

**Justizministerium  
Baden-Württemberg  
- Der Ministerialdirektor -**

E-Mail: [poststelle@jum.bwl.de](mailto:poststelle@jum.bwl.de)  
FAX: 0711/279-2264

Herrn Staatssekretär  
Heinrich Tiemann  
Bundesministerium der Gesundheit  
und Soziale Sicherung  
Wilhelmstr. 49

10117 Berlin

Stuttgart, 8. April 2004  
Durchwahl (0711) 279- 2155  
Name: Herr Rother  
Aktenzeichen: 1200 A/0318  
(Bitte bei Antwort angeben)

Herrn Ministerialdirektor  
Berndt Netzer  
Bundesministerium der Justiz

11015 Berlin

Herrn Ministerialdirigent  
Hans-Werner Klotz  
Bayerisches Staatsministerium  
der Justiz  
Prielmayerstraße 7

80335 München

Herrn Staatssekretär  
Hans-Georg Kluge  
Ministerium der Justiz und für  
Europaangelegenheiten  
des Landes Brandenburg  
Heinrich-Mann-Allee 107

14473 Potsdam

Herrn Staatsrat  
Ulrich Mäurer  
Senatsverwaltung für Justiz und  
Verfassung der Freien und Hansestadt  
Bremen  
Richtweg 16 - 22

28195 Bremen

Herrn Staatssekretär  
Dr. Rainer Litten  
Justizministerium des Landes  
Mecklenburg-Vorpommern  
Demmlerplatz 14

19053 Schwerin

Herrn Staatssekretär  
Dr. Jürgen Oehlerking  
Niedersächsisches Ministerium der  
Justiz und für Europaangelegenheiten  
Am Waterlooplatz 1

30169 Hannover

Herrn Staatssekretär  
Dieter Schubmann-Wagner  
Justizministerium  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
Martin-Luther-Platz 40

40212 Düsseldorf

Frau Staatssekretärin  
Dr. Stefanie Lejeune  
Ministerium der Justiz  
des Landes Rheinland-Pfalz  
Ernst-Ludwig-Straße 3

55116 Mainz

Herrn Staatssekretär  
Geert Mackenroth  
Sächsisches Staatsministerium  
der Justiz

01095 Dresden

Frau Staatssekretärin  
Mathilde Diederich  
Justizministerium des Landes  
Schleswig-Holstein  
Lorentzendam 35

24103 Kiel

Herrn Staatssekretär  
Arndt Koeppen  
Thüringer Justizministerium  
Werner-Seelenbinder-Straße 5

99096 Erfurt

**Errichtung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit;  
hier: Dritte Sitzung der Arbeitsgruppe am 20.04.2004**

**Anlagen**

- 1 Entwurf des Abschlussberichts mit Gesetzentwurf
- 1 Alternativentwurf

Sehr geehrte Frau Kollegin,  
sehr geehrter Herr Kollege,

in der Sitzung der Arbeitsgruppe am 18. Februar 2004 wurde beschlossen, vor der nächsten Sitzung einen Entwurf eines Abschlussberichts vorzulegen. Der beigefügte Entwurf enthält ein Vorwort, insbesondere zum Auftrag der Arbeitsgruppe, und schildert die Ausgangssituation sowie die Zielvorstellungen, die mit diesem Vorhaben verbunden sind. Im Hauptteil werden Problemstellungen und Lösungen aufgezeigt, abschließend wird eine Empfehlung für die Justizministerkonferenz im Juni 2004 ausgesprochen.

Der Aufbau des Berichts orientiert sich auch an Leitfragen und Einwänden möglicher Leser aus dem politischen Raum:

- Wieso wird die Zusammenlegung angestrebt?
- Lässt sich der gewünschte Effekt nicht über das Richterdienstrecht erreichen?
- Was soll die Zusammenlegung bringen?
- Geht sie nicht auf Kosten der Qualität richterlicher Entscheidungen?

Die dritte und voraussichtlich abschließende Sitzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe findet - wie vereinbart - am 20. April 2004 in Berlin statt.

Bei dieser Sitzung soll nach Erörterung die endgültige Fassung des Abschlussberichts verabschiedet werden.

Ich darf Sie zu diesem Termin am

**Dienstag, den 20. April 2004, 11 Uhr,  
Saal „Hohenzollern“  
der Landesvertretung Baden-Württemberg,  
Tiergartenstr. 15, 10785 Berlin,**

herzlich einladen. Es würde mich freuen, wenn Sie eine Teilnahme an der Sitzung ermöglichen könnten. Ein Mittagessen wird gereicht werden.

Mit freundlichen Grüßen

Michael Steindorfner

# **Errichtung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit**

Abschlussbericht  
der Bund-Länder-Arbeitsgruppe  
„Errichtung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen  
Fachgerichtsbarkeit“  
zum Auftrag der Konferenz der  
Justizministerinnen und Justizminister  
am 06.11.2003 in Berlin  
(TOP C.II.3 des Protokolls)

Stand: April 2004

# Inhaltsverzeichnis

## Vorwort

### I. Ausgangslage und Zielvorstellungen

1. Fehlende Steuerung richterlichen Personaleinsatzes
  - a) Erheblich schwankende Eingangsbelastung
  - b) Unzureichende Flexibilität des richterlichen Personaleinsatzes
2. Fehlender Spielraum zur Änderung des Richterdienstrechts
3. Zielerreichung durch Zusammenlegung von Fachgerichtsbarkeiten
  - a) Flexibilisierung des Einsatzes von Lebenszeitrichtern
  - b) Weitere positive Effekte einer Zusammenlegung
    - aa) Personalkosteneinsparung
    - bb) Sachkostensparnis
    - cc) Angleichung an europäische Gerichtsstrukturen

### II. Problemstellungen und Lösungen

1. Verfassungsrechtliche Vorgaben
2. Form einer einfachgesetzlichen Zusammenlegung
3. Keine Notwendigkeit einer einheitlichen Verfahrensordnung
4. Notwendigkeit einer teilweise vereinheitlichten Gerichtsverfassung
  - a) Präsidialverfassung
  - b) Vereinheitlichung der Gerichtsverwaltung/Dienstaufsicht
  - c) Beizubehaltende Unterschiede
5. Notwendigkeit einer Ergänzung des Richterdienstrechts
  - a) Keine Notwendigkeit von Regelungen für den Personaltransfer
  - b) Beteiligungsrechte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

### III. Zusammenfassung

### IV. Beschlussvorschlag für die JuMiKo 2004 in Bremerhaven

### Anhang: Entwurf eines Öffnungsgesetzes

## Vorwort

Der Auftrag zur Erstellung dieses Berichts wurde von der Konferenz der Justizministerinnen und -minister der Länder am 06. November 2003 in Berlin durch folgenden Beschluss erteilt: „Die Justizministerinnen und Justizminister haben Fragen einer strukturellen Neuordnung der Gerichtsbarkeiten erörtert. Sie setzen eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Federführung Baden-Württembergs ein, die in einem ersten Schritt bis zur nächsten Justizministerkonferenz Vorschläge zur Errichtung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit erarbeitet.“

Die Arbeitsgruppe konstituierte sich in einer ersten Sitzung am 10. Dezember 2003 in Stuttgart. Teilnehmer waren neben dem federführenden Land Baden-Württemberg die Länder Bayern, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig Holstein und Thüringen sowie für den Bund das Bundesministerium der Justiz und das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung. Bis zur Erstellung des Abschlussberichts wurden drei Sitzungen durchgeführt.

Davon unabhängig gibt es auch in der Bundesregierung Bestrebungen zur Vereinheitlichung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten. Im Vermittlungsausschuss wurde im Dezember 2003 anlässlich des Verfahrens zum IV. Gesetz für moderne Dienstleistungen im Arbeitsmarkt („Hartz IV“) folgende Notiz zu Protokoll gegeben: „Um den Ländern zu ermöglichen, Auslastungsunterschiede zwischen der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Sozialgerichtsbarkeit auszugleichen, wird die Bundesregierung – vorbehaltlich einer abschließenden verfassungsrechtlichen Prüfung – bis zum 30.06.04 einen Gesetzentwurf vorlegen, der folgende Eckpunkte enthält:

- den Ländern wird gestattet, die Sozialgerichtsbarkeit durch besondere Spruchkörper der Verwaltungsgerichte und Oberverwaltungsgerichte auszuüben,
- für die so gebildeten besonderen Spruchkörper der Verwaltungsgerichte und Oberverwaltungsgerichte gelten die gerichtsverfassungsrechtlichen und verfahrensrechtlichen Vorschriften des Sozialgerichtsgesetzes.“

Aus den offenen Formulierungen der Protokollnotiz lässt sich entnehmen, dass der Auftrag der Bund-Länder-Arbeitsgruppe über die der Protokollnotiz zugrunde liegenden Vorstellungen des Vermittlungsausschusses hinausgeht.

## I. Ausgangslage und Zielvorstellungen

### 1. Fehlende Steuerung des richterlichen Personaleinsatzes bei Belastungsschwankungen und -verschiebungen

Die Justizhaushalte sind geprägt durch einen im Vergleich zu sonstigen Bereichen der Verwaltung sehr hohen **Personalkostenanteil** von durchgängig etwa 70% der Gesamtkosten. In Zeiten immer knapper werdender Haushaltsmittel liegt deshalb der vordringliche Ansatzpunkt für einen effizienteren Mitteleinsatz in den Justizressorts noch stärker als in den übrigen Ressorts bei der **Steuerung des Personaleinsatzes**.

#### a) Erheblich schwankende Eingangsbelastung

Besonders schwierig gestaltet sich eine an den jeweiligen Bedürfnissen ausgerichtete Personalsteuerung in den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten, insbesondere in der Sozial- und der Verwaltungsgerichtsbarkeit. In beiden Gerichtsbarkeiten sind deutlich weniger Richter als in der ordentlichen Gerichtsbarkeit tätig. Damit ist die Fluktuation erheblich geringer. Zudem war die Entwicklung der Verfahrenseingänge in Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit in den letzten 15 Jahren von einer **Gegenläufigkeit** gekennzeichnet, die sich voraussichtlich fortsetzen wird. Während die Eingangszahlen bei den Verwaltungsgerichten Mitte der 90er Jahre Spitzenwerte erreicht hatten, bewegten sich die damaligen Eingänge in der Sozialgerichtsbarkeit auf niedrigem Niveau. Danach kehrte sich die Entwicklung um. Die Eingänge in der Verwaltungsgerichtsbarkeit nahmen kontinuierlich bis zum Tiefststand zu Be-

ginn des neuen Jahrtausends ab, während sie bei den Sozialgerichten ebenso kontinuierlich anstiegen.

Diese Gegenläufigkeit der Belastung wird sich zum 01. Januar 2005 noch verstärken. Durch Artikel 38 des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch (vom 27.12.2003, BGBl. I, S. 3022, 3065) wird die Zuständigkeit für **sozialhilferechtliche Streitigkeiten** von den Verwaltungsgerichten auf die Sozialgerichte übertragen. Bundesweit dürften damit zwischen 5 und 10 % der Gesamteingänge der Verwaltungsgerichte des Jahres 2003 auf die derzeit stärker belasteten Sozialgerichte übergehen. Das Bundesministerium der Justiz geht sogar von einem noch höheren Prozentsatz aus. Die Belastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit soll um 15 % zurückgehen, was zu einem Anstieg des Bedarfs an Richtern in der Sozialgerichtsbarkeit von 25 % führe (vgl. Rede von Frau Bundesjustizministerin Zypries vom 17.03.2004 in Berlin zur Justizmodernisierung).

#### **b) Unzureichende Flexibilität des richterlichen Personaleinsatzes**

Die aufgezeigte Entwicklung von zum Teil erheblich divergierenden Eingangsbelastungen und gesetzlich vorgegebenen Zuständigkeitsverlagerungen belegt ein dringendes Bedürfnis nach flexiblen Personaleinsatzmöglichkeiten gerade in den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten. Ein Personaltransfer zwischen den Gerichtsbarkeiten ist - jedenfalls für hauptamtlich und planmäßig angestellte Richterinnen und Richter – in der derzeitigen rechtlichen und tatsächlichen Situation nahezu ausgeschlossen. Anders als bei Beamten und Angestellten ist ihre Abordnung oder Versetzung von einem Gerichtszweig in einen anderen grundsätzlich nur mit ihrer ausdrücklichen Zustimmung möglich (Art. 97 Abs. 2 GG, § 30 Deutsches Richtergesetz – DRiG -). Dabei sind zwei Situationen zu unterscheiden:

Die seltene **gesetzliche Änderung von Gerichtszuständigkeiten** im Sinne einer Herausnahme wesentlicher Sachgebiete aus der bisherigen

Zuständigkeit einer Gerichtsbarkeit wird in der juristischen Literatur als ein Anwendungsfall von § 32 Abs. 1 DRiG gesehen (Albers in: Baumbach/Lauterbach/Albers/Hartmann, Komm. z. ZPO, 62. Aufl. 2004, Teil DRiG, § 32 Rdnr. 2; GKÖD, Bd. 1 Teil 4, § 32 Rdnr. 2; Schmidt-Räntsch, Komm. z. DRiG, 5. Aufl., 1995, § 32 Rdnr. 3). Rechtsprechung dazu ist allerdings nicht vorhanden. § 32 Abs. 1 DRiG erlaubt als in der Verfassung vorgesehene Ausnahme (Art. 97 Abs. 2 Satz 3 GG) eine Versetzung von Richterinnen und Richtern auch gegen ihren Willen. Allerdings ist eine solche Versetzungsentscheidung vor den Richterdienstgerichten anfechtbar (§§ 71 Abs. 1 u. 78 Nr. 4 DRiG). Unabhängig von der die Bedarfssituation zeitlich möglicherweise überholenden Dauer eines solchen Verfahrens vor den Dienstgerichten mit insgesamt drei Instanzen hat die jeweilige Landesjustizverwaltung noch das Prozessrisiko zu tragen. Dieses Risiko ist schon wegen des Fehlens von Rechtsprechung nicht zu vernachlässigen. Hinzu kommt, dass grundsätzlich alle Richterinnen und Richter der Gerichtsbarkeit, deren sachliche Zuständigkeit beschränkt wurde, in die Auswahlentscheidung für die Versetzung einzubeziehen sind. Diese umfassende Auswahlentscheidung muss vor den Richterdienstgerichten Bestand haben.

Wechselt nicht die Zuständigkeit der Gerichtsbarkeiten für bestimmte Sachmaterien, sondern verändert sich - wie häufig - nur die Anzahl der **Verfahrenseingänge bei den Gerichtsbarkeiten**, stellt das Deutsche Richtergesetz keine Versetzungsmöglichkeit gegen den Willen der Richterinnen und Richter zur Verfügung (Albers, a.a.O., § 32 Rdnr. 2; Schmidt-Räntsch, a.a.O., § 32 Rdnr. 3). Die **Abordnung**, also der nur vorübergehende Einsatz von Richterinnen und Richtern in einem anderen Richteramt, ist ohne Zustimmung nur für eine Dauer von drei Monaten und nur innerhalb der Gerichtsbarkeit möglich (§ 37 Abs. 3 DRiG).

Nach geltendem Recht bleibt nur die Möglichkeit, einzelnen oder allen Richterinnen und Richtern eines weniger belasteten Gerichts **ein weiteres Richteramt** bei einem anderen (stärker belasteten) Gericht zu übertragen, soweit ein Gesetz dies zulässt (§ 27 Abs. 2 DRiG). Während

nach § 16 1. Alt. VwGO bei den Verwaltungsgerichten Richterinnen und Richter anderer Gerichtsbarkeiten als Richter im Nebenamt eingesetzt werden können (so auch GKÖD, a.a.O., § 27 Rdnr. 14; Schmidt-Räntsch, a.a.O. § 27 Rdnr. 17), enthält das **Sozialgerichtsgesetz** keine entsprechende Vorschrift. Allerdings vertritt der Bundesgerichtshof die Auffassung, eine gesetzliche Zulassung im Sinne von § 27 Abs. 2 DRiG sei schon dann gegeben, wenn - wie im Sozialgerichtsgesetz - in der jeweiligen Prozessordnung keine Vorschriften der Übertragung eines Nebenamts entgegenstehen (Urt. v. 22.04.1983, NJW 1984, 129; so auch Schmidt-Räntsch, a.a.O., § 27 Rdnr. 15 ohne Begründung).

Zwar bedarf die Übertragung eines weiteren Richteramtes bei einem anderen Gericht **nicht der Zustimmung** der Richterinnen und Richter. Um jedoch den bereits dargestellten Grundsatz der Unversetzbarkeit der Richter gegen ihren Willen nicht zu umgehen, darf die Übertragung eines weiteren Richteramtes einer Versetzung nicht gleich oder nahe kommen. Daher wird in Rechtsprechung und Literatur angenommen, dass das andere Richteramt deutlich weniger als die Hälfte der Arbeitskraft der Richterinnen und Richter in Anspruch nehmen darf. Neuere Rechtsprechung dazu fehlt.

Zudem kann auch die Übertragung eines weiteren Richteramtes vor den Richterdienstgerichten angefochten werden (so BGH, Urt. v. 23.08.2976, BGHZ 20, 159; Urt. v. 22.04.1983, a.a.O.). Daher ist auch dieser Weg mit einer Übertragung eines weiteren Richteramtes, das weniger als die Hälfte der richterlichen Arbeitskraft einnimmt, mit erheblichen Risiken für den Dienstherrn verbunden.

## **2. Fehlender Spielraum zur Änderungen des Richterdienstrechts**

Die geschilderten Schwierigkeiten bei der Steuerung des richterlichen Personaleinsatzes lassen eine **Veränderung des Richterdienstrechts** mit dem Ziel einer stärkeren Flexibilisierung richterlichen Einsatzes erstre-

benswert erscheinen. Das derzeitige Richterdienstrecht schöpft jedoch den Spielraum, den die verfassungsrechtliche Garantie der sachlichen Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter in Art. 97 Abs. 2 GG dem Gesetzgeber belässt, bereits aus. Art. 97 Abs. 2 GG steht nämlich in der Tradition von Verfassungsbestimmungen der Paulskirchenverfassung (Art. 177 Abs. 3), der preußischen Verfassung von 1850 (Art. 87 Abs. 2) und der Weimarer Reichsverfassung (Art. 104 Abs. 1). Durch die damit seit über 150 Jahren nahezu unveränderte Verfassungslage ist das Niveau der persönlichen richterlichen Unabhängigkeit historisch verfestigt und kann daher nicht ohne weiteres abgesenkt werden.

Eine Absenkung der in fast allen Rechtsstaaten gewährten persönlichen Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter wäre überdies rechtsvergleichend erheblich bedenklicher als eine Veränderung der Gerichtstrukturen. Aus diesem Grunde ist eine flexiblere Steuerung des richterlichen Personaleinsatzes über eine Änderung des Richterdienstrechts **nicht erreichbar**.

### **3. Zielerreichung durch Zusammenlegung von Fachgerichtsbarkeiten**

Die Arbeitsgruppe empfiehlt daher, die notwendige Feinsteuerung des richterlichen Personaleinsatzes durch die Zusammenlegung von Fachgerichtsbarkeiten zu erreichen. Damit lassen sich folgende positive Effekte erzielen:

#### **a) Flexibilisierung des Einsatzes von Lebenszeitrichtern**

Innerhalb einer durch Zusammenlegung vergrößerten Gerichtsbarkeit können Schwankungen in der Geschäftsbelastung leichter und schneller ausgeglichen werden. Die Verteilung des richterlichen Personals auf die einzelnen Geschäftsbereiche und damit auch die Reaktion auf signifikante Änderungen bei den Verfahrenseingängen kann kurzfristig und ohne großen Aufwand durch die jeweiligen Gerichtspräsidien erfolgen. Diese sind bereits jetzt für die Verteilung der richterlichen Geschäfte

innerhalb eines Gerichts zuständig. Belastungsspitzen können also ohne Inanspruchnahme des Haushaltsgesetzgebers ausgeglichen werden. Dadurch ist eine dauerhaft ausgewogenere und der **jeweiligen Situation stets angepasste Auslastung** des vorhandenen Personals gewährleistet.

Sie wird auch nicht mit einer Einbuße bei der Qualität richterlicher Entscheidungen erkaufte. Unzweifelhaft bedarf es zur Sicherung einer fundierten Rechtsprechung einer intensiven Einarbeitung und partiellen Spezialisierung der Richterinnen und Richter des jeweiligen Spruchkörpers. Bisweilen wird in juristischen Fachzeitschriften (vgl. etwa Rolfs, NJW-Editorial Heft 51, 2003) allerdings der Eindruck vermittelt, nur die Beibehaltung der bisherigen Gerichtsbarkeiten ermögliche eine solche sachangemessene Spezialisierung. Die Praxis in der ordentlichen Gerichtsbarkeit widerlegt diese These jedoch und beweist eindeutig, dass eine Binnenspezialisierung innerhalb einer Gerichtsbarkeit mit vielen Zuständigkeiten unerlässlich, aber auch möglich ist. Die anzustrebende Flexibilisierung des richterlichen Personaleinsatzes bedeutet nicht, dass alle Richterinnen und Richter regelmäßig den Spruchkörper zu wechseln hätten. Wenn aber bei Belastungsschwankungen ein Wechsel einzelner Richterinnen und Richter erforderlich wird, ist deren Einarbeitung erheblich erleichtert, wenn sie – wie bereits jetzt in der ordentlichen Gerichtsbarkeit - in der Zeit des Richterverhältnisses auf Probe verschiedene Spruchkörper mit unterschiedlichen Sachmaterien und Prozessordnungen durchlaufen haben.

Wie die Erfahrungen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit zeigen, nehmen die Präsidien bei ihren Entscheidungen selbstverständlich hinreichend Rücksicht auf notwendige Spezialisierungen, beispielsweise im Familien-, Handels- oder Strafrecht, und entscheiden keineswegs ohne Rücksichtnahme auf fachliche Präferenzen und Notwendigkeiten. Nicht zuletzt entspricht diese in richterlicher Unabhängigkeit erfolgende Binnensteuerung über die Präsidien dem gerade von der Richterschaft

immer wieder geäußerten Wunsch nach richterlicher Selbstverwaltung der Dritten Gewalt.

## **b) Weitere positive Effekte einer Zusammenlegung**

Durch Zusammenlegung bisheriger Gerichtsbarkeiten neu geschaffene größere Gerichtsbarkeiten bieten über die Flexibilisierung des richterlichen Personaleinsatzes hinaus noch weitere Vorteile:

### **aa) Personalkosteneinsparung**

Neben einer Einsparung von Personalkosten durch den Wegfall bisher notwendiger Neueinstellungen zur Abarbeitung von Belastungsspitzen reduziert sich bei der Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten und damit auch von einzelnen Gerichten die Zahl höher bewerteter **Beförderungssämter** für Gerichts- und Geschäfts- bzw. Verwaltungsleiter. Sofortige Einsparungen ergeben sich allerdings nur, wenn die bisherigen Amtsinhaber im Zuge der Zusammenlegung aus dem Justizdienst ausscheiden. Die übrigen betroffenen Stelleninhaber genießen besoldungsrechtlichen Bestandsschutz, so dass sich ein Großteil der Einsparungen erst mittelfristig erzielen lässt. Weitere Personalkosten lassen sich im Servicebereich, etwa beim Bibliothekspersonal und dem Personal für Informations- und Kommunikationstechnologie einsparen. Verdoppelt sich beispielsweise die Größe einer Gerichtseinheit, hat dies nicht zwangsläufig zur Folge, dass etwa auch die Zahl der Bibliotheks(fach)kräfte verdoppelt werden muss.

### **bb) Sachkostensparnis**

Wird die Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten dazu genutzt, die Unterbringung aller bisherigen Einheiten am selben Standort unter einem Dach zu konzentrieren, lassen sich folgende Einsparmöglichkeiten erzielen:

Die **Auslastungsquote** der gerichtlichen Infrastruktur, also der Sitzungssäle, Besprechungsräume, Bibliotheken etc. erhöht sich, was zu einer spürbaren Senkung der allgemeinen Fixkosten führt. Mehrfachbeschaffungen in den Büchereien können zu einem nicht unerheblichen Teil entfallen, die Ausstattung mit Informations- und Kommunikationstechnologie kann optimiert werden.

Zwar sind zur Umsetzung der Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten auch einmalige Investitionen notwendig. Ihre Höhe differiert je nach Zahl der Gerichte, ihrer Standorte, bisheriger Liegenschaften etc. in den einzelnen Bundesländern erheblich. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die dauerhafte Personal- und Sachkostensparnis mittelfristig die einmaligen Investitionskosten deutlich übersteigt.

### cc) Angleichung an europäische Gerichtsstrukturen

Das deutsche Modell mit seinen fünf Gerichtsbarkeiten ist im europäischen Umfeld nahezu einzigartig. Es überwiegen Modelle mit einer Einheitsgerichtsbarkeit (so etwa in Belgien, England, Wales, Nordirland und Spanien) oder Modelle mit zwei Gerichtsbarkeiten, regelmäßig einer ordentlichen und einer Verwaltungsgerichtsbarkeit (so etwa in Finnland, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweden). Jede Reduzierung der Zahl der deutschen Gerichtsbarkeiten ist damit ein Schritt zur Angleichung der gerichtlichen Strukturen in einem zusammenwachsenden Europa.

## II. Problemstellungen und Lösungen

Bei der Umsetzung der unter I. dargelegten Zielvorstellungen sind folgende Problemfelder zu beachten:

### 1. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Nach Art. 95 Abs. 1 GG errichtet der Bund für die Gebiete der ordentlichen, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit als oberste Gerichtshöfe den Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht, den Bundesfinanzhof, das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht. Auf Grund dieser Formulierung ist unstreitig, dass das Grundgesetz sowohl die Einrichtung und den Fortbestand dieser obersten Bundesgerichte als auch den Fortbestand ihrer wesentlichen Zuständigkeiten garantiert.

Zu den Vorgaben, welche für **die Gerichte der Länder** aus Art. 95 Abs. 1 GG abzuleiten sind, gibt es unterschiedliche Auffassungen. Eine **verfas-**

**sungsgerichtliche Entscheidung** zu der Frage, ob auch die Gerichtsbarkeiten auf Länderebene einen Bestandsschutz wie auf Bundesebene genießen, existiert **nicht**. Das Bundesverfassungsgericht hat lediglich klargestellt, dass ein Rechtsmittelzug von Verfassungs wegen nicht geboten ist (vgl. BVerfGE 28, 21 <36>; 42, 243 <248>; 54, 277 <291>; 107, 395 <402>). Diese Entscheidungen betrafen allerdings nur die Rechtsmittelgerichte der Länder, nicht die Frage, ob in einem Bundesland auf die Errichtung von Gerichten in einem der in Art. 95 Abs. 1 GG genannten Gerichtszweige überhaupt **verzichtet werden kann**. Zuverlässige Anhaltspunkte für die Beantwortung der hier interessierenden Frage ergeben sich auch nicht aus einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1958 (BVerfG, Beschl. v. 10.06.1958 – 2 BvF – 1/56 -, BVerfGE 8, 174 <177>). In dieser Entscheidung führte das Bundesverfassungsgericht aus, obere Bundesgerichte seien „grundsätzlich“ als Rechtsmittelgerichte innerhalb eines Gerichtszweiges gedacht. Abgesehen von der Einschränkung der Aussagekraft dieses Satzes durch Verwendung des Wortes „grundsätzlich“ handelt es sich zweifelsohne um ein obiter dictum. Denn auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Zusammenführung von Ländergerichten unterschiedlicher Gerichtszweige kam es im genannten Verfahren nicht streitentscheidend an.

Auf Grund fehlender Klärung der Frage in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung leitet ein Teil der Fachliteratur aus dem Homogenitätsprinzip (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) und dem Begriff „oberste Gerichtshöfe“ ab, Art. 95 Abs. 1 GG garantiere auch eine fünfgliedrige Gerichtsbarkeit im Bereich der Gerichte der Länder. Die überwiegende Gegenmeinung geht aber davon aus, weder die grammatikalische noch die systematische, historische oder teleologische Auslegung gebiete diesen Schluss (vgl. Raden, in: Umbach/Clemens, Grundgesetz, 2002, Art. 95 Rdnr. 8; Vosskuhle, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 4. Aufl. 2001, Art. 95 Rdnr. 29; Meyer-Teschendorf/Hofmann, ZRP 1998, S. 132, 134; Franke, ZRP 1997, S. 333, 336; Achterberg, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand 1985, Art. 95 Rdnr. 130; Stern, Staatsrecht II, 1980, S. 388; Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand 1973, Art. 95 Rdnr. 42;

Kern, DRiZ 1956, S. 214, 218, 224; Hamann, DVBl. 1955, S. 205, 206; Scheuner, DÖV 1953, S. 517, 521). Dabei wird insbesondere darauf abgestellt, dass Art. 30 GG die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben einschließlich der organisatorischen Ausgestaltung **den Ländern** zuspricht, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft. Daher wird zutreffend argumentiert, Art. 95 Abs. 1 GG müsste **ausdrücklich** die Ebene der Länder mit einbeziehen, um die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder bezüglich ihrer Gerichtsbarkeiten einzuschränken. Dies ist jedoch nicht geschehen.

Einer Zusammenlegung von öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten auf Ebene der Länder steht auch **Art. 108 Abs. 6 GG nicht entgegen**. Nach dieser Verfassungsnorm wird die Finanzgerichtsbarkeit durch Bundesgesetz einheitlich geregelt. Ihr lässt sich keine Aussage über den Aufbau der Finanzgerichtsbarkeit entnehmen (so Heintzen in: v. Münch/Kunig, GG-Komm., 5. Aufl., Art. 108 GG Rdnr. 46). Das Einheitlichkeitsgebot steht nur unterschiedlichen Regelungen in den Ländern entgegen (vgl. dazu nachfolgend 2.), dagegen nicht der Ausübung der Finanzgerichtsbarkeit durch den Bundesfinanzhof und durch eine nachgeordnete erweiterte Fachgerichtsbarkeit.

Daher empfiehlt die Arbeitsgruppe, die Zusammenlegung von öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten auf Ebene der Länder ohne vorherige Änderung von Art. 95 Abs. 1 GG anzustreben.

(Siehe hierzu auch Alternativentwurf!)

## 2. Form einer einfachgesetzlichen Zusammenlegung

Für eine Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten auf Länderebene durch einfaches Gesetz stehen grundsätzlich entweder die Schaffung einer bundeseinheitlichen (zwingenden) Regelung oder die Einfügung einer Öffnungsklausel für die Länder **als gesetzgebungstechnische Varianten** zur Verfügung.

Eine **bundeseinheitliche Regelung** vermeidet eine Rechtszersplitterung. Sie erleichtert somit den Rechtssuchenden und den rechtsberatenden Berufen die Suche nach dem zuständigen Gericht. Zudem wahrt sie einen bundeseinheitlichen Instanzenzug. **Eine Öffnungsklausel** fördert dagegen den Föderalismus und gibt den Ländern die Möglichkeit, ihren jeweiligen regionalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, insbesondere auch durch die Wahl des **Zeitpunkts** einer Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten.

Die Situation der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten in den Ländern ist sehr unterschiedlich. Das gilt im Blick auf die Größe der Gerichtsbarkeiten insgesamt, die Größe der einzelnen Gerichte, die Verteilung der Gerichtsstandorte in der Fläche, bereits erfolgte organisatorische Zusammenführungen unterhalb der Ebene der Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten (sog. „Justizzentren“), zur Verfügung stehende Liegenschaften und den Stand der Vereinheitlichung der EDV-Systeme bei den bisherigen Gerichtsbarkeiten. Daher erscheint eine bundeseinheitliche Regelung zwar aus den vorstehend dargelegten Gründen wünschenswert, aber derzeit nicht durchsetzbar.

Die deswegen zu favorisierende Öffnungsklausel muss, um den Ländern den Zeitpunkt einer Zusammenlegung freizustellen, so ausgestaltet sein, dass von der Beibehaltung der bisherigen Gerichtsbarkeiten bei Inanspruchnahme der Öffnungsklausel durch eine Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten abgewichen werden kann.

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Öffnungsklausel für eine Zusammenlegung von Fachgerichtsbarkeiten beurteilt sich grundsätzlich nicht anders als unter Ziff. II.1 dargestellt. Etwas anderes gilt jedoch bei einer Einbeziehung der **Finanzgerichtsbarkeit**, da für diese neben Art. 95 Abs. 1 GG Art. 108 Abs. 6 GG zu beachten ist. Nach dieser Verfassungsnorm wird die Finanzgerichtsbarkeit durch Bundesgesetz einheitlich geregelt. Die Reichweite dieses Gesetzgebungsauftrags erstreckt sich schon nach ihrem Wortlaut nicht nur auf das Prozessrecht, sondern auch auf die Gerichtsorganisation. Sie steht einem Gesetz mit unterschiedlichen Regelungen für die Länder wie auch einer Länderöffnungsklausel entgegen (so Siekmann in: Sachs, Komm. z. GG, 3. Aufl., Art. 108 Rdnr. 45; Schlette in: von Mangoldt/Klein/Starck, Bonner GG, 4. Aufl., Art. 108 Rdnr. 108). Da eine Öffnungsklausel für die Zusammenlegung auch der Finanzgerichte der Länder mit anderen Gerichten die geforderte Bundeseinheitlichkeit preisgibt, ist sie nicht mit Art. 108 Abs. 6 GG vereinbar. Wie unter Ziff. II.1 dargestellt, strebt die Bund-Länder-Arbeitsgruppe als ersten Schritt eine Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten ohne Verfassungsänderung an. Daher hat eine Einbeziehung der Finanzgerichtsbarkeit zunächst auszuscheiden. Die Finanzgerichtsbarkeit wird daher auch in die folgenden Erwägungen nicht weiter einbezogen.

Für die **Ausgestaltung der Öffnungsklausel** stehen zwei Varianten zur Verfügung. Es ist denkbar, in die Prozessordnungen der Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, das Sozialgerichtsgesetz und die Verwaltungsgerichtsordnung, Abschnitte einzufügen, die die Rechtslage bei Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten beschreiben. Zweckmäßiger ist es jedoch stattdessen ein gesondertes „Öffnungsgesetz“ zu schaffen, das alle Abwandlungen, die bei einer Zusammenlegung notwendig sind, zusammenfasst. Da absehbar ist, dass einige Länder zunächst nicht von der Öffnungsklausel Gebrauch machen, können dort Sozialgerichtsgesetz und Verwaltungsgerichtsordnung unverändert weiter angewandt werden. In den übrigen Ländern, die von der Öffnungsklausel Gebrauch machen, kann durch den Erlass eines Öffnungsgesetzes für mehr Übersichtlichkeit gesorgt werden.

### 3. Keine Notwendigkeit einer einheitlichen Verfahrensordnung

Das Sozialgerichtsgesetz und die Verwaltungsgerichtsordnung sind im Wesentlichen in zwei Hauptabschnitte gegliedert: In die Gerichtsverfassung einerseits und in die Verfahrensordnung im engeren Sinne andererseits. Zum ersten Bereich, der **Gerichtsverfassung**, gehören etwa Regelungen über die Organisation und Zusammensetzung der Gerichte, ihrer Präsidien, ihrer Berufsrichter und ehrenamtlichen Richter sowie der Gerichtsverwaltung einschließlich der Dienstaufsicht. Der zweite Bereich betrifft dagegen **Regelungen über das Verfahren vor den jeweiligen Gerichten**. Diese beiden Bereiche sind im Hinblick auf die Frage einer erforderlichen Vereinheitlichung im Folgenden getrennt zu betrachten.

Eine **einheitliche Verfahrensordnung im engeren Sinne** würde für mehr Übersichtlichkeit sorgen und wäre daher ein Beitrag zur Rechtsvereinfachung, welcher sowohl der Justiz als auch den Rechtssuchenden zugute käme. Zudem könnten Sondervorschriften der beiden Gerichtsbarkeiten, die möglicherweise nur auf historischen Gegebenheiten beruhen, einer kritischen Prüfung unterzogen werden.

Das Ziel einer Zusammenlegung von Fachgerichtsbarkeiten, insbesondere die Flexibilisierung des Richtereinsatzes, kann aber größtenteils ohne Vereinheitlichung der Verfahrensordnung im engeren Sinne erreicht werden. Eine einheitliche Fachgerichtsbarkeit erfordert nicht zwingend eine einzige Prozessordnung, wie das Beispiel der ordentlichen Gerichtsbarkeit zeigt, in der Zivilprozessordnung, Strafprozessordnung und das Gesetz über die Freiwillige Gerichtsbarkeit nebeneinander angewandt werden.

Die genannten Vorteile einer einheitlichen Verfahrensordnung im engeren Sinne sind zudem nur dann erzielbar, wenn die einheitliche Verfahrensordnung weitgehend auf Sondervorschriften der bisherigen Gerichtsbarkeiten verzichtet. Die damit notwendige Harmonisierungsdiskussion im Detail soll jedoch die notwendige Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten nicht hem-

men. Stattdessen können die wirkungsvollsten Impulse für eine einheitliche Verfahrensordnung im engeren Sinne aus den Erfahrungen einer neu zu schaffenden Gerichtsbarkeit hervor gehen.

#### 4. Notwendigkeit einer teilweise vereinheitlichten Gerichtsverfassung

Die vorstehenden Überlegungen lassen sich auf den Regelungsbereich der Gerichtsverfassung nicht ohne Weiteres übertragen. Dort gibt es Materien, die denotwendig vereinheitlicht werden müssen. Am deutlichsten wird das bei einem Blick auf das Gremium, das die richterlichen Geschäfte verteilt, das Präsidium. Es ist nicht vorstellbar, dass der gesamte Geschäftsanfall eines Gerichts durch verschiedene Präsidien gleichmäßig auf alle Richter verteilt werden kann. Daher sind die Bestimmungen über die Präsidien so umzugestalten, dass die Bildung eines gemeinsamen Präsidiums gewährleistet ist.

Die Arbeitsgruppe hat sich dabei von dem Grundgedanken leiten lassen, auch bei der Gerichtsverfassung **nur ein Mindestmaß an Vereinheitlichungen bzw. Neuregelungen** in einem Öffnungsgesetz vorzunehmen. Vereinheitlichungs- bzw. Regelungsbedarf ergibt sich nur aus drei Notwendigkeiten:

- **Denknotwendiger Vereinheitlichungsbedarf**, wie etwa im vorstehend dargestellten Beispiel der Erforderlichkeit eines Präsidiums.
- **Erforderliche Übergangsregelungen** zur Sicherstellung einer gleichmäßigen Repräsentation von Richterinnen und Richtern der beiden bisherigen Gerichtsbarkeiten. Beispiel: Bei der Besetzung der Präsidien bietet es sich an, in einer Übergangszeit eine gleichmäßige Repräsentation der Richterinnen und Richter beider bisheriger Gerichtsbarkeiten sicherzustellen.
- **Redaktioneller Vereinheitlichungsbedarf**. Beispiel: Sowohl Sozialgerichtsgesetz als auch Verwaltungsgerichtsordnung enthalten eine Bestimmung, nach der die Länder die Einrichtung eines gemeinsamen Sozial-/Verwaltungsgerichts oder Landessozial-/Oberverwaltungsgerichts

vereinbaren können. Diese Bestimmung muss inhaltlich nicht angepasst werden. Insoweit könnten Sozialgerichtsgesetz und Verwaltungsgerichtsordnung fortgelten. Der Rechtsanwender müsste aber bei Erwägung einer solchen Maßnahme jeweils die Übereinstimmung der beiden Vorschriften prüfen, was wenig sinnvoll erscheint. Daher sollte in solchen Fällen eine neue Vorschrift geschaffen werden, ohne dass sich dadurch für die beiden zusammenzulegenden Gerichtsbarkeiten inhaltlich etwas ändert.

Auf einen solchen lediglich redaktionellen Änderungsbedarf wird im Folgenden nicht mehr eingegangen. Unter Zugrundelegung der beiden erstgenannten Maximen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe ergibt sich im Bereich der Gerichtsverfassung einer zusammengesetzten öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit folgender Vereinheitlichungs- bzw. Regelungsbedarf:

#### a) **Präsidialverfassung**

Das Präsidium eines Gerichts legt die Verteilung der richterlichen Geschäfte und die Zuteilung der Richter zu den einzelnen Spruchkörpern des Gerichts fest. Unter „**Präsidialverfassung**“ werden Regelungen über die Größe dieser Präsidien, ihre Aufgaben und das Wahlverfahren verstanden. Eine Präsidialverfassung enthält der zweite Teil des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG). Sozialgerichtsgesetz und Verwaltungsgerichtsordnung bedienen sich einer Verweisung auf diesen zweiten Teil des Gerichtsverfassungsgesetzes unter Einbeziehung einiger gerichtsbarekeitsspezifischer Maßgaben.

Diese **Verweisungstechnik** hat sich in der Praxis bewährt. Bei der Zusammenlegung von Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit ist daher einer Verweisung auf den zweiten Titel des Gerichtsverfassungsgesetzes der Vorzug vor einer Neuschaffung einer Gerichtsverfassung zu geben. Die bisherigen Maßgaben der Verweisungen in Sozialgerichtsbarkeit und Verwaltungsgerichtsordnung sind darauf hin zu prüfen, ob sie aufrecht zu erhalten sind oder wegfallen können.

Sowohl Sozialgerichtsgesetz als auch Verwaltungsgerichtsordnung sehen für die Zuteilung der ehrenamtlichen Richter zu bestimmten Spruchkörpern die Bildung von Heranziehungslisten vor (§ 30 VwGO und § 6 Nr. 1 SGG). Diese gemeinsame Maßgabe, die sich in der Praxis bewährt hat, ist genauso beizubehalten wie die weitere gemeinsame Maßgabe, einen Richter/eine Richterin für Beweiserhebungen aufgrund eines Ersuchens von Behörden zu bestimmen (§ 205 SGG, § 180 VwGO). Schließlich ist eine Besonderheit der verwaltungsgerichtlichen Gerichtsverfassung beizubehalten, nämlich die vierjährige Zuteilung von Richtern anstelle der im Gerichtsverfassungsgesetz vorgesehenen jährlichen Bestimmung für den Spezialsenat zur Nachprüfung der Verweigerung der Vorlage von angeblich geheimhaltungsbedürftigen Akten (sog. „Geheimschutzsenat“, bisher §§ 4 u. 99 VwGO). Denn diese vierjährige Zuteilung mindert den Wechsel bei der Richterbesetzung und minimiert dadurch den Personenkreis, der mit geheimhaltungsbedürftigen Akten und Aktenbestandteilen in Berührung kommt. Sie ist damit Teil des Geheimschutzes.

Dagegen sind zwei bisherige Maßgaben der Verweisungstechnik der Sozialgerichtsbarkeit künftig entbehrlich. Zum einen das bisherige Privileg (§ 6 Nr. 1 SGG), ehrenamtliche Richter nur vierteljährlich, nicht - wie im Gerichtsverfassungsgesetz vorgesehen - für ein ganzes Jahr, zuteilen zu können. In der Praxis ist davon - soweit ersichtlich - kein Gebrauch gemacht worden. Die zweite Maßgabe, § 6 Nr. 2 SGG, nach der den Vorsitz in den Kammern die Berufsrichter führen, ist entbehrlich, da eine entsprechende Regelung schon in § 9 Abs. 1 SGG enthalten ist.

Für das **Wahlverfahren** würde über eine künftige Verweisung § 21 b GVG i.V.m. der Wahlordnung für die Präsidien der Gerichte gelten, die u.a. ein Mehrheitswahlrecht vorsehen. Damit wäre nicht sichergestellt, dass Richterinnen und Richter der bisherigen getrennten Fachgerichtsbarkeiten in den künftigen Präsidien angemessen vertreten sind. Für

eine Sicherstellung einer gleichmäßigen Repräsentation in einer Übergangszeit bieten sich die Einführung von Übergangspräsidien, der Verhältniswahl oder eines Quorums i.S. einer paritätischen Besetzung an.

**Übergangspräsidien** gehören alle Mitglieder der bisherigen Präsidien der zu Gunsten der Gerichte der neuen Gerichtsbarkeit aufgelösten Gerichte an. Dieses Modell ist jedoch wenig praktikabel. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass in allen Bundesländern die Gerichtsstandorte der bisherigen beiden Gerichtsbarkeiten vor einer Zusammenlegung harmonisiert werden. In einigen Fällen werden deswegen Richterinnen und Richter eines aufgelösten Gerichts unterschiedlichen Standorten zugewiesen werden müssen. Die Zuweisung der Präsidiumsmitglieder eines solchen Gerichts zu einem bestimmten Übergangspräsidium führt daher zu erheblichen Schwierigkeiten.

Solche Schwierigkeiten bestehen bei Einführung eines **Verhältniswahlrechts**, das bereits jetzt nach Gerichtsverfassungsgesetz zulässig wäre, nicht. Seine Einführung würde aber bedingen, dass die Richter der beiden bisherigen Gerichtsbarkeiten als „Gruppierung“ zur Wahl antreten, was der Integration wenig förderlich wäre.

Am praktikabelsten und effektivsten erscheint daher die Festschreibung einer **paritätischen Besetzung der Präsidien** der neuen Gerichtsbarkeit für die erste Amtsperiode. § 21 a GVG kommt dem entgegen, da er immer eine gerade Zahl von Präsidiumsmitgliedern vorsieht.

## b) Vereinheitlichung der Dienstaufsicht

Dienstaufsicht ist die Verpflichtung zur Kontrolle der Tätigkeit der Beschäftigten. Sie umfasst die innere Ordnung, die Geschäftsführung und die Personalangelegenheiten einer Dienststelle. Während die VwGO durch Bundesrecht die Dienstaufsicht dem Präsidenten des jeweiligen Gerichts über alle Beschäftigten aufgibt (§ 38 Abs. 1 VwGO) und die übergeordnete Dienstaufsicht auf den Präsidenten des Oberverwal-

tungsgerichts überträgt (§ 38 Abs. 2 VwGO), überlässt das SGG die Ausgestaltung dem Landesrecht (§ 9 Abs. 2 SGG).

Diese beiden Bestimmungen lassen sich unproblematisch vereinheitlichen. Es ist zu regeln, dass der Gerichtspräsident die Dienstaufsicht über alle Beschäftigten und der Präsident des übergeordneten Gerichts die übergeordnete Dienstaufsicht ausübt.

### c) **Beizubehaltende Unterschiede**

Die Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten bietet die Gelegenheit, die Besetzung der Richterbank und das Verfahren bei der Richterernennung zu überprüfen und gegebenenfalls anzugleichen.

Die Verwaltungsgerichte erster Instanz entscheiden in der Besetzung mit drei Berufsrichtern und zwei ehrenamtlichen Richtern (§ 5 Abs. 3 Satz 1 VwGO). Die ehrenamtlichen Richter werden nicht im Blick auf die behandelten Materien ausgewählt. Der Rechtsstreit soll in der Regel einem Berufsrichter als Einzelrichter übertragen werden, der dann ohne Mitwirkung ehrenamtlicher Richter entscheidet (§ 6 VwGO). Die Sozialgerichte entscheiden dagegen in erster Instanz durch einen Berufsrichter als Vorsitzenden und zwei ehrenamtliche Richter als Beisitzer (§ 12 Abs. 1 SGG). Die ehrenamtlichen Richter sind aus denjenigen Personkreisen, die an der Durchführung der jeweiligen Sachmaterie beteiligt sind, auszuwählen (§ 12 Abs. 2 SGG).

Eine einheitliche **Besetzung der Richterbank** zumindest in der ersten Instanz wäre für den Rechtssuchenden transparenter und würde die gleichmäßige Geschäftsverteilung in den Gerichten erleichtern. Sie gibt aber bislang bewährte Strukturen der beiden Gerichtsbarkeiten preis, etwa die Mitwirkung sachkundiger Beisitzer in der Sozialgerichtsbarkeit. Ziel der Arbeitsgruppe ist aber, wie eingangs ausführlich dargestellt, die Flexibilisierung des Berufsrichtereinsatzes, nicht die Zerschlagung bestehender bewährter Binnenstrukturen. Auch bei Beibehaltung unter-

schiedlicher Richterbesetzungen kann aber eine hinreichende Flexibilisierung des Berufsrichtereinsatzes erreicht werden, wie das Beispiel der ordentlichen Gerichtsbarkeit belegt. Dort gehören Richterinnen und Richter oft mehreren Spruchkörpern an, die für unterschiedliche Sachmaterien zuständig und unterschiedlich besetzt sind. Die Arbeitskraftanteile, die auf die einzelnen Spruchkörper entfallen, lassen sich verändern. Das wäre künftig auch in einer zusammengelegten öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit möglich. Ein Richter, der mit 50 % seiner Arbeitskraft Beisitzer in einer Kammer für Verwaltungssachen ist, kann mit den übrigen 50 % Vorsitzender einer Kammer für Sozialsachen werden. Bei Belastungsverschiebungen können die Arbeitskraftanteile angepasst werden.

Hingegen besteht ein Bedürfnis für eine Angleichung des Verfahrens bei der **Berufsrichterernennung**. Nach § 11 SGG wirkt bei der Ernennung der Berufsrichter der Sozialgerichtsbarkeit ein **beratender Ausschuss** mit. Diesem Ausschuss gehören in angemessenem Verhältnis Vertreter der Versicherten, der Arbeitgeber, der Versorgungsberechtigten, der mit dem sozialen Entschädigungsrecht und der Teilhabe behinderter Menschen vertrauten Personen sowie Vertreter der Gerichtsbarkeit an. Er soll die notwendige Vertrauensbasis zwischen Verbänden und Sozialgerichtsbarkeit fördern. Eine solche Mitwirkung kennt die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht. Richterinnen und Richter in einer zusammengelegten Gerichtsbarkeit können aber sowohl während ihrer Probezeit als auch danach in verschiedenen Phasen ihres Tätigseins in sozial- und verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten eingesetzt werden. Daher sollte der beratende Ausschuss nach § 11 SGG bei der Lebenszeiternennung **jeder Richterin und jedes Richters** auf Probe der künftigen Gerichtsbarkeit mitwirken.

## 5. Notwendigkeit der Ergänzung des Richterdienstrechts

Das Dienstrecht der Richter ist im Wesentlichen im Deutschen Richtergesetz (DRiG) geregelt. Da es in Teilen Rahmenvorschriften enthält, treten die Bestimmungen der Landesrichtergesetze ergänzend hinzu.

#### **a) Keine Notwendigkeit von Regelungen für den Personaltransfer**

Für den Übergang des richterlichen Personals von den Gerichten der bisherigen Gerichtsbarkeiten zu denen der künftigen Gerichtsbarkeit bedarf es keiner Ergänzung des Richterdienstrechts. Denn nach § 13 DRiG können Richter **auf Probe** auch ohne ihre Zustimmung bei einem anderen Gericht, also auch einem der neuen Gerichtsbarkeit, verwendet werden. Richter **auf Lebenszeit** können zwar wegen der unter Ziff. I geschilderten verfassungsrechtlichen Vorgaben nur in wenigen Fällen gegen ihren Willen versetzt werden. Die Aufhebung/Auflösung eines Gerichts stellt aber - genauso wie die Zusammenlegung bestehender Gerichte - eine Veränderung in der Einrichtung der Gerichte dar, bei der auch die Verfassung eine Versetzung von Richterinnen und Richtern gegen deren Willen billigt (Art. 97 Abs. 2 Satz 3 GG, § 32 DRiG).

#### **b) Beteiligungsrechte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der neuen Gerichtsbarkeit**

Die Beteiligung der Beschäftigten an den sozialen und personellen Angelegenheiten der neuen Gerichtsbarkeit wird durch das Bundespersonalvertretungsgesetz und die Landespersonalvertretungsgesetze sichergestellt. Die Landespersonalvertretungsgesetze gelten damit auch für die Beteiligung der Beschäftigten der Gerichte der Länder, jedoch mit Ausnahme der Richterinnen und Richter. Für diese sind auf Grund ihrer Unabhängigkeitsgarantie und ihrer Zugehörigkeit zur dritten Gewalt zwei andere Vertretungsgremien eingerichtet: Zum einen zur Beteiligung in allgemeinen und sozialen Angelegenheiten der **Richterrat**, zum anderen für die Beteiligung an der Ernennung von Richtern und an vergleichbaren Personalangelegenheiten der **Präsidialrat**. Bestimmungen über das Wahlverfahren, die Zusammensetzung, Größe und die

Aufgaben werden als **Richterratsverfassung** bzw. **Präsidialratsverfassung** bezeichnet.

#### **aa) Präsidialratsverfassung**

Durch §§ 74 und 75 i.V.m. 71 Abs. 1 DRiG besteht eine bundeseinheitliche Vorgabe für die **Präsidialräte** aller, also auch neu zu bildender Gerichtsbarkeiten. Die Pflicht zur Bildung eines Präsidialrates ergibt sich bereits unmittelbar aus § 74 Abs. 1 Satz 1 DRiG, seine Zusammensetzung aus § 74 Abs. 2 DRiG, seine unverzichtbaren Aufgaben aus § 75 Abs. 1 DRiG. Die weitere Ausgestaltung, etwa die Regelung des Wahlverfahrens, erfolgt durch die Landesrichtergesetze und deren Ausführungsbestimmungen. Diese Regelungen gelten dann auch für die neu gebildete Gerichtsbarkeit im jeweiligen Bundesland.

Präsidialräte wirken bei Maßnahmen mit erheblicher Bedeutung für einzelne Richterinnen und Richter, wie z.B. Beförderungen, mit (§ 75 Abs. 1 Satz 1 DRiG). Damit Beförderungsentscheidungen in der Anfangsphase der neuen Gerichtsbarkeit auf möglichst breite Akzeptanz stoßen, besteht ähnlich wie bei der Besetzung der Präsidien (vgl. oben II.4 a) in einer Übergangszeit ein Bedürfnis nach angemessener Repräsentation der Richterinnen und Richter beider bisheriger Gerichtsbarkeiten. Daher ist auch hier eine **paritätische Besetzung der Präsidialräte** für die erste Amtsperiode aus Richterinnen und Richtern der Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit vorzusehen.

#### **bb) Richterratsverfassung**

Das DRiG enthält in seinen §§ 72 und 73 i.V.m. § 71 Abs. 1 DRiG auch Vorgaben für die Richterratsverfassung der Gerichtszweige der Länder. Die Pflicht zur Bildung von Richterräten ergibt sich bereits unmittelbar aus § 72 Satz 1 DRiG. § 72 Satz 2 DRiG normiert zwei Wahlgrundsätze, nämlich unmittelbare und geheime Wahl. Das Wahlverfahren im Übrigen wird durch die jeweiligen Landesrichtergesetze ausgestaltet. Die

unverzichtbaren Aufgaben der Richterräte ergeben sich aus § 73 DRiG. Nach dieser Bestimmung sind Richterräte an den **allgemeinen und sozialen Angelegenheiten** der Richter sowie an allgemeinen und sozialen Angelegenheiten, die sowohl Richter als auch nichtrichterliche Beschäftigte betreffen, zu beteiligen.

Sie wirken damit weder bei der Verteilung der Geschäfte noch bei Fragen, die den richterlichen Status berühren, mit. Dass bei allgemeinen und sozialen Angelegenheiten, die in ihre Zuständigkeit fallen, etwa der Schließung einer Kantine, eine stark differierende Interessenlage zwischen Richterinnen und Richtern vormals verschiedener Gerichtsbarkeiten besteht, lässt sich nicht begründen. Daher sind in der Richterratsverfassung keine Beschränkungen des Wahlverfahrens vorzusehen.

### III. Zusammenfassung

1. In den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten, insbesondere der Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, ist die stärkere Flexibilisierung des richterlichen Personaleinsatzes besonders dringlich.
2. Durch eine Veränderung des Richterdienstrechts lässt sich diese Flexibilisierung nicht erzielen, da das geltende Richterdienstrecht die verfassungsrechtlichen Spielräume bei der Gewährung der sachlichen Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter bereits ausschöpft.
3. Daher empfiehlt die Arbeitsgruppe, Fachgerichtsbarkeiten zusammenzulegen, zumal die Zusammenlegung weitere positive Effekte hervorbringt, insbesondere Personal- und Sachkosteneinsparungen, ohne die Qualität richterlicher Entscheidungen zu gefährden.
4. Nach überwiegender Ansicht steht Art. 95 Abs. 1 GG der Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten auf der Ebene der Länder nicht entgegen. Die Arbeitsgruppe empfiehlt daher, eine Zusammenlegung ohne Änderung der Verfassung anzustreben.
5. Eine bundeseinheitliche Regelung ist zwar wünschenswert. Angesichts der divergierenden Interessen in den einzelnen Ländern kommt jedoch nur eine Länderöffnungsklausel in Betracht. Da eine Länderöffnungsklausel die Bundeseinheitlichkeit preisgibt, kann die Finanzgerichtsbarkeit, für die Art. 108 Abs. 6 GG eine bundeseinheitliche Regelung fordert, zunächst nicht in die Überlegungen miteinbezogen werden.
6. Eine einheitliche Verfahrensordnung im engeren Sinne wäre nach Auffassung der Arbeitsgruppe zwar wünschenswert, erscheint aber nicht zwingend. Die Verknüpfung der Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten mit dem Ziel einer bislang stets erfolglos angestrebten einheitlichen Verfah-

rensordnung gefährdet die Realisierung auch der Zusammenlegung der Gerichte und sollte deshalb derzeit nicht weiter verfolgt werden.

7. Bei der Gerichtsverfassung gibt es dagegen partiellen Vereinheitlichungs- und Regelungsbedarf. Die Arbeitsgruppe bejaht diesen Bedarf bei der Bildung von Präsidien und ihrer Besetzung in einer Übergangszeit sowie der Regelung zur Dienstaufsicht. Die übrigen gerichtsverfassungsrechtlichen Besonderheiten der beiden bisherigen Gerichtsbarkeiten, etwa die unterschiedliche Besetzung der Richterbank, sollen nach Auffassung der Arbeitsgruppe bestehen bleiben.
8. Hinsichtlich des Richterdienstrechts empfiehlt die Arbeitsgruppe, für die erste Amtsperiode der Präsidialräte eine paritätische Besetzung mit Richterinnen und Richter beider bisheriger Gerichtsbarkeiten vorzusehen.

#### **IV. Beschlussvorschlag für die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister in Bremerhaven**

1. Die Justizministerkonferenz nimmt den Abschlussbericht zustimmend zur Kenntnis.
2. Sie strebt eine Bundesratsinitiative für eine Öffnungsklausel an, die den einzelnen Ländern eine Zusammenlegung von Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit nach dem im Anhang vorgelegten Entwurf ermöglicht.

**Gesetz zur Öffnung des Bundesrechts für die  
Zusammenführung von Gerichten der Verwaltungs-  
und Sozialgerichtsbarkeit in den Ländern  
(Zusammenführungsgesetz - ZfG -)**

**Artikel 1**

**Gerichtsordnung der einheitlichen Fachgerichte für die  
Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit  
(Gerichtsordnung der einheitlichen Fachgerichte)**

**Abschnitt 1**

**Zusammenführung der Gerichte der Verwaltungs- und Sozialge-  
richtsbarkeit zu einheitlichen Fachgerichten**

**§ 1**

**Errichtung einheitlicher Fachgerichte**

(1)<sup>1</sup> Die Länder können die in ihrem Bereich errichteten Gerichte der Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit durch Gesetz zu einheitlichen, unabhängigen und von den Verwaltungsbehörden getrennten Gerichten zusammenführen.

(2) In Ländern, in denen eine Zusammenführung nach Absatz 1 erfolgt ist, wird die Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit durch einheitliche Fachgerichte und je ein einheitliches Oberfachgericht ausgeübt.

---

<sup>1</sup> Vgl. §§ 1, 2 VwGO, §§ 1, 2 SGG.

(3) Mehrere Länder können die Zusammenführung von Gerichten der Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit zu gemeinsamen einheitlichen Fachgerichten oder gemeinsamen einheitlichen Oberfachgerichten vereinbaren.

## § 2

### Änderung der Gerichtsorganisation

(1)<sup>2</sup> Durch Gesetz werden angeordnet

1. die Errichtung und Aufhebung eines einheitlichen Fachgerichts oder eines einheitlichen Oberfachgerichts,
2. die Verlegung eines Gerichtssitzes,
3. Änderungen in der Abgrenzung der Gerichtsbezirke,
4. die Zuweisung einzelner Sachgebiete an ein einheitliches Fachgericht für die Bezirke mehrerer einheitlicher Fachgerichte,
5. die Zuweisung von Verfahren, bei denen sich die örtliche Zuständigkeit nach § 52 Nr. 2 Satz 1, 2 oder 4 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) bestimmt, an ein anderes einheitliches Fachgericht oder an mehrere einheitliche Fachgerichte des Landes,
6. die Errichtung einzelner Spruchkörper des einheitlichen Fachgerichts oder des einheitlichen Oberfachgerichts an anderen Orten,
7. der Übergang anhängiger Verfahren auf ein anderes Gericht bei Maßnahmen nach den Nummern 1, 3, 4 und 5, wenn sich die Zuständigkeit nicht nach den bisher geltenden Vorschriften richten soll.

(2)<sup>3</sup> Mehrere Länder können die Errichtung eines gemeinsamen einheitlichen Fachgerichts oder Oberfachgerichts oder gemeinsamer Spruchkörper eines einheitlichen Gerichts oder Oberfachgerichts oder die Ausdehnung von Gerichtsbezirken über die Landesgrenzen hinaus, auch für einzelne Sachgebiete, vereinbaren.

---

<sup>2</sup> Vgl. § 3 VwGO, § 7 SGG. Anders allerdings § 7 Abs. 1 Satz 3 SGG.

<sup>3</sup> Vgl. § 3 Abs. 2 VwGO, § 7 Abs. 2 SGG.

### **§ 3**

#### **Zuständigkeiten der einheitlichen Fachgerichte und Oberfachgerichte**

(1) Die einheitlichen Fachgerichte sind für alle Streitigkeiten zuständig, die den Verwaltungsgerichten oder den Sozialgerichten zugewiesen sind. Die einheitlichen Oberfachgerichte sind für alle Streitigkeiten zuständig, die den Oberverwaltungsgerichten oder den Landessozialgerichten zugewiesen sind.

(2) Die örtliche Zuständigkeit der einheitlichen Fachgerichte und einheitlichen Oberfachgerichte bestimmt sich bei Streitigkeiten, die den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit zugewiesen sind, nach den für die Verwaltungsgerichtsbarkeit anzuwendenden Bestimmungen und bei Streitigkeiten, die den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit zugewiesen sind, nach den für die Sozialgerichtsbarkeit anzuwendenden Bestimmungen.

### **§ 4**

#### **Spruchkörper**

(1) Die Aufgaben der Verwaltungsgerichtsbarkeit werden in den einheitlichen Fachgerichten von Kammern und Fachkammern für Verwaltungssachen wahrgenommen. In den einheitlichen Oberfachgerichten geschieht dies durch Senate und Fachsenate für Verwaltungssachen.

(2) Die Aufgaben der Sozialgerichtsbarkeit werden bei den einheitlichen Fachgerichten von Kammern und Fachkammern für Sozialsachen wahrgenommen. Bei den einheitlichen Oberfachgerichten geschieht dies durch Senate und Fachsenate für Sozialsachen.

## § 5

### Besetzung der Gerichte

(1)<sup>4</sup> Die einheitlichen Fachgerichte und einheitlichen Oberfachgerichte werden mit Berufsrichtern und ehrenamtlichen Richtern besetzt. Berufsrichter sind der Präsident, die Vorsitzenden Richter und weitere Richter in der erforderlichen Anzahl.

(2)<sup>5</sup> Die Berufsrichter werden auf Lebenszeit ernannt. Ordentliche Professoren des Rechts können für eine bestimmte Zeit von mindestens zwei Jahren, längstens jedoch für die Dauer ihres Hauptamts, zu Richtern im Nebenamt ernannt werden. Bei den einheitlichen Fachgerichten können Richter auf Probe oder Richter kraft Auftrags verwendet werden.

*(2a)<sup>6</sup> Berufsrichter werden nach Maßgabe des Landesrechts nach Beratung mit einem für den Bezirk des einheitlichen Oberfachgerichts zu bildenden Ausschuss auf Lebenszeit ernannt. Der Ausschuss ist von der nach Landesrecht zuständigen Stelle zu errichten. Ihm sollen in angemessenem Verhältnis Vertreter der Versicherten, der Arbeitgeber, der Versorgungsberechtigten und der mit dem sozialen Entschädigungsrecht oder der Teilhabe behinderter Menschen vertrauten Personen sowie der einheitlichen Fachgerichtsbarkeit angehören.*

(3) Die ehrenamtlichen Richter wirken bei der mündlichen Verhandlung und der Urteilsfindung mit gleichen Rechten wie die Berufsrichter mit<sup>7</sup>. Die für jedes einheitliche Fachgericht und einheitliche Oberfachgericht erforderliche Zahl von ehrenamtlichen Richtern wird durch den Präsidenten so bestimmt, dass voraussichtlich jeder zu höchstens zwölf ordentlichen Sitzungstagen im Jahr herangezogen wird<sup>8</sup>. Die Berufung und Amtsdauer der ehrenamtlichen Richter, die

1. in Spruchkörpern für Verwaltungssachen mitwirken, richten sich nach den für die Verwaltungsgerichtsbarkeit geltenden Vorschriften.

---

<sup>4</sup> Vgl. § 5 Abs. 1 VwGO, § 9 Abs. 1 SGG.

<sup>5</sup> Vgl. § 15 Abs. 1 VwGO, §§ 11, 32 SGG.

<sup>6</sup> Vgl. § 11 SGG.

<sup>7</sup> Vgl. § 19 VwGO; § 19 Abs. 1 SGG.

<sup>8</sup> Vgl. § 27 VwGO.

2. in Spruchkörpern für Sozialsachen mitwirken, richten sich nach den für die Sozialgerichtsbarkeit geltenden Vorschriften.

Über die Berechtigung zur Ablehnung des Amtes oder über die Entlassung aus dem Amt entscheidet der vom Präsidium für jedes Geschäftsjahr im Voraus bestimmte Spruchkörper nach Anhörung des Betroffenen endgültig<sup>9</sup>. § 32 VwGO<sup>10</sup> sowie § 20 des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) gelten entsprechend. § 21 SGG gilt mit der Maßgabe entsprechend, dass über die Beschwerde der durch das Präsidium für jedes Geschäftsjahr im Voraus bestimmte Spruchkörper endgültig entscheidet.

## § 6

### **Besetzung der Spruchkörper, Verfahren, Entscheidungen, Rechtsmittel, Wiederaufnahme des Verfahrens, Kosten und Vollstreckung**

Die Bildung und Besetzung der Spruchkörper, das von ihnen zu beachtende Verfahren, ihre Entscheidungen, die gegen ihre Entscheidungen eröffneten Rechtsmittel, die Wiederaufnahme des Verfahrens sowie die Kosten und die Vollstreckung richten sich bei den Spruchkörpern für Verwaltungssachen nach den für die Verwaltungsgerichtsbarkeit geltenden Vorschriften und bei den Spruchkörpern für Sozialsachen nach den für die Sozialgerichtsbarkeit geltenden Vorschriften. § 183 VwGO findet auf Entscheidungen der einheitlichen Fachgerichte und der einheitlichen Oberfachgerichte entsprechende Anwendung.

---

<sup>9</sup> Vgl. § 18 Abs. 4 , § 35 Abs. 2 SGG.

<sup>10</sup> Abweichende Regelung in § 33 VwGO.

## § 7

### **Disziplinar-, Schieds- und Berufsgerichte<sup>11</sup>; Verbot der Übertragung von Verwaltungsgeschäften<sup>12</sup>**

Die Länder können den einheitlichen Fachgerichten und einheitlichen Oberfachgerichten Aufgaben der Disziplinargerichtsbarkeit und der Schiedsgerichtsbarkeit bei Vermögensauseinandersetzungen öffentlich-rechtlicher Verbände übertragen, diesen Gerichten Berufsgerichte angliedern sowie dabei die Besetzung und das Verfahren regeln.

## § 8

### **Präsidium und Geschäftsverteilung**

Für die einheitlichen Fachgerichte und einheitlichen Oberfachgerichte gelten die Vorschriften des Zweiten Titels des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) mit folgenden Maßgaben entsprechend:

1. Das Präsidium teilt die ehrenamtlichen Richter einem oder mehreren Spruchkörpern zu, stellt die Reihenfolge fest, in der sie zu den Verhandlungen heranzuziehen sind, und regelt die Vertretung für den Fall der Verhinderung. Von der Reihenfolge darf nur aus besonderen Gründen abgewichen werden; die Gründe sind aktenkundig zu machen<sup>13</sup>. Jedem Spruchkörper, der mit ehrenamtlichen Richtern zu besetzen ist, sind mindestens zwölf ehrenamtliche Richter zuzuweisen.
2. Die Mitglieder und drei Vertreter des für Entscheidungen nach § 99 Abs. 2 VwGO zuständigen Fachsenats für Verwaltungssachen bestimmt das Präsidium jeweils für die Dauer von vier Jahren. Die Mitglieder und ihre Vertreter müssen Richter auf Lebenszeit sein<sup>14</sup>.
3. Als zuständiger Richter nach § 180 VwGO ist im Geschäftsverteilungsplan ein Richter zu bestimmen, der einem Spruchkörper für Verwaltungssachen zugewiesen ist. Als zuständiger Richter nach § 205 SGG ist im Geschäfts-

---

<sup>11</sup> Vgl. § 187 Abs. 1 VwGO.

<sup>12</sup> Vgl. § 39 VwGO.

<sup>13</sup> Vgl. § 6 Nr. 1 SGG. Die in dieser Vorschrift vorgesehene Möglichkeit, ehrenamtliche Richter auch für eine kürzere Dauer als ein Jahr zuzuteilen, wird nicht übernommen; stattdessen greift § 21e Abs. 1 Satz 2 GVG. Vgl. ferner § 30 VwGO.

<sup>14</sup> Vgl. § 4 Satz 2 VwGO.

verteilungsplan ein Richter zu bestimmen, der einem Spruchkörper für Sozialsachen zugewiesen ist.

## **§ 9**

### **Geschäftsstelle<sup>15</sup>**

Bei jedem einheitlichen Fachgericht und einheitlichen Oberfachgericht wird eine Geschäftsstelle eingerichtet.

## **§ 10**

### **Dienstaufsicht<sup>16</sup>**

(1) Der Präsident des Gerichts übt die Dienstaufsicht über die Richter, Beamten, Angestellten und Arbeiter aus.

(2) Übergeordnete Dienstaufsichtsbehörde für das einheitliche Fachgericht ist der Präsident des einheitlichen Oberfachgerichts.

## **§ 11**

### **Rechts- und Amtshilfe<sup>17</sup>**

Alle Gerichte und Verwaltungsbehörden leisten den Gerichten der einheitlichen Fachgerichtsbarkeit Rechts- und Amtshilfe. *§ 5 Abs. 2 und 3 SGG gilt entsprechend<sup>18</sup>.*

---

<sup>15</sup> Vgl. § 13 VwGO, § 4 SGG.

<sup>16</sup> Vgl. § 38 VwGO, § 9 Abs. 2 SGG.

<sup>17</sup> Vgl. § 14 VwGO, § 5 SGG.

<sup>18</sup> Im Interesse der Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen sollte erwogen werden, diesen Satz zu streichen.

**§ 12****Vertreter des öffentlichen Interesses<sup>19</sup>**

(1) Bei dem einheitlichen Oberfachgericht und bei den einheitlichen Fachgerichten kann nach Maßgabe einer Rechtsverordnung der Landesregierung ein Vertreter des öffentlichen Interesses bestimmt werden. Dabei kann ihm allgemein oder für bestimmte Fälle die Vertretung des Landes oder von Landesbehörden in Verfahren übertragen werden, die von Spruchkörpern für Verwaltungssachen geführt werden. Das einheitliche Oberfachgericht und die einheitlichen Fachgerichte geben ihm Gelegenheit zur Äußerung.

(2) Der nach Absatz 1 bestimmte Vertreter des öffentlichen Interesses muss die Befähigung zum Richteramt nach dem Deutschen Richtergesetz besitzen.

**Abschnitt 2****Übergangs- und Schlussbestimmungen****§ 13****Entsprechende Anwendung des Gesetzes über die Zuständigkeit der Gerichte bei Änderungen der Gerichtseinteilung**

Artikel 1 des Gesetzes über die Zuständigkeit der Gerichte bei Änderungen der Gerichtseinteilung vom 6. Dezember 1933 in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 300-4, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2850) geändert worden ist, findet entsprechende Anwendung.

**§ 14**

---

<sup>19</sup> Vgl. §§ 36, 37, 174 VwGO; auf eine Übernahme von § 174 Abs. 2 VwGO wird verzichtet.

## **Präsidium und Geschäftsverteilung**

(1) § 30 des Rechtspflege-Anpassungsgesetzes vom 26. Juni 1992 (BGBl. I S. 1147), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2598), findet nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen Anwendung.

(2) Für die erstmalige Bildung des Präsidiums eines nach § 1 errichteten Gerichts gilt § 21b Abs. 3 Satz 2 GVG nur soweit, als seine Anwendung zu dem Ergebnis führt, dass sich die gewählten Mitglieder des Präsidiums zur Hälfte aus Richtern zusammensetzen, die zuletzt an Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit tätig waren, und zur Hälfte aus Richtern, die zuletzt an Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit tätig waren. Würde seine Anwendung hingegen zu dem Ergebnis führen, dass sich die gewählten Mitglieder des Präsidiums mehrheitlich aus Richtern zusammensetzen, die zuletzt an Gerichten einer Gerichtsbarkeit tätig waren, so werden so viele dieser Richter durch Richter ersetzt, die zuletzt an Gerichten der jeweils anderen Gerichtsbarkeit tätig waren, bis das in Satz 1 bezeichnete Ergebnis erzielt ist. Aus dem Kreis der erstgenannten Richter werden diejenigen ersetzt, die die wenigsten Stimmen auf sich vereint haben. An ihre Stelle treten aus dem Kreis der letztgenannten Richter diejenigen, die bei Anwendung von § 21b Abs. 3 Satz 2 GVG zwar nicht gewählt wären, jedoch die meisten Stimmen auf sich vereint haben. Die Länder können von der durch § 21b Abs. 3 Satz 3 GVG eröffneten Möglichkeit, ein anderes Wahlverfahren für die Wahl zum Präsidium zu bestimmen, nur Gebrauch machen, wenn sicher gestellt ist, dass die Anwendung des Wahlverfahrens bei der erstmaligen Bildung des Präsidiums eines nach § 1 errichteten Gerichts zu dem in Satz 1 bezeichneten Ergebnis führt.

(3) Scheidet ein gewähltes Mitglied aus dem Präsidium aus, tritt abweichend von § 21c Abs. 2 GVG der durch die letzte Wahl Nächstberufene nur dann an seine Stelle, wenn dies zu dem in Absatz 2 Satz 1 bezeichneten Ergebnis führt. Ist dies nicht der Fall, tritt an die Stelle des nach § 21c Abs. 2 GVG zur Nachfolge berufenen Richters ein Richter, der zuletzt an einem Gericht derjenigen Gerichtsbarkeit tätig war, die bei Anwendung von § 21c Abs. 2 GVG im Präsidium in zu geringer Zahl vertreten wäre. Zur Nachfolge berufen ist hierbei derjenige aus dem

Kreis der vorgenannten Richter, der bei der letzten Wahl die meisten Stimmen auf sich vereint hat.

(4) Absatz 2 ist nach der erstmaligen Bildung des Präsidiums eines nach § 1 errichteten Gerichts nicht mehr anzuwenden. Absatz 3 ist nicht mehr anzuwenden, sobald zum ersten Mal Mitglieder des Präsidiums nach § 21b Abs. 4 Satz 2 GVG ausgeschieden sind.

## **§ 15**

### **Präsidialrat**

(1) Das Verfahren der Wahl und der Bestellung der Mitglieder des Präsidialrats, der nach § 74 des Deutschen Richtergesetzes für die nach § 1 errichteten Gerichte zu bilden ist, wird durch Landesgesetz geregelt.

(2) Bei der Wahl und Bestellung der Mitglieder des Präsidialrats für die nach § 1 errichteten Gerichte ist sicher zu stellen, dass sich der Präsidialrat zur Hälfte aus Richtern zusammensetzt, die im Zeitpunkt ihrer Bestellung durch Geschäftsverteilungsplan Spruchkörpern für Verwaltungssachen zugewiesen sind, und zur Hälfte aus Richtern, die im Zeitpunkt ihrer Bestellung durch Geschäftsverteilungsplan Spruchkörpern für Sozialsachen zugewiesen sind. Dasselbe gilt für die Wahl und Bestellung der Ersatzmitglieder des Präsidialrats.

(3) Absatz 2 ist nicht mehr anzuwenden, wenn die reguläre Amtszeit der Mitglieder des Präsidialrats, der erstmals für die nach § 1 errichteten Gerichte gebildet wurde, abgelaufen ist.

**§ 16****Personalvertretung**

Es sind Übergangspersonalvertretungen zu bilden. Das Nähere wird durch Landesgesetz geregelt.

**Artikel 2****Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung**

§ 2 der Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch ..., wird folgender Satz 2 angefügt:

„In Ländern, in denen die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach § 1 der Gerichtsordnung der einheitlichen Fachgerichte mit Gerichten anderer Gerichtsbarkeiten zusammengeführt worden sind, wird die Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die aus der Zusammenführung hervorgegangenen Gerichte ausgeübt.“

**Artikel 3****Änderung des Sozialgerichtsgesetzes**

§ 2 des Sozialgerichtsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 1975 (BGBl. I S. 2535), zuletzt geändert durch ..., wird folgender Satz 2 angefügt:

„In Ländern, in denen die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit nach § 1 der Gerichtsordnung der einheitlichen Fachgerichte mit Gerichten anderer Gerichtsbarkeiten zusammengeführt worden sind, wird die Sozialgerichtsbarkeit durch die aus der Zusammenführung hervorgegangenen Gerichte ausgeübt.“

## **Artikel 4**

### **Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften**

... ..

## **Artikel 5**

### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

*Alternativentwurf bei anderer  
Einschätzung des verfassungsrechtlichen Risikos*

## **Errichtung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit**

Abschlussbericht  
der Bund-Länder-Arbeitsgruppe  
„Errichtung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen  
Fachgerichtsbarkeit“  
zum Auftrag der Konferenz der  
Justizministerinnen und Justizminister  
am 06.11.2003 in Berlin  
(TOP C.II.3 des Protokolls)

Stand: April 2004

**Inhaltsverzeichnis**

## **Vorwort**

### **I. Ausgangslage und Zielvorstellungen**

1. Fehlende Steuerung richterlichen Personaleinsatzes
  - a) Erheblich schwankende Eingangsbelastung
  - b) Unzureichende Flexibilität des richterlichen Personaleinsatzes
2. Fehlender Spielraum zur Änderung des Richterdienstrechts
3. Zielerreichung durch Zusammenlegung von Fachgerichtsbarkeiten
  - a) Flexibilisierung des Einsatzes von Lebenszeitrichtern
  - b) Weitere positive Effekte einer Zusammenlegung
    - aa) Personalkosteneinsparung
    - bb) Sachkostensparnis
    - cc) Angleichung an europäische Gerichtsstrukturen

### **II. Problemstellungen und Lösungen**

1. Verfassungsrechtliche Vorgaben
2. Form einer einfachgesetzlichen Zusammenlegung
3. Keine Notwendigkeit einer einheitlichen Verfahrensordnung
4. Notwendigkeit einer teilweise vereinheitlichten Gerichtsverfassung
  - a) Präsidialverfassung
  - b) Vereinheitlichung der Gerichtsverwaltung/Dienstaufsicht
  - c) Beizubehaltende Unterschiede
5. Keine Notwendigkeit einer Ergänzung des Richterdienstrechts

### **III. Zusammenfassung**

### **IV. Beschlussvorschlag für die JuMiKo 2004 in Bremerhaven**

## Vorwort

*Gesamter Text wie im Entwurf.*

### I. Ausgangslage und Zielvorstellungen

*Gesamter Text wie im Entwurf..*

### II. Problemstellungen und Lösungen

Bei der Umsetzung der unter I. dargelegten Zielvorstellungen sind folgende Problemfelder zu beachten:

#### 1. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Nach Art. 95 Abs. 1 GG errichtet der Bund für die Gebiete der ordentlichen, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit als oberste Gerichtshöfe den Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht, den Bundesfinanzhof, das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht. Auf Grund dieser Formulierung ist unstreitig, dass das Grundgesetz sowohl die Einrichtung und den Fortbestand dieser obersten Bundesgerichte als auch den Fortbestand ihrer wesentlichen Zuständigkeiten garantiert.

Zu den Vorgaben, welche für **die Gerichte der Länder** aus Art. 95 Abs. 1 GG abzuleiten sind, gibt es verschiedene Auffassungen. Eine **verfassungsgerichtliche Entscheidung** zu der Frage, ob auch die Gerichtsbarkeiten auf Länderebene einen Bestandsschutz wie auf Bundesebene genießen, existiert **nicht**. Das Bundesverfas-

sungsgericht hat lediglich klargestellt, dass ein Rechtsmittelzug von Verfassungs wegen nicht geboten ist (vgl. BVerfGE 28, 21 <36>; 42, 243 <248>; 54, 277 <291>; 107, 395 <402>). Diese Entscheidungen betrafen allerdings nur die Rechtsmittelgerichte der Länder, nicht die Frage, ob in einem Bundesland auf die Errichtung von Gerichten in einem der in Art. 95 Abs. 1 GG genannten Gerichtszweige überhaupt **verzichtet werden kann**. Immerhin führt der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1958 aus, obere Bundesgerichte seien „grundsätzlich“ als Rechtsmittelgerichte innerhalb eines Gerichtszweiges gedacht (Beschl. v. 10.06.1958 – 2 BvF – 1/56 -, BVerfGE 8, 174 <177>).

Teile der Fachliteratur vertreten, der Wortlaut von Art. 95 Abs. 1 GG enthalte keine ausreichende Stütze dafür, dass von ihm auch Vorgaben für den Gerichtsaufbau in den Ländern ausgingen. Art. 30 GG weise die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben einschließlich der organisatorischen Ausgestaltung **den Ländern** zu, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung treffe. Daher müsse Art. 95 Abs. 1 GG **ausdrücklich** die Ebene der Länder mit einbeziehen, um die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder bezüglich ihrer Gerichtsbarkeiten einzuschränken. Dies sei jedoch nicht geschehen. (vgl. Raden, in: Umbach/Clemens, Grundgesetz, 2002, Art. 95 Rdnr. 8; Vosskuhle, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 4. Aufl. 2001, Art. 95 Rdnr. 29; Meyer-Teschendorf/Hofmann, ZRP 1998, S. 132, 134; Franke, ZRP 1997, S. 333, 336; Achterberg, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand 1985, Art. 95 Rdnr. 130; Stern, Staatsrecht II, 1980, S. 388; Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand 1973, Art. 95 Rdnr. 42; Kern, DRiZ 1956, S. 214, 218, 224; Hamann, DVBl. 1955, S. 205, 206; Scheuner, DÖV 1953, S. 517, 521).

Andere Stimmen vertreten die **Gegenansicht** (vgl. Maurer, Staatsrecht I, 3. Aufl. 2003; § 19 Rdnr. 22; Meyer, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 5. Aufl. 2003, Art. 95 Rdnr. 4; Stürer/Hermanns, ZRP 2002, S. 164 und DÖV 2001, S. 505; Detterbeck, in: Sachs, Grundgesetz, 3. Aufl. 2003, Art. 95 Rdnr. 4; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz, 2000, Art. 95 Rdnr. 20; Degenhart, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 2. Aufl. 1996, § 75 Rdnr. 5 f). Aus dem Erfordernis vergleichbarer Strukturen zwischen Bund und Ländern, dem sogenannten Homogenitätsprinzip (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) und dem Begriff „oberste Gerichtshöfe“ wird geschlossen, Art. 95 Abs. 1 GG **garantiere auch eine fünf-gliedrige Gerichtsbarkeit** im Bereich der Gerichte der Länder.

Einer Einbeziehung der Finanzgerichtsbarkeit in die Zusammenlegung steht überdies auch **Art. 108 Abs. 6 GG** entgegen. Nach dieser Verfassungsnorm wird die Finanzgerichtsbarkeit durch Bundesgesetz einheitlich geregelt. Daraus wird geschlossen, dass es unterhalb des Bundesfinanzhofes Finanzgerichte der Länder geben muss (so Siekmann in: Sachs, a.a.O., Art. 108 Rdnr. 45).

Auf Grund der divergierenden Auffassungen in der Literatur und des Fehlens einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung trägt die Zusammenlegung öffentlich-rechtlicher Gerichtsbarkeiten auf Länderebene ohne Verfassungsänderung selbst ohne Einbeziehung der Finanzgerichtsbarkeit ein **verfassungsrechtliches Risiko** in sich. Dabei kann offen bleiben, ob eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, eine erfolgte Zusammenlegung durch einfaches Gesetz sei mit Art. 95 Abs. 1 GG nicht vereinbar, den Bestand vorangegangener rechtskräftiger Entscheidungen der Gerichte der neuen Gerichtsbarkeit in Frage stellte. Immerhin verweisen sowohl die Verwaltungsgerichtsordnung (in § 153 Abs. 1) als auch das Sozialgerichtsgesetz (in § 179 Abs. 1) auf den Wiederaufnahmegrund der

§§ 578 u. 579 Abs. 1 Nr. 1 der Zivilprozessordnung. Nach diesen Vorschriften kann ein rechtskräftig abgeschlossenes Verfahren wiederaufgenommen werden, wenn das Gericht nicht vorschriftsgemäß besetzt war. Damit ist das Erfordernis des sogenannten **gesetzlichen Richters**, Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG, berührt. Versteht man diese Verfassungsgarantie nur als Gebot der nicht manipulierbaren Vorausbestimmung des jeweils zuständigen Richters, ist ihr auch bei einer etwa gegen Art. 95 Abs. 1 GG verstoßenden Zusammenlegung öffentlich-rechtlicher Fachgerichtsbarkeiten genügt. Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings mehrfach ausgeführt, „gesetzlicher Richter“ sei nur ein Spruchkörper, der „in jeder Hinsicht den Anforderungen des Grundgesetzes genügt“ (so BVerfG, BVerfGE 10, 200 <213>; 14, 156 <163>; 89, 28 <36>). Damit könnte eine Entscheidung durch ein Gericht der neuen Gerichtsbarkeit ohne vorherige Änderung von Art. 95 Abs. 1 GG eine Entscheidung eines nicht vorschriftsgemäß besetzten Gerichts und deswegen in ihrem Fortbestand gefährdet sein.

Jedenfalls sind aber mit der Zusammenlegung in vielen Fällen erhebliche organisatorische Maßnahmen und nicht unerhebliche Investitionen verbunden, wie etwa die Aufgabe bisheriger und die Anmietung neuer Räumlichkeiten, die Bestellung neuer Führungskräfte etc. Nahezu alle diese Maßnahmen müssten nach einer Unvereinbarkeitsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts rückgängig gemacht werden. Das Ziel der Arbeitsgruppe, durch die Zusammenlegung öffentlich-rechtlicher Gerichtsbarkeiten die Inanspruchnahme der Staatshaushalte zu verringern, würde ins Gegenteil verkehrt. Daher empfiehlt die Arbeitsgruppe, vor einer Zusammenlegung von öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten auf Ebene der Länder **eine Verfassungsänderung anzustreben**.

## 2. Form einer einfachgesetzlichen Zusammenlegung

Für eine Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten auf Länderebene durch einfaches Gesetz stehen grundsätzlich entweder die Schaffung einer bundeseinheitlichen (zwingenden) Regelung oder die Einfügung einer Öffnungsklausel für die Länder **als gesetzgebungstechnische Varianten** zur Verfügung.

Eine **bundeseinheitliche Regelung** vermeidet eine Rechtszersplitterung. Sie erleichtert somit den Rechtssuchenden und den rechtsberatenden Berufen die Suche nach dem zuständigen Gericht. Zudem wahrt sie einen bundeseinheitlichen Instanzenzug. Der Personenkreis für länderübergreifende Besprechungen von Gerichtspräsidenten lässt sich unschwer bestimmen. **Eine Öffnungsklausel** fördert dagegen den Föderalismus und gibt den Ländern die Möglichkeit, ihren jeweiligen regionalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, insbesondere auch durch die Wahl des **Zeitpunkts** einer Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten.

Die Situation der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten in den Ländern ist sehr unterschiedlich. Das gilt im Blick auf die Größe der Gerichtsbarkeiten, die Größe der einzelnen Gerichte, die Verteilung der Gerichtsstandorte in der Fläche, bereits erfolgte organisatorische Zusammenführungen unterhalb der Ebene der Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten (sog. „Justizzentren), zur Verfügung stehende Liegenschaften und den Stand der Vereinheitlichung der EDV-Systeme bei den bisherigen Gerichtsbarkeiten. Daher erscheint eine bundeseinheitliche Regelung zwar aus den vorstehend dargelegten Gründen wünschenswert, aber derzeit nicht durchsetzbar.

Die deswegen zu favorisierende **Öffnungsklausel** muss, um den Ländern den Zeitpunkt einer Zusammenlegung freizustellen, so

ausgestaltet sein, dass von der Beibehaltung der bisherigen Gerichtsbarkeiten bei Inanspruchnahme der Öffnungsklausel durch eine Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten abgewichen werden kann. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Öffnungsklausel für eine Zusammenlegung von Fachgerichtsbarkeiten beurteilt sich nicht anders als unter Ziff. II.1 dargestellt. Eine Öffnungsklausel gibt die von Art. 108 Abs. 6 GG geforderte **Bundeseinheitlichkeit** preis. Auch deswegen empfiehlt die Arbeitsgruppe - wie bereits vorgeschlagen - Art. 108 Abs. 6 GG zu ändern.

Für die **Ausgestaltung der Öffnungsklausel** stehen zwei Varianten zur Verfügung. Es ist denkbar, in die Prozessordnungen der Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, das Sozialgerichtsgesetz und die Verwaltungsgerichtsordnung, Abschnitte einzufügen, die die Rechtslage bei Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten beschreiben. Zweckmäßiger ist es jedoch stattdessen ein gesondertes „Öffnungsgesetz“ zu schaffen, das alle Abwandlungen, die bei einer Zusammenlegung notwendig sind, zusammenfasst. Da absehbar ist, dass einige Länder zunächst nicht von der Öffnungsklausel Gebrauch machen, können dort Sozialgerichtsgesetz und Verwaltungsgerichtsordnung unverändert weiter angewandt werden. In den übrigen Ländern, die von der Öffnungsklausel Gebrauch machen, kann durch den Erlass eines Öffnungsgesetzes für mehr Übersichtlichkeit gesorgt werden.

### 3. Keine Notwendigkeit einer einheitlichen Verfahrensordnung

*Ab hier keine textlichen Änderungen des Entwurfes mehr, es sei denn, **die Finanzgerichtsbarkeit wird miteinbezogen**. Dann müsste eine neue Konzeption erfolgen. Denn viele Vorgaben der Arbeitsgruppe in ihrer zweiten Sitzung, wie etwa die paritätische Besetzung*

*der Präsidien und Präsidialräte, lässt sich bei Zusammenlegung von drei Gerichtsbarkeiten (und einer geraden Sitzzahl in Präsidien und Präsidialräte) nicht verwirklichen.*

### **III. Zusammenfassung**

1. In den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten, insbesondere der Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, ist die stärkere Flexibilisierung des richterlichen Personaleinsatzes besonders dringlich.
2. Durch eine Veränderung des Richterdienstrechts lässt sich diese Flexibilisierung nicht erzielen, da das geltende Richterdienstrecht die verfassungsrechtlichen Spielräume bei der Gewährung der sachlichen Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter bereits ausschöpft.
3. Daher empfiehlt die Arbeitsgruppe, Fachgerichtsbarkeiten zusammenzulegen, zumal die Zusammenlegung weitere positive Effekte hervorbringt, insbesondere Personal- und Sachkosteneinsparungen, ohne die Qualität richterlicher Entscheidungen zu gefährden.
4. Nach einer verbreiteten Ansicht in der verfassungsrechtlichen Literatur stehen Art. 95 Abs. 1 GG und Art. 108 Abs. 6 GG der Zusammenlegung von öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten auf der Ebene der Länder entgegen. Die Arbeitsgruppe empfiehlt daher, eine Zusammenlegung nicht ohne vorherige Änderung der Verfassung anzustreben.

5. Eine bundeseinheitliche Regelung ist zwar wünschenswert. Angesichts der divergierenden Interessen in den einzelnen Ländern kommt jedoch nur eine Länderöffnungsklausel in Betracht.
6. Eine einheitliche Verfahrensordnung im engeren Sinne wäre nach Auffassung der Arbeitsgruppe zwar wünschenswert, erscheint aber nicht zwingend.
7. Bei der Gerichtsverfassung gibt es dagegen partiellen Vereinheitlichungs- und Regelungsbedarf. Die Arbeitsgruppe bejaht diesen Bedarf bei der Bildung von Präsidien und ihrer Besetzung in einer Übergangszeit sowie der Regelung zur Dienstaufsicht. Die übrigen gerichtsverfassungsrechtlichen Besonderheiten der beiden bisherigen Gerichtsbarkeiten, etwa die unterschiedliche Besetzung der Richterbänke, sollen nach Auffassung der Arbeitsgruppe bestehen bleiben.
8. Hinsichtlich des Richterdienstrechts empfiehlt die Arbeitsgruppe, für die erste Amtsperiode der Präsidialräte eine paritätische Besetzung mit Richterinnen und Richter beider bisheriger Gerichtsbarkeiten vorzusehen.

#### **IV. Beschlussvorschlag für die Justizministerkonferenz in Bremerhaven**

1. Die Justizministerkonferenz nimmt den Abschlussbericht zustimmend zur Kenntnis.
2. Sie strebt einer Bundesratsinitiative zur Änderung von Art. 95 Abs. 1 und Art. 108 Abs. 6 GG an.