

## Auszug aus dem Jahrespressegespräch 2004 des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Eckart Hien

".....,

weil es dem Gesetzgeber beliebt, ab 1. Januar 2005 das gesamte Sozialhilferecht von der Verwaltungsgerichtsbarkeit, wo es seit Menschengedenken verankert war, auf die Sozialgerichtsbarkeit zu übertragen. Ob sich allerdings wirklich alle Parlamentarier darüber im Klaren waren, welche einschneidende und systemwidrige Veränderung sie beschlossen haben, darf füglich bezweifelt werden. Der entsprechende Beschluss soll um halb vier Uhr morgens im Vermittlungsausschuss gefasst worden sein. Dieser Ausschuss erwies sich - bei allen Verdiensten, die er hat - in diesem Punkt sozusagen als "Bermuda Dreieck": Sie wissen, dass dort manchmal Schiffe spurlos verschwinden. Diesmal waren es keine Schiffe, sondern eine nachvollziehbare und rationale Begründung - einfach keine Spur davon!

Natürlich gibt es Vermutungen über den Ablauf: Das Ganze begann mit dem sog. Arbeitslosengeld II, das die Leistungen der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe in gewissem Umfang zusammenführen soll. Die Bundesregierung sah für etwaige Streitigkeiten noch den Verwaltungsrechtsweg vor und hat das auch mehr oder weniger ausführlich begründet. In letzter Minute wurde dann die Zuständigkeit aber auf die Sozialgerichte übertragen, um - wie es hieß - die berühmten sechs Abweichler der Regierungskoalition doch noch ins Boot zu holen. Dem Vernehmen nach wollten diese die Sozialgerichtsbarkeit deshalb für das Arbeitslosengeld II installieren, weil diese "sozialer" entscheide als die Verwaltungsgerichtsbarkeit oder weil sie den Gewerkschaften "näher" stehe. Auf den Einwand, dass man das Arbeitslosengeld II nicht von der übrigen Sozialhilfe trennen und deshalb bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit belassen solle, hat dann der Vermittlungsausschuss den Spieß sozusagen umgedreht: In der berühmten Nacht- um nicht zu sagen Nebel-Aktion hat er dann die gesamte Sozialhilfe einschließlich Arbeitslosengeld II auf die Sozialgerichtsbarkeit übertragen.

Warum ist diese Entscheidung zu kritisieren?

Zum einen deshalb, weil Sozialhilfe als aus dem allgemeinen Steuersäckel der Kommunen zu finanzierende Leistung eine typische Materie der allgemeinen Verwaltung und damit auch der Verwaltungsgerichtsbarkeit darstellt. Sie hat strukturell mit den beitragsfinanzierten Leistungen der Kranken- und Altersversorgungssysteme, die die typische Materie der Sozialgerichtsbarkeit darstellen, nichts zu tun. Das zeigt sich z.B. auch an der Bank der jeweils beteiligten Laienrichter: Bei der Sozialgerichtsbarkeit werden diese Beisitzer hälftig von der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberseite gestellt; das ist systemgerecht, weil damit die "Finanziers" an der Entscheidung beteiligt werden. Für die allgemeine Sozialhilfe haben diese Beisitzer keinerlei Legitimation. Folgerichtig werden die Beisitzer in der Verwaltungsgerichtsbarkeit ganz allgemein aus der Bevölkerung gestellt, die als Steuerzahler auch für die Sozialhilfe aufkommt.

Es sprechen aber auch ganz praktische und pragmatische Gründe dafür, die Sozialhilfe einschließlich des Arbeitslosengeldes II bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu belassen bzw. anzusiedeln:

Während die Belastung der Sozialgerichtsbarkeit in letzter Zeit gewachsen ist, sind bei den Verwaltungsgerichten wegen des deutlichen Rückgangs der asylrechtlichen Streitigkeiten eher Kapazitäten auch für zusätzliche Aufgaben vorhanden. Statt dessen soll den Verwaltungsgerichten ein ganzes Aufgabengebiet entzogen werden, das in der ersten Instanz zwischen 10% und 15% der Eingänge ausmacht. Es ist einleuchtend, dass die Sozialgerichte diesen Aufgabenzuwachs mit dem vorhandenen Personal nicht bewältigen können, dass aber auch ein "Richtertransfer" von den Verwaltungsgerichten zu den Sozialgerichten nicht auf die Schnelle machbar ist.

Dieses Dilemma hat man im Vermittlungsausschuss offenbar doch gesehen. Nach einer Protokollerklärung der Bundesregierung wird sie zum Ausgleich der Auslastungsunterschiede zwischen Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit bis 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 besonderen Spruchkörper der Verwaltungsgerichte gelten die gerichtsverfassungsrechtlichen und verfahrensrechtlichen Vorschriften des Sozialgerichtsgesetzes.

Hier wird der Widersinn besonders deutlich: Zuerst wird ein Rechtsgebiet wegen der angeblich besonderen Qualifikation der Sozialgerichte diesen zugewiesen, dann aber sollen dieselben Verwaltungsrichter – denen man die gute Erledigung als Institution nicht zutraut – als "materielle Sozialrichter" weiterhin über die ihnen eigentlich entzogenen Sozialhilfestreitigkeiten entscheiden.

Wenn sie einmal ein gutes Beispiel für die Erklärung des Wortes "paradox" brauchen – hier haben Sie es.

Die Bundesregierung hat diese Protokollnotiz allerdings unter einen Vorbehalt gestellt, und zwar den Vorbehalt einer abschließenden verfassungsrechtlichen Prüfung.

Was steckt hier dahinter? Es geht im Kern um die Frage, ob eine Zusammenlegung oder doch teilweise Durchmischung der Fachgerichtsbarkeiten (hier: Verwaltungsgerichte, Sozialgerichte und im weiteren auch Finanzgerichte) ohne Änderung des Grundgesetzes überhaupt durch den einfachen Gesetzgeber möglich ist. Art. 95 GG garantiert zwar seinem Wortlaut nach nur die fünf Bundesgerichte; es gibt aber ernstzunehmende Stimmen in der Literatur (Gerichtsentscheidungen hierzu fehlen), die aus dieser Bestimmung auch folgern, dass es auf der Ebene der Instanzgerichte der Länder von Verfassungen wegen ebenso fünf Fachgerichtsbarkeiten geben muss. Keiner kann zwar voraussagen, ob das Bundesverfassungsgericht im Ernstfall diese Meinung teilen würde. Es wäre aber politisch nicht klug, eine so einschneidende Maßnahme wie die Veränderung unserer Gerichtslandschaft auf wackeligen verfassungsrechtlichen Boden zu stellen.

Darin könnte ein kleiner Hoffnungsfunke für eine sachgerechte Lösung liegen: Die Protokollnotiz der Bundesregierung war sozusagen Geschäftsgrundlage für die Übertragung der Sozialhilfe auf die Sozialgerichtsbarkeit. Ist diese Lösung - also die Vermischung der Gerichtsbarkeiten - ohne Verfassungsänderung nicht sauber zu verwirklichen, entfällt die Geschäftsgrundlage und es bleibt bei der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte für die Sozialhilfe. Über eine Verfassungsänderung kann und soll dann in Ruhe nachgedacht werden.

Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Problematik steht natürlich auch die Frage im Vordergrund, ob wir unser fünfgliedriges Gerichtssystem beibehalten sollen, oder ob wir - wie es jetzt manche fordern - die drei öffentlichen Fachgerichtsbarkeiten zu einer zusammenschließen und entsprechend auch die Arbeitsgerichtsbarkeit mit der ordentlichen Gerichtsbarkeit vereinigen sollen.

Eine Vorbemerkung: Entgegen einer landläufigen Meinung ist das deutsche Gerichtssystem im europäischen Vergleich - etwa mit Frankreich oder Italien - weder komplizierter noch unübersichtlicher. Viele andere Länder verfügen - vor allem auf der unteren Ebene - über ausgeprägte "Spezialgerichtsbarkeiten". Kein Land ist im Übrigen gleich, alle haben ihre Besonderheiten - und sind gerade mit ihrem System meist auch zufrieden.

Weitere Vorbemerkung: Wir haben vielfach Gelegenheit, insbesondere mit mittel- und osteuropäischen Staaten, die vor der Notwendigkeit des Neuaufbaus einer öffentlichen Gerichtsbarkeit stehen, Gespräche über den sinnvollsten Weg zu führen. Soweit sie unseren Rat suchen, empfehlen wir in dieser Aufbauphase eher die Zusammenfassung von Fachgebieten.

Stünden auch wir vor der Situation "alles umpflügen und neu ansäen", wäre sicherlich ernsthaft zu überlegen, ob die Aufspaltung in drei öffentlich-rechtliche Fachgerichtsbarkeiten der Weisheit letzter Schluss ist. Wir stehen aber nicht am Punkt Null; es gibt auch keine ernsthaften Probleme etwa bei der Bestimmung des richtigen Rechtswegs; die einzelnen Gerichtszweige funktionieren hervorragend - auch hier brauchen wir keinen internationalen Vergleich zu scheuen.

Wer angesichts dessen am System der Gerichtsbarkeiten etwas ändern will, hat soz. die Beweislast für die Notwendigkeit und ist für die Kosten-Nutzen-Analyse verantwortlich. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass in einem bevölkerungsreichen Land wie Deutschland mit seiner hohen Ausdifferenzierung der rechtlich geregelten Bereiche und seiner gerichtlichen Tradition andere Voraussetzungen für den Gerichtsaufbau gegeben sind als in manch anderen Staaten.

Andererseits räume ich ohne weiteres ein, dass all die Argumente, die jetzt gegen eine Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten ins Feld geführt werden, je für sich gesehen nicht von durchschlagender Überzeugungskraft sind. Das gilt insbesondere für das Argument, man brauche z.B. für das Steuerrecht oder das Sozialrecht oder welches Recht auch immer wegen der Kompliziertheit der Materie auch echte Spezialisten. Das mag sein - ist aber bei einer sinnvollen Binnendifferenzierung auch unter einem einheitlichen Dach machbar. Auch das Argument, es würden im Einzelfall zu große Gerichte entstehen, kann durch sinnvolle Organisation entkräftet werden.

Ich möchte allerdings davor warnen, sich große Einsparungseffekte zu erwarten: Durch die Zusammenlegung werden die zu lösenden Rechtsfälle nicht weniger. Wer etwa bei den "zentralen Diensten" wie Bibliothek einen Einspareffekt erzielen will, muss die bisher selbständigen Gerichte auch wirklich unter einem Dach zusammenführen, was in der Regel erhebliche bauliche Investitionen erfordern dürfte, so dass allenfalls langfristig ein Einspareffekt nachweisbar wäre.

Wer aber tatsächlich einmal daran gehen wird, an einigen bisherigen Gerichtsstandorten Gerichte zu schließen, weil die Arbeit woanders erledigt werden soll, wird noch die geballte Macht der regionalen Eigeninteressen zu spüren bekommen. Das wird in nicht wenigen Fällen dazu führen, dass die bisher selbständigen Gerichte eben als Außenstellen oder Filialen weiter bestehen bleiben mit der Folge, dass der so berühmte Synergieeffekt kaum eintreten wird. So hat etwa - jedenfalls nach einem Bericht der Hessischen Allgemeinen - die Bundesjustizministerin erklärt, der Standort Kassel werde für das Bundessozialgericht mit Sicherheit auch dann erhalten bleiben, wenn formal auf Bundesebene "ein Dach" angestrebt werde.

Das Bundesverwaltungsgericht hatte in der Vergangenheit schon Erfahrungen gesammelt mit sog. Filialen: Die Wehrdienstsenate waren ja in unserer Berliner Zeit in München angesiedelt. Ich kann nur sagen, dass bereits die Reise- und Telefonkosten, die wegen der notwendigen Zusammenarbeit allein der Gremien anfallen (Personalrat, Richterrat, Präsidialrat, Präsidium, Schwerbehindertenvertretung, Gleichstellungsbeauftragte, Vorsitzendenbesprechung, Personalversammlung etc.), die Einsparungen durch den Wegfall eines Präsidentenpostens locker wett machen.

Fazit: Keine Hektik, sondern in Ruhe überlegen, welche Vor- und Nachteile realistischer Weise eintreten werden.

Ich darf noch mal in Erinnerung rufen: Die ganze Debatte wurde letztlich angestoßen durch das Arbeitslosengeld II. Weil diese - steuerfinanzierte - Leistung sachwidrig der Sozialgerichtsbarkeit zugewiesen wurde, entstand der weitere noch sachwidrigere Sog, die gesamte Sozialhilfe dorthin zu verlagern. Nur vor diesem Hintergrund ist die Diskussion über die Zusammenlegung der Fachgerichtsbarkeiten aktuell geworden.

Ich schlage eine ebenso einfache wie vermutlich blauäugige Lösung vor: Arbeitslosengeld II wieder zu den Verwaltungsgerichten - und der ganze Spuk ist vorüber. Oder soll wirklich das Appeasement - also eine Beschwichtigungspolitik - gegenüber sechs "Abweichtlern" das bewährte Gerichtssystem ins Wanken bringen?"

**Fundstelle:** [www.bundesverwaltungsgericht.de](http://www.bundesverwaltungsgericht.de) unter Presseinformationen - Jahrespresse-Gespräch 2004