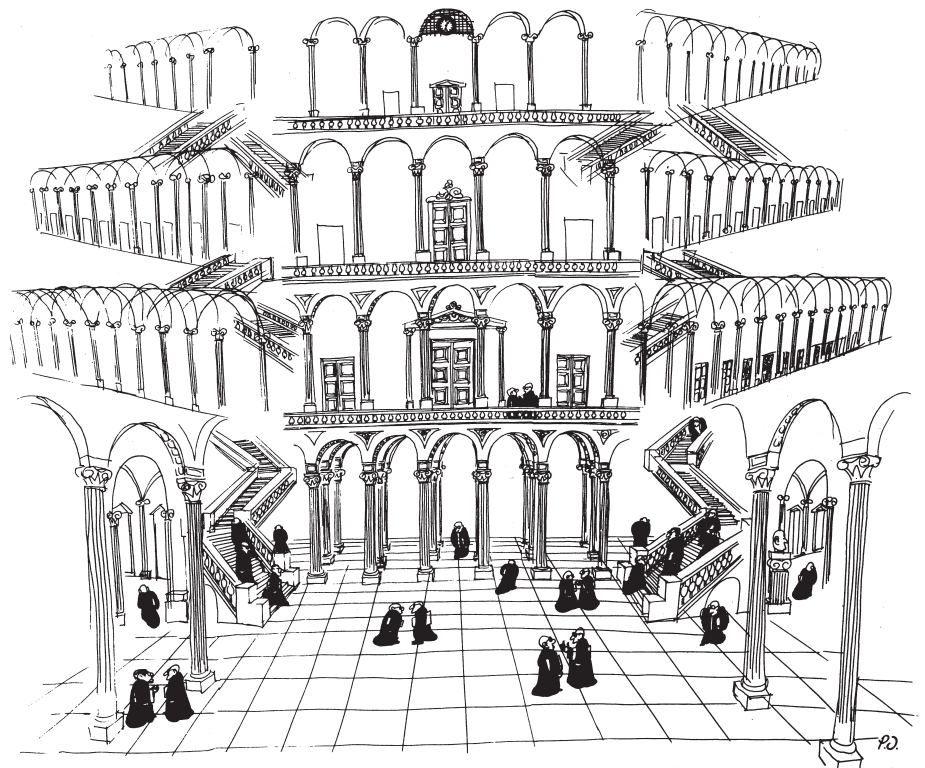
- Die Zuweisungsentscheidung wäre dann nicht in den Kategorien Versetzung/Abordnung zu fassen, sondern entspräche einer Umsetzung innerhalb einer größeren, „virtuellen“ Gesamteinheit. Voraussetzung für ein solches System wäre allerdings eine Zusammenführung der Gerichtsstandorte.

c) Für beide möglichen funktionalen Äquivalente gilt, dass auch sie die bei einem Sach-/Rechtsgebietswechsel entstehenden Effizienzverluste durch den Einarbeitungsaufwand nicht vermeiden. Sie mindern allenfalls die Wahrscheinlichkeit, dass es zu einem solchen Wechsel kommt.

4.2. Reduktion von Sach- und Verwaltungskosten

4.2.1. Ansatz/zu lösendes Problem

Durch die Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten können in den neuen Gerichtseinheiten Personal- und Sachkosten u.a. durch die zusammengeführte Nutzung von Gebäuden, sächlichen Arbeitsmitteln, Hilfsdiensten etc., eingespart werden. Synergieeffekte können sich auch auf der Leitungsebene (z.B. Wegfall von Präsidentenstellen) ergeben. Auch soweit diese „Synergieeffekte“ bei einzelnen Kostenpositionen jeweils un-



Zeichnung: Peter Jens (mit freundlicher Genehmigung des Verlags Dr. Otto Schmidt)

gewiss oder gering erscheinen mögen, sind sie in der Summe angesichts der angespannten Haushaltslage relevant.

4.2.2. Gegenargumente

a) Die Aufbauorganisation der rechtsprechenden Gewalt darf nicht allein oder primär von finanzwirtschaftlichen Erwägungen abhängig gemacht werden.

Das Gegenargument ist abstrakt richtig, führt konkret aber nicht weiter. Der verfassungsgesetzlich gesicherte Anspruch auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung lässt sich nicht in einer Weise operationalisieren, dass er Einsparauflagen abzuwenden in der Lage wäre. Unter den allerdings kritikwürdigen, aber real existierenden Bedingungen ist die Fragestellung allein, ob die Einsparauflagen durch Veränderungen in – mehr oder minder – qualitätsneutralen Bereichen erbracht werden können oder Bereiche berühren, die qualitätsrelevant sind. Zusammenlegung ist daher auch kein Mittel des proaktiven Personalabbaues; es ist Vorsorge dafür, den ohnehin anstehenden/laufenden Perso-

nalabbau in Bereichen realisieren zu können, die den Kernauftrag der Justiz möglichst wenig tangieren.

b) Synergieeffekte sind kurzfristig nicht zu erreichen, weil die Zusammenführung monetäre (z.B. Erweiterung/Neubau/Einrichtung von Gerichtsgebäuden; Umzugskosten; Neueinrichtung von EDV) und nichtmonetäre Mehrkosten bewirkt; mittel- bis langfristig sind die Synergieeffekte nach Grund und Höhe ungewiss und jedenfalls nicht so hoch, dass sie die qualitativen (Neben-)Effekte einer Aufgabe gewachsener und bewährter Justizstrukturen aufwiegen. Personaleinsparungen auf der Ebene der Gerichtsleitung würden (teilweise) durch Veränderungen der Personalstruktur aufgezehrt; im nichtrichterlichen Dienst sind kurzfristige Einsparungen mangels Entlassungsmöglichkeit nicht und mittelfristig im Rahmen der normalen Personalfluktuati-on zu erzielen.

Für die erreichbaren Einspareffekte durch Synergieeffekte einer Zusammenlegung fehlen derzeit allerdings valide

Kostenschätzungen, welche auch die „Umsstellungskosten“ berücksichtigen. Mangels Kostenschätzung kann indes auch die negative Aussage nicht getroffen werden, es seien erhebliche Synergieeffekte auch mittelfristig nicht zu erzielen. Einzelbeispiele weisen indes darauf, dass im Vergleich zum Gesamtvolumen der Justizhaushalte auf den ersten Blick geringfügige, in Bezug auf die „freie Spitze“ aber beachtliche Einsparungen erzielt werden können, die zudem als strukturelle Ausgabenminderung in den Folgejahren fortwirken. Dies wird durch systematische Überlegungen bestätigt. Dabei stehen im Vordergrund weniger die Aufwendungen für den richterlichen Dienst und dort der Wegfall einzelner Präsidenten- bzw. Direktorenposten. Entstehen durch die Zusammenlegung Organisationseinheiten mittlerer Größe, sind Synergieeffekte erwartbar im Personalbereich vor allem in den Hilfs- und Unterstützungsleistungen im nichtrichterlichen Bereich außerhalb der Serviceeinheiten im engeren Sinne (z.B. Poststelle; Bibliotheksverwaltung; Botendienst; EDV-Unterstützung) sowie bei den Raumkosten in Bezug auf „Gemeinschaftsräume“ (einschließlich der Sitzungssäle, für die eine effektivere Ausnutzung möglich wird).

Auch für die durch Synergieeffekte (mittelfristig) erreichbaren Einsparungen gilt indes, dass die Ausgangslage in den Ländern unterschiedlich ist. Die Größe der einzelnen Gerichtseinheiten und deren räumliche Verteilung variiert erheblich. Dabei spricht einiges dafür, dass bei einer Zusammenlegung, bei der die bisherigen Standorte aufrechterhalten werden und mit spezialisierten Zweigstellen gearbeitet wird, monetär bestenfalls geringe Einsparungen erzielt werden können, die dann durch erhöhte Koordinations-, Motivations- und Führungsprobleme aufgezehrt werden. Auch dies spricht für eine Lösung, bei der statt einer bundeseinheitlichen Vorgabe mit Länderöffnungsklausel gearbeitet wird.

Entstehen durch die Zusammenlegung Organisationseinheiten mittlerer Größe, sind Synergieeffekte erwartbar

c) Eine Zusammenlegung führt zu Mehrkosten in anderen Bereichen (Auslagen in Rechtssachen; PKH-Kosten), jedenfalls dann, wenn sie mit einer Vereinheitlichung der Prozessordnungen einschließlich der Gerichtskostenregelungen und der Vertretungsbefugnis einhergeht.

Die Gewichtung dieses Gegenarguments hängt davon ab, ob die organisatorische Zusammenlegung mit einer Vereinheitlichung des Verfahrensrechts einhergeht. Systematisch sind beide Fragen zu trennen. Beschränkt sich die Zusammenlegung auf eine äußere Zusammenführung unter Beibehaltung der Binnendifferenzierung, greift das Argument bereits im Ansatz nicht. Überdies können bei einer Harmonisierung der Prozessordnungen im Übrigen die derzeitigen Vertretungsregelungen der Sache nach beibehalten werden; bereits heute enthält etwa § 67 Abs. 1 VwGO Regelungen zur punktuellen Postulationsfähigkeit von Verbandsvertretern und Gewerkschaftssekretären, die unschwer sachgebietsbezogen erweitert werden könnten.

4.2.3. Funktionale Äquivalente

a) Die erhofften Einsparungen zumindest bei den Raum- und Sachkosten sowie den Personalkosten im nichtrichterlichen Dienst können ohne Zusammenlegung auch durch die räumliche Zusammenführung in sog. Justizzentren erreicht werden.

Die Bildung von Justizzentren erfordert allerdings keine Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten. Eine räumliche Zusammenlegung ist unter der Voraussetzung, dass die hierdurch geschaffenen Einheiten eine bestimmte mittlere Größe nicht überschreiten, in der Tat unabhängig davon sinnvoll, ob auch Gerichtsbarkeiten zusammengelegt werden, und bieten überdies die Chance gerichtszweigübergreifender informeller Lern- und Erfahrungsaustauschprozesse. Ob sie eine gleich funk-

tionale Alternative bilden, erscheint wegen der bei einer bloß räumlichen Zusammenfassung fortbestehender Gerichte erforderlichen Kooperationsnotwendigkeiten (einschließlich unklarer, komplexer Führungs- und Verantwortlichkeitsstrukturen) fraglich; Einsparungen auf der Gerichtsleitungsebene ermöglichen sie nicht. Denkbar erscheint hier, die Zusammenarbeit verschiedener Gerichte in Overheadbereichen des nichtrichterlichen Dienstes durch gesetzliche Regelungen zu unterstützen, die eine Zusammenführung ausgewählter Teilbereiche der Gerichtsleitung unter klarer Führung ermöglichen.

b) Der Hinweis auf die Möglichkeit von Justizzentren verweist allerdings darauf, dass eine Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten kein geeignetes Mittel zur Lösung von Problemen ist, die aus einer Zersplitterung der Gerichtsstandorte entstehen.

4.3. Bürgernähe/ Transparenz/ Durchschaubarkeit des Rechtsweges

4.3.1. Ansatz/zu lösendes Problem

Die in Europa einzigartige institutionelle Aufgliederung in fünf Gerichtsbarkeiten führt auch im Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern zu Intransparenz. Eine Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten schafft hier mehr Transparenz und Bürgernähe.

4.3.2. Gegenargumente

a) *Jedenfalls in den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten kann eine Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten keinen beachtlichen Beitrag zu mehr Transparenz leisten.*

Die Bildung von Justizzentren erfordert keine Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten

Der zu beschreitende Rechtsweg ist in aller Regel durch die behördlichen Bescheiden beigefügte Rechtsmittelbelehrung eindeutig geklärt. In der Praxis stellen sich Rechtswegfragen nur in wenigen Ausnahmefällen und dann auch überwiegend an der Schnittstelle zur ordentlichen Gerichtsbarkeit; diese Schnittstelle bleibt erhalten. Bei Verweisungen stehen Fragen der örtlichen Zuständigkeit, die durch ei-

Zum Thema
Betrifft Justiz

ne Zusammenlegung nicht gelöst werden, eindeutig im Vordergrund. Auch für die Schnittstelle Arbeitsgerichtsbarkeit/ordentliche Gerichtsbarkeit sind relevante Schnittstellenprobleme aus der Sicht der Rechtsschutzsuchenden nicht bekannt geworden. Die Arbeitsgerichtsbarkeit ist im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger als „die“ Gerichtsbarkeit für Probleme im Arbeitsleben verankert und anerkannt; sie erhalten zudem Unterstützung durch gewerkschaftlichen bzw. anwaltlichen Rat, so dass durch Intransparenz bedingte Zugangsschwellen zum Gericht kein relevantes Problem bilden.

b) Das Transparenzargument verliert zudem dann an Überzeugungskraft, wenn die organisatorische Zusammenlegung nicht mit einer Vereinheitlichung des Prozessrechts einhergeht, sondern innerhalb der neuen Gerichtsbarkeit ein Fachkammerprinzip besteht, bei dem mit unterschiedlicher Besetzung (insb.: ehrenamtliche RichterInnen) in Anwendung unterschiedlicher Verfahrensordnungen entschieden wird.

Der Blick auf die ordentliche Gerichtsbarkeit belegt, dass eine solche Binnendifferenzierung nicht zu Transparenz- oder Akzeptanzproblemen führen muss und nicht der Vorwurf zu erwarten steht, es herrsche eine nicht durchschaubare Binnendifferenzierung. Für die Diskussion um die Zusammenlegung reicht indes die Feststellung aus, dass kein relevantes, lösungsbedürftiges Transparenzproblem besteht.

c) Bürgernähe wird auch durch die Verteilung der Gerichtsstandorte in der Fläche geschaffen. Eine Zusammenlegung kann hier zu größeren und damit anonymen Gerichtseinheiten sowie längeren Anfahrtswegen führen.

Dieses Gegenargument überzeugt allenfalls begrenzt. Bedeutung und Gewicht hängen von der im Ländervergleich sehr unterschiedlichen Ausgangslage bzgl. der Gerichtsstandorte in der Fläche und der Gesamtgröße neu entstehender Gerichtseinheiten ab. Bei den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten be-

Land	Zahl SG-Standorte	Zahl VG-Standorte	SG-Standorte ohne VG
BW	8	5	5
BY	7	6	2
BE	1	1	0
BB	4	3	0
HB	1	1	0
HH	1	1	0
HE	7	5	2
MV	4	2	3
NI	9	7	2
NW	9	7	3
RP	4	4	1
SL	1	1	1
SN	3	4	0
ST	4	3	1
SH	4	1	3
TH	5	3	3
Sum	72	54	26

Zusammenstellung nach: Handbuch der Justiz 2002

steht ohnehin schon ein relativ hoher, wenn auch unterschiedlicher „Konzentrationsgrad“, wie das Beispiel der Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit in obiger Tabelle zeigt.

Nach diesen Daten wäre etwa die Aussage, Sozialgerichte seien generell qualitativ „bürgernäher“ als die Verwaltungsgerichte, auch für die Länder, in denen die Zahl der Sozialgerichte die der Verwaltungsgerichte übersteigt, nicht gerechtfertigt, zumal die Anfahrtswege auch in den kleineren Bundesländern mit hohem Konzentrationsgrad regelmäßig kürzer sind als in den großen Flächenländern mit geringem Konzentrationsgrad. Angesichts der heutigen Mobilität und der derzeitigen Verteilung der Gerichtsstandorte wird Bürgernähe heute ohnehin nicht primär durch die Anfahrtswege definiert; die Konzentration der Berufungsinstanz in den für viele BürgerInnen relevanten Familiensachen unterstreicht, dass das Anreiseproblem bei regelmäßig nur punktuellen Gerichtskontakten beherrschbar ist und hier selbst dann keine qualitativen Veränderungen zu erwarten stehen, wenn eine Zusammenlegung zur Aufgabe einzelner, kleinerer Gerichtsstandorte führt. Wird auf kontraproduktive Außenstellenlösungen verzichtet, bleibt zudem die Möglichkeit, (ad hoc

oder institutionalisiert) mit auswärtigen Gerichtstagen zu arbeiten.

4.4. Zusammenlegung und Vereinheitlichung des Prozessrechts

4.4.1. Ansatz/zu lösendes Problem

Eine Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten könnte einen Einstieg in eine Harmonisierung/Vereinheitlichung der Prozessordnungen bedeuten oder unmittelbar mit dieser verbunden werden und so zu mehr Transparenz bei der Rechtsschutzgewähr führen.

4.4.2. Gegenargumente

a) *Verfahrensrecht dient der Durchsetzung des materiellen Rechts und soll eine bereichsspezifisch optimierte Rechtsschutzgewähr in Bezug auf heterogene gesellschaftliche Konfliktlagen gewährleisten. Dem trägt das bereichsspezifisch gewachsene Prozessrecht mit seinen gerichtszweigbezogenen Unterschieden Rechnung. Eine Vereinheitlichung von Verfahrensrecht bewirkte ein kontraproduktive Entdifferenzierung des Verfahrensrechts.*

Das Gegenargument hat erhebliches Gewicht auch dann, wenn unterstellt wird, dass nicht alle Unterschiede des bestehenden Prozessrechts zielgerich-

tet und sinnvoll auf bereichsspezifische Problemlagen reagieren und ein wechselseitiger, gerichtszweigübergreifender „Lernprozess“ unter Evaluation der Wirkungen unterschiedlicher Regelungen sinnvoll ist.

Eine Vereinheitlichung der Prozessordnungen ist systematisch sinnvoll getrennt von der organisatorischen Zusammenlegung zu diskutieren und nicht Voraussetzung für die Erzielung von Synergieeffekten bei organisatorischer Zusammenführung.

- Das Beispiel der ordentlichen Gerichtsbarkeit belegt, dass die Rechtsanwender innerhalb ein- und derselben (binnendifferenzierten) Gerichtsbarkeit mit einer Vielzahl unterschiedlicher Verfahrensordnungen arbeiten (können), ohne dass dies die Qualität der Rechtsschutzgewähr gefährdet oder zu Effizienz- oder Akzeptanzproblemen durch Intransparenz führt.

- Umgekehrt können Entlastungseffekte durch Vereinheitlichung der Prozessordnungen auch ohne Zusammenlegung jedenfalls dann erzielt werden, wenn „effizienzermindernde“ oder „kostenträchtige“ prozessrechtliche Sonderregelungen der jeweiligen Verfahrensordnungen aufgehoben werden.

Die Beibehaltung unterschiedlicher Verfahrensordnungen auch bei einer organisatorischen Zusammenlegung ist jedenfalls dann vertretbar, wenn zur Lösung des „Spezialisierungsproblems“ auf ein Fachkammerprinzip gesetzt und – vorerst – wegen der hierfür erforderlichen Grundgesetzänderung auf eine Zusammenlegung der obersten Bundesgerichte verzichtet wird. Bestehen die obersten Bundesgerichte fort, müssen die Instanzenzüge innerhalb einer zusammengefassten Gerichtsbarkeit klar sein; jede Sache muss im Rahmen einer Binnendifferenzierung eindeutig einem bestimmten „Gebiet“ i. S. d. Art. 95 Abs. 1 GG zugeordnet bleiben. Eine Verschärfung der ohnehin nicht gravierenden

Probleme einer „Zersplitterung“ des öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzsystems, die zu Qualitätseinbußen beim Rechtsschutz führt, steht bei organisatorischer Zusammenführung mit fortbestehender Binnendifferenzierung nicht zu besorgen.

Eine Vereinheitlichung der Prozessordnungen ist systematisch sinnvoll getrennt von der organisatorischen Zusammenlegung zu diskutieren

b) Ein Problembereich bei einer Vereinheitlichung des Verfahrensrechts ist die Beteiligung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter, für die in den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten unterschiedliche Bestellungsverfahren gelten und die unterschiedliches Gewicht haben. Auch in der Arbeitsgerichtsbarkeit haben die ehrenamtlichen RichterInnen ein anderes und partiell höheres Gewicht als in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und werden nach einem besonderen Verfahren bestellt.

Einer „Harmonisierung“ des Prozessrechts vorgelagert ist für die Sozial- und Arbeitsgerichtsbarkeit, ob aus Sachgründen an den bestehenden Unterschieden festzuhalten ist. Dies ist nach hier vertretener Ansicht der Fall.

- Das ehrenamtliche Element in Sozial- und Arbeitsgerichtsbarkeit hat hier eine andere Funktion als in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit und leistet einen wichtigen Beitrag u.a. zur Akzeptanz der Rechtsprechung und zur Schaffung von Rechtsfrieden.

- Der Sachkunde- und Wissenstransfer im Arbeits- bzw. Sozialleben besonders

Das Gewicht der Justiz als eigenständiger Staatsgewalt ist beim „Kampf“ um die begrenzten Ressourcen nicht sonderlich hoch

- Die Entwürfe einer einheitlichen Verwaltungsprozessordnung haben daher

mit Recht an den Sonderregelungen für die Bestellung der ehrenamtlichen RichterInnen in der Sozialgerichtsbarkeit und die Kammerbesetzung festgehalten. Vereinheitlichung der öffentlich-rechtlichen Prozessordnung bedeutet mithin nicht notwendig den Verzicht auf sachlich gerechtfertigte Binnendifferenzierungen.

c) Einen weiteren Problembereich bilden die Kostenregelungen.

Auch hier ist der „Harmonisierungsentcheidung“ vorgelagert die Frage, inwieweit aus verfassungs- oder rechtspolitischen Gründen an der Minimierung des Kostenrisikos festzuhalten ist, um den Zugang zu Gericht nicht aus ökonomischen Gründen zu erschweren, oder ob hier Änderungen vertretbar sind. § 188 VwGO belegt, dass hier auch innerhalb einer Gerichtsbarkeit Differenzierungen ohne nennenswerte Beeinträchtigung des Gerichtsbetriebes möglich sind.

4.5. Stärkung des Gewichts der Justiz

4.5.1. Ansatz/ zu lösendes Problem

Eine Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten kann dazu beitragen, das Gewicht der Justiz im Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten und insbesondere in Bezug auf die Mittelbereitstellung zu stärken.

4.5.2. Gegenargumente

a) Das Gewicht der Justiz als eigenständiger Staatsgewalt ist insbesondere beim „Kampf“ um die begrenzten Ressourcen aus vielfältigen Gründen strukturell nicht sonderlich hoch. Eine Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten kann und wird an den eigentlichen Gründen nichts ändern.

b) Hiervon zu trennen ist die rechtspolitisch umstrittene Frage, ob hinsichtlich der ministerialen Justizverwaltung eine Bündelung aller Gerichtsbarkeiten in einem Rechtspflegeministerium einer nach Gerichtszweigen aufgesplitteten Ressortierung (unter Zuordnung insbesondere der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit an die Arbeits- bzw. Sozial-

ministerien) vorzuziehen ist. Pragmatische Gründe, namentlich die Durchsetzungschancen im Kampf um die knappen Ressourcen, sprechen hier im Ergebnis für eine Bündelung in einem Rechtspflegeministerium.

5. Sonstige Argumente pro/contra Zusammenlegung

5.1. Traditionsargument

Gegen eine Zusammenlegung von Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie von Arbeits- und ordentlicher Gerichtsbarkeit werden Argumente von Rechtskultur und Tradition sowie eine spezifische Nähe dieser beiden Gerichtsbarkeiten zur Verwirklichung des Sozialstaates ins Feld geführt.

Der richtige Kern dieses Arguments ist, dass die institutionelle Verselbständigung besonderer Gerichtsbarkeiten neben der Sicherung spezialisierter Rechtskenntnisse und für die Fallentscheidung erforderlicher zusätzlicher Kenntnisse und Erfahrungen sowie institutionalisierter Einflussgewähr für die Sozialpartner ein „überschießendes“ symbolisches Moment birgt; zudem lässt sich historisch nachweisen, dass die institutionelle Sonderung auf spezifische Probleme der Rechtsschutzgewähr in bestimmten gesellschaftlichen Konfliktbereichen reagiert hat.

Bei der Gewichtung des Traditionsarguments ist indes zu bedenken:

- Eine besondere oder gar exklusive Verantwortung/Kompetenz der Arbeits- oder Sozialgerichtsbarkeit für die Verwirklichung des sozialen Rechtsstaates oder den Schutz sozial Schwacher lässt sich angesichts der Gleichwertigkeit aller Gerichtsbarkeiten und der gerichtszweigunabhängigen Verpflichtung aller RichterInnen auf den sozialen Rechtsstaat bereits systematisch nicht begründen. Empirisch lässt sie sich nicht nachweisen.
- Die historischen Gründe für eine institutionelle Sonderung sind teils überholt, den fortbestehenden Gründen lässt sich

durch eine – schon aus Sachgründen unabweisbare – Binnendifferenzierung innerhalb einer zusammengelegten Gerichtsbarkeit Rechnung tragen.

5.2. Europatauglichkeit des Gerichtssystems

Spiegelbild zum Traditionsargument ist der Verweis auf die im europäischen Vergleich einzigartige Ausdifferenzierung des Rechtsschutzsystems („Europaargument“).

Richtiger Kern dieses Arguments ist, dass der rechtsvergleichende Blick ins Ausland Anstöße für eine Restrukturierung der bundesdeutschen Gerichtsbarkeit geben kann, indem im Rahmen eines „Benchmarking“ die dort gefundenen Lösungen von strukturell vergleichbaren Problemen mit dem „gewachsenen“ bundesdeutschen Rechtssystem verglichen werden.

Bei der Gewichtung des „Europaarguments“ ist indes zu bedenken:

- Rechtsvergleich muss gerade in Organisationsfragen die strukturellen Rahmenbedingungen berücksichtigen, in denen eine bestimmte Organisationsentscheidung steht. Das Europaargument legt nicht offen, inwieweit in anderen Ländern im Rahmen einer einheitlichen Gerichtsbarkeit Spezialisierungsnotwendigkeiten durch Binnendifferenzierung Rechnung getragen ist.
- Das bundesdeutsche Rechts(schutz)-system ist gekennzeichnet u.a. durch eine hohe Ausdifferenzierung des materiellen Rechts, ein gerichtszentriertes System der Lösung gesellschaftlicher Konflikte unter Transformation solcher Konflikte in Rechtskonflikte, eine umfassende verfassungsrechtliche Garantie staatlicher Rechtsschutzgewähr, hohe, flexibilitätsmindernde Anforderungen an den gesetzlichen Richter, eine überdurchschnittlich hohe Richterquote und eine unterdurchschnittlich ausgeprägte Infrastruktur nichtgerichtlicher Streit-schlichtung.
- Das bundesdeutsche Rechtssystem gilt – bei aller interner Kritik und

Hinweisen auf seine strukturelle Überlastung – als im europäischen Vergleich relativ effizient und „zugangsoffen“.

5.3. Effizienzargument

Die Sozial- und Arbeitsgerichtsbarkeit macht geltend, dass sie die ihnen gestellten Aufgaben der Rechtsschutzgewähr schnell, effizient, qualitativ hochwertig, weil hochspezialisiert, und kostengünstig erfüllt. Es bestehe kein Grund, hochspezialisierte, bewährte und funktionstüchtige Einheiten/Strukturen zur Erreichung ungewisser Effizienzgewinne zu „zerschlagen“ und hierfür erhebliche Umstellungskosten und nichtmonetäre Friktionen hinzunehmen.

Richtiger Kern dieses Arguments ist, dass bei aller Kritik im Detail, die indes gleichermaßen auch an der Leistung anderer Gerichtsbarkeiten geübt werden kann, Arbeits- und Sozialgerichte unter zunehmend schwierigeren, im Ländervergleich durchaus unterschiedlichen Bedingungen effektiven Rechtsschutz gewähren, (auch) sie in den letzten Jahren erhebliche Modernisierungsbemühungen unternommen haben und die Änderungsüberlegungen nicht an inneren Struktur-mängeln oder „Leistungsdefiziten“ dieser Gerichtsbarkeiten ansetzen.

Bei der Nutzung des Effizienzarguments ist indes zu bedenken:

- Auch die anderen Gerichtsbarkeiten können – unter Berücksichtigung der jeweils verfügbaren Ressourcen – für sich in Anspruch nehmen, schnell, effizient, qualitativ hochwertig, weil hochspezialisiert, und kostengünstig Rechtsschutz zu gewähren. Das Effizienzargument ist nicht in der Weise zu führen, dass anderen Gerichtsbarkeiten damit implizit Ineffizienz vorgehalten wird.
- Das Effizienzargument ist zumindest zweischneidig, weil es bei einem Ländervergleich auch innerhalb der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit signifikante Unterschiede gibt, die erklärungsbedürftig und erklärungs-fähig sind, die Justiz insgesamt aber nicht durchweg auf die Fähigkeit und Bereitschaft der Politik, insbesondere der Haushaltsgesetzgeber, vertrauen kann, diese Erklärungen auch zur Kenntnis zu nehmen.

• Eine gewisse „Zweischneidigkeit“ des Effizienzarguments folgt auch daraus, dass erklärungsbedürftig ist, aus welchen Gründen bei einer Zusammenlegung mit einer – vermeintlich oder tatsächlich – weniger effizienten Gerichtsbarkeit dies für diese nicht als „Effizienzanstoß“ wirken soll, sondern eine „Effizienzabgleichung“ nach unten bewirken sollte. Bei Beibehaltung der Spezialisierung durch Binnendifferenzierung (Fachkammersystem) entfällt weitgehend das Spezialisierungsargument; es blieben zwar nicht unplausible, aber doch „weiche“ Erklärungen wie „corporate identity“.

5.4. Etatargument

Die unter günstigsten Bedingungen durch Zusammenlegung erreichbaren Einspar- und Synergieeffekte sind im Verhältnis zu den ohnehin unzureichend ausgestatteten Justizetats marginal und rechtfertigen keine tief greifende Strukturreform mit schwer abschätzbaren Folgen und unter Zerschlagung gewachsener und in der nationalen Rechtskultur verankerter Strukturen.

Richtiger Kern dieses Arguments ist, dass die Justizetats strukturell, wenn auch im Ländervergleich in unterschiedlichem Maße, mit den Aufgabenentwicklungen nicht mitgehalten haben und eine rein ökonomische Betrachtung der Justiz nichtmonetäre Effekte von Strukturveränderungen mit zu bedenken hat.

Bei der Nutzung des Etatarguments ist indes zu bedenken:

- Die Justiz wird auch künftig von den Haushaltskonsolidierungsanstrengungen nicht ausgenommen bleiben. Kürzungen werden künftig vermehrt auch Kernbereiche der Justiz betreffen. Zu entscheiden ist nicht ob, sondern wo in der Justiz gespart wird.
- In einer „Defensivposition“ sind alle, auch relativ geringfügig erscheinende Effizienzgewinne jedenfalls dann auszuschöpfen, wenn sie sich nicht negativ

auf Qualität und Effizienz des Rechtsschutzes auswirken.

- Gestritten werden kann dann allein um die Frage, ob eine Zusammenlegung der Sache nach geeignet ist, qualitätsneutral Binnenressourcen zu heben, zu einem effizienteren Einsatz der verfügbaren (personellen und sächlichen) Ressourcen beizutragen oder wenigstens die „Verwaltung des Mangels“ zu optimieren.

6. Übertragungslösung bei Hartz IV

Im Kontext der Zusammenlegungsdiskussion steht die Entscheidung über den Rechtsweg bei der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in einem neuen SGB II.

6.1. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung hatte vorgesehen, die Rechtsstreitigkeiten aus dem neuen Sicherungssystem bei den Verwaltungsgerichten zu belassen. Diese Entscheidung ist bei den Gesetzesberatungen dahin geändert worden, dass die Rechtsstreitigkeiten nach dem neuen SGB II den Sozialgerichten zugewiesen worden sind. Bei dieser Entscheidung ist es auch im Vermittlungsverfahren geblieben, in dem unter Überschreitung der durch den Anrufungsbeschluss gezogenen Grenzen überraschend zusätzlich das gesamte Sozialhilferecht den Sozialgerichten zugewiesen worden ist. Die Bundesregierung hat ferner im Vermittlungsausschuss folgende Protokollklärung abgegeben:

„Um den Ländern zu ermöglichen, Auslastungsunterschiede zwischen der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Sozialgerichtsbarkeit auszugleichen, wird die Bundesregierung – vorbehaltlich einer abschließenden verfassungsrechtlichen Prüfung – bis zum 30. Juni 2004 einen Gesetzentwurf vorlegen, der folgende Eckpunkte enthält:

- Den Ländern wird gestattet, die Sozialgerichtsbarkeit durch besondere

Spruchkörper der Verwaltungsgerichte und der Oberverwaltungsgerichte auszuüben.

- Für die so gebildeten gesonderten Spruchkörper der Verwaltungsgerichte und Oberverwaltungsgerichte gelten die gerichtsverfassungsrechtlichen und verfahrensrechtlichen Vorschriften des Sozialgerichtsgesetzes.“

6.2. Die besseren Gründe sprechen entgegen dem nunmehr gefassten Gesetzesbeschluss dafür, die Rechtsstreitigkeiten nach dem neuen SGB II und dem BSHG bei den Verwaltungsgerichten zu belassen.⁹

• Das im Laufe des Februar 2004 vorzulegende Bundesgesetz, das die organisatorischen Voraussetzungen für die in § 6a SGB II vorgesehene Optionslösung auszuformen soll, gibt Gelegenheit, die Rechtswegentscheidung zu revidieren.

• Die von der Bundesregierung abgegebene Protokollklärung und der dort skizzierte Weg, die Sozialgerichtsbarkeit durch besondere Spruchkörper der Verwaltungsgerichte und der Oberverwaltungsgerichte ausüben zu lassen, ist eine „second-best“-Lösung.

• Die vorgesehene Sonderform gerichtszweigübergreifender Organleihe ist rechtspolitisch im Interesse der auf einen effektiven und damit insbesondere zeitnahen, auch vorläufigen Rechtsschutz angewiesenen Betroffenen nur dann hinzunehmen, wenn sich die für die weiterhin vorzugswürdige Belassung bei/Zuweisung an die Verwaltungsgerichte keine Mehrheiten finden lassen.

Sozialgerichtliche Spruchkörper bei den Verwaltungsgerichten sind eine „second-best“-Lösung

6.3. Die in der Protokollklärung angedeuteten verfassungsrechtlichen Bedenken der „Ausübungslösung“ hängen nach Gewicht und Durchschlagskraft von der konkreten Ausgestaltung ab und sind

hier nur anzudeuten. Unproblematisch ist dabei die fachliche Vorgabe, dass bei

der Streitentscheidung das Verfahrensrecht des Sozialgesetzbuches anzuwenden ist.

- Die Verteilung der Rechtsgeschäfte innerhalb der einzelnen Gerichte und die Zuweisung der RichterInnen an die gebildeten Spruchkörper obliegt den Präsidien, nicht der Justizverwaltung oder unmittelbar dem Gesetzgeber. Den Präsidien kann die Bildung besonderer Spruchkörper durch Gesetz nur in engen Grenzen vorgeschrieben werden; nicht entzogen werden kann ihnen die Entscheidung über deren personelle Ausstattung und die Zuweisung einzelner RichterInnen an diese Spruchkörper.

- Die besonderen Spruchkörper sollen offenbar als funktionale Teile der Sozialgerichtsbarkeit weiterhin im institutionell-organisatorischen Zusammenhang der Verwaltungsgerichtsbarkeit stehen.

- Über die Besetzung dieser Spruchkörper entschiede dann nicht das Präsidium des Sozialgerichts, dessen Aufgaben wahrgenommen werden, sondern das Präsidium des zuständigen Verwaltungsgerichts.

- Sollte sich die Geltung der für die Sozialgerichtsbarkeit anzuwendenden gerichtsverfassungsrechtlichen Regelungen hingegen auch auf die Zuweisung durch das Präsidium des jeweiligen Sozialgerichts erstrecken, bedeutete dies einen (begrenzten) Zugriff auf die personellen Ressourcen einer anderen Gerichtsbarkeit, der allenfalls dann organisierbar ist, wenn komplexe, gestufte Verfahren geschaffen werden.

- Erwogen wird offenbar, die besonderen Spruchkörper der Verwaltungsgerichte und der Oberverwaltungsgerichte ohne Beschränkung auf die durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe den Sozialgerichten zugewiesenen Materien mit allen Aufgaben der Sozialgerichtsbarkeit zu betrauen. Dies potenziert die Probleme der Harmonisierung der Aufgaben und Ressourcen der als solche ja fortbestehenden Gerichte, ohne dass Konfliktlösungsmechanismen und Vorkehrungen

zur Sicherung einer sachgerechten Binenspezialisierung erkennbar würden.

- Die „punktuellen“ Ausgliederung einzelner RichterInnen aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit bei fortbestehender dienstrechtlicher Bindung an diese Gerichtsbarkeit entspricht funktional einer bei RichterInnen auf Lebenszeit nur begrenzt möglichen Versetzung, ohne die bei einer Versetzung erforderlichen verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zu treffen. Je nach Ausgestaltung des Verfahrens für die Auswahl der den besonderen Spruchkörpern zuzuweisenden RichterInnen kann eine Beeinträchtigung auch der richterlichen Unabhängigkeit nicht ausgeschlossen werden. Dies wird zu beachten sein.

6.4. Gegenüber der skizzierten „Ausübungslösung“ vorzugswürdig, weil konsequenter, wären dann Öffnungsklauseln für eine „echte“ Zusammenlegung oder eine begrenzte, verfahrensrechtlich sorgsam gehegte Ermächtigung zur gerichtszweigübergreifenden Versetzung.

Anmerkungen

¹ Die Zusammenfassung der verschiedenen Zweige der Rechtsprechung war bereits Thema des 42. DJT (Düsseldorf 1957); s. dazu das Gutachten vom F. Baur, „Empfiehl es sich, die verschiedenen Zweige der Rechtsprechung ganz oder teilweise zusammenzufassen“, Tübingen 1957, und die Referate von C. H. Ule und H. Arndt, Verhandlungen des Zweiundvierzigsten Deutschen Juristentages, Bd. II (Sitzungsberichte), Tübingen 1959, E 3 ff. und E 43 ff.; vgl. auch Sachverständigenkommission „Schlanker Staat“, Abschlussbericht, 2. Aufl., Bonn 1998, S. 179 ff., 188; Franke ZRP 1997, 333.

² Beschluss C.II.3 „Errichtung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit“ (BE: BW, MV und NI) „Die Justizministerinnen und Justizminister haben Fragen einer strukturellen Neuordnung der Gerichtsbarkeiten erörtert. Sie setzen eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Federführung von Baden-Württem-

berg ein, die in einem 1. Schritt bis zur nächsten Justizministerkonferenz Vorschläge zur Errichtung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit erarbeitet“.

³ So der Titel einer „Fachtagung“ des DGB am 27. November 2003 in Berlin (siehe dazu den Beitrag von Georg Schäfer in diesem Heft – d. Red.).

⁴ Einen Überblick geben – m.w.N. – Stür/Hermanns, Der verfassungsrechtliche Rahmen einer Vereinheitlichung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten, DVBl. 2001, 505-511.

⁵ MDHS, GG, Art. 95 Rn. 27.

⁶ S. BT-Drs. 3/1901; 4/3363; 5/1449, 2376.

⁷ Ein „Testfall“ wird – an der Schnittstelle Verwaltungs-/Sozialgerichtsbarkeit – die Rechtsschutzgewähr bzgl. der Leistungen sein, die sich bei der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum 1.1.2005 ergeben. In der Sozialgerichtsbarkeit entfielen 2002 18,5 vH der Verfahren auf den Bereich Arbeitslosenversicherung (ca. 50.000 Verfahren), in der Verwaltungsgerichtsbarkeit entfielen von den 2001 erstinstanzlich erledigten Hauptsacheverfahren 7,7 vH auf das Sachgebiet 811 (Sozialhilfe) (ca. 15.000 Verfahren), von den erstinstanzlichen Erledigungen im Bereich des vorläufigen Rechtsschutzes 15,8 v.H. (ca. 11.000 Verfahren). Die Überschneidungsmenge ist nach den verfügbaren Daten nicht genau zu bestimmen, dürfte aber jeweils bei mind. 50 v.H. liegen.

⁸ S. dazu Berlit, Richterliche Unabhängigkeit und Organisation effektiven Rechtsschutzes im „ökonomisierten“ Staat, in: Schulze-Fielitz/Schütz, Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Berlin 2002, 135 (163 ff.).

⁹ So auch die Stellungnahme des AsJ-Bundesvorstandes vom 22.11.2003.

Der Autor:

Prof. Dr. Uwe Berlit ist Richter am Bundesverwaltungsgericht

