

Bericht des Vorsitzenden der Fachgruppe der Berufsrichter Sozialgerichtsbarkeit im Verein der Richter und Staatsanwälte in Baden-Württemberg e.V. über die DGB-Fachkonferenz vom 24.04.2004 zum Thema:

"Zusammenlegung der Fachgerichtsbarkeiten?"

Vorbemerkung: die Fachkonferenz befasste sich auch mit dem Kabinettsbeschluss zum Entwurf eines 7.SGGÄndG, den ich in der Anlage als Datei beifüge. In diesem Kabinettsbeschluss ist vorgesehen, den Ländern die Möglichkeit zu geben, die zum 01.01.2005 für die Sozialgerichtsbarkeit neu hinzukommenden Rechtsgebiete bis Ende 2008 von besonderen Spruchkörpern der Verwaltungsgerichte nach dem SGG-Verfahren entscheiden zu lassen oder Richter im Nebenamt einzusetzen.

1. Referat: Frau Engelen-Kefer "Braucht der Sozialstaat eigenständige, zweigliedrige Fachgerichtsbarkeiten auf Länderebene?"

Fr. Engelen-Kefer sprach sich für den Erhalt der Sozialgerichtsbarkeit aus. Vordergründig würden Kosten- und Personalgesichtspunkte als Argumente für eine Zusammenlegung vorgebracht. Der Beschluss des Bundeskabinetts (s.o.) sei eine Möglichkeit, die von der Gewerkschaft zur Bewältigung der Umstellungsprobleme akzeptiert werden könnte. Bedenken bestünden allerdings, denn wie passe die Verweisung der Materien an die SGs mit einer anschließenden Rücküberweisung an die VGs zusammen? Mit dem Kabinettsbeschluss seien die bisherigen Bedenken auch nicht vom Tisch, den er könnte ein erster Schritt hin auf eine Zusammenlegung sein. Zu bevorzugen wäre gewesen, die Umstellungsprobleme zu bewältigen, ohne dabei die Strukturen zu tangieren. Frau Engelen-Kefer schlug hierzu vor, erhöhte Anreize für einen freiwilligen Richterwechsel zu geben und bestehende Versetzungsmöglichkeiten stärker in 's Auge zu fassen.

Als Argumente gegen eine Zusammenlegung nannte Frau Engelen-Kefer, die Mehrheit der Gerichtsvertreter sei gegen eine Zusammenlegung, die Fachgerichtsbarkeiten seien im GG verankert, eine fachliche Spezialisierung (Erfahrung, Kontinuität) sei sowohl auf der Ebene der haupt- als auch auf der Ebene der ehrenamtlichen Richter unerlässlich, es handle sich nicht um „leichtgewichtige“ Rechtsgebiete, die bisher an den Tag gelegte Effizienz und Qualität könne sich sehen lassen, anders als in der Verwaltungsgerichtsbarkeit würden Kläger und Richter in der Sozialgerichtsbarkeit auf gleicher Augenhöhe stehen, Richter der Sozialgerichtsbarkeit hätten eine besondere Prägung, die Aufrechterhaltung von Leitungsfunktionen in der Sozialgerichtsbarkeit sei in der Außenwirkung wichtig (Repräsentanz), die Beteiligung der ehrenamtlichen Richter sei unbedingt aufrechtzuerhalten, es gebe keine Untersuchung über die Kostenersparnisse, erst recht keinen Nachweise hierfür, vor gravierenden Strukturveränderungen sei eine saubere und transparente Kosten-Nutzen Rechnung notwendig, der Anteil der Justizhaushalte an den Gesamthaushalten relativiere die Bedeutung der angeblichen Einsparungen, das EU-Argument stehe nicht im Vordergrund, Deutschland müssen sich mit seiner Gerichtsorganisation nicht verstecken, in so vielen anderen - wichtigeren - Bereichen sei man noch weit von einer Harmonisierung entfernt.

Zusammenfassend machte Frau Engelen-Kefer folgende Lösungsvorschläge:

- Wege zum freiwilligen Wechsel der Richter verbessern.
- Prüfung, inwieweit das DRiG Versetzungsmöglichkeiten bietet.
- Organisatorische Vereinfachungen (Justizzentren) unter Beachtung der Ortsnähe

2. Referat: Dr. Kühling "Die Zusammenlegung von Fachgerichtsbarkeiten unter verfassungsrechtlichen Aspekten"

Nach Meinung von Dr. Kühling erfordert das GG Fachgerichtsbarkeiten auch auf Landesebene. Auch den Ländern dürfe ohne Verfassungsänderung nicht offen gelassen werden, wie sie Gerichtsbarkeiten strukturieren. Er räumte ein, dass in dieser Frage die Ansichten in Fachkreisen etwa gleichwertig auseinander gingen.

Im Einzelnen ging Dr. Kühling auf den Wortlaut des Art. 95 Abs. 1 GG, "obere Bundesgerichte", "Gerichtsbarkeit", auf die Regelung für die Finanzgerichtsbarkeit Art. 108 Abs. 6 GG und die wenigen Informationen aus den Protokollen ein. Erforderlich sei auch eine Betrachtung des GG als Ganzes, hier insbesondere der nach Art. 19 Abs. 4 GG garantierte effektive Rechtsschutz und die Unabhängigkeit der Richter (Art. 97 Abs. 1 GG). Einen Nachweis für einen großen Effektivitätsgewinn sah Dr. Kühling nicht. Hinsichtlich der Unabhängigkeit der Richter sei zu beachten, dass auch ein Präsidiumsbeschluss diese tangiere und einen Eingriff darstellen könne. Mit größer werdenden Befugnissen des Präsidiums würden dessen Eingriffsmöglichkeiten steigen. Herr Dr. Kühling nannte Beispiele aus der ordentlichen Gerichtsbarkeit.

Gegen den Kabinettsbeschluss erhob Dr. Kühling keine verfassungsrechtliche Bedenken. Verfassungsrechtlich garantiert sei der Bestand der Fachgerichtsbarkeiten mit ihren Kernzuständigkeiten. Die zum 01.01.2005 wechselnden Rechtsgebiete zählt Herr Dr. Kühling nicht zu den Kernzuständigkeiten. Die einheitliche Regelung im SGB könnte vielleicht in 20 Jahren ein Argument dafür sein. Gegenwärtig würden die Finanzierung und die bisherige Zuordnung zur Verwaltungsgerichtsbarkeit dagegen sprechen. Der Bund dürfe den Ländern die Entscheidung über die Errichtung der besonderen Spruchkörper offen lassen, obwohl es sich um eine Materie handle, für die dem Bund zur Sicherstellung einheitlicher Lebensverhältnisse nach den Kompetenzbestimmungen die Regelungsbefugnis zustehe. Die Kompetenzregelungen würden dem Bund nicht verbieten, ihm zustehende Befugnisse an die Länder zu geben.

Herr Dr. Kühling stellte allerdings die Frage, ob der Kabinettsbeschluss u.U. der erste Schritt auf eine spätere Zusammenlegung sei.

Im Übrigen sah er die verfassungsrechtliche Möglichkeit der Erweiterung der Versetzungsmöglichkeiten nach dem DRiG.

3. Referat: Frau Zypries "Die Zukunft von Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit"

Frau Zypries stellte zunächst anhand einiger Zahlen die Entwicklung und den gegenwärtigen Belastungsstand in Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit dar. Zum 01.01.2005 ergebe sich ein Rückgang der Belastung bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit von 14 % und ein Zuwachs bei der Sozialgerichtsbarkeit um 25 %. Es gehe um 350 Stellen. Nach bisheriger Auffassung des Justizministeriums rechtfertige dies noch nicht den Gebrauch der besonderen Versetzungsmöglichkeiten nach dem DRiG. Von den Änderungen seien insbesondere die kleinen Flächenstaaten betroffen.

Für eine Zusammenlegung würde sprechen, dass es sich um eine singuläre Situation in Europa handle, Historie und Tradition würden kein Verbot einer Änderung darstellen, Synergieeffekte seien unbestreitbar, ein Präsidium könne Richter unschwer bedarfsgerecht einsetzen, ein Präsidium würde auch Rücksicht auf Spezialisierungen und Neigungen nehmen, schon jetzt bestehe an den SGs und VGs eine Binnenspezialisierung, eine Verschlechterung des Rechtsschutzes sei mit einer Zusammenlegung nicht verbunden, alle Richter seien dem sozialen Rechtsstaat verpflichtet, es gebe keine exklusive Kompetenz der Sozialgerichtsbarkeit und auch keinen besonderen Richtertypus.

Der Kabinettsbeschluss sei gefasst worden, um die Situation am 01.01.2005 in den Griff zu bekommen. Frau Zypries sieht wie Herr Dr. Kühling die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung bei jeder Form der Zusammenlegung, also auch bei der sog. Länderöffnungsklausel. In dieser Frage könne sie kein verfassungsrechtliches Risiko eingehen. Sie hielt es zeitlich (!!!) für ausgeschlossen, dass eine Verfassungsänderung dieses Jahr noch zu Stande kommt.

Frau Zypries gab das Ergebnis der Besprechung der Länderarbeitsgruppe vom 20.04.2004 bekannt: diese setze sich dafür ein, den Ländern die Option zu geben, alle öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten zusammenzulegen. Eine Initiative zur Verfassungsänderung werde gestartet.

In der Diskussion (s.u.) teilte Frau Zypries hierzu ergänzend mit, dass die Länder, wenn sie die Durchsetzbarkeit einer Verfassungsänderung sehen, eine Bundesratsinitiative starten werden.

4. Podiumsdiskussion mit Frau Zypries, Frau Heister-Neumann (Justizministerin Niedersachsen), Herr von Wulffen, Herr Thönnies (Parlamentarischer Staatssekretär im BMGS), Frau Dr. Engelen-Kefer

Frau Heister-Neumann sprach sich offensiv für eine Zusammenlegung aus. Als Argumente nannte sie die personelle Flexibilität und Synergieeffekte. Sie sah die Gefahr, dass in der Öffentlichkeit die Akzeptanz für die Justiz entfalle, wenn sich nichts ändere. Die Justiz sei stark, wenn sie qualitativ hochwertig und schnell entscheide. Die Debatte müsse unabhängig von der jetzt aktuellen Situation weiter grundsätzlich geführt werden.

Herr von Wulffen führte aus, es gebe Argumente dafür und dagegen. Art. 95 GG, der in seiner jetzigen Form auf das Jahr 1968 zurückgehe, sei keine anachronistische Fehlgeburt, die heute wieder als Luxus zu beseitigen sei. Anlass für die jetzige Diskussion seien die leeren Kassen und die unausgewogene Personalsituation, die auf dem Ausschluss der Berufung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit 1995/96 beruhe. Personalprobleme seien allerdings mit personalwirtschaftlichen Mitteln zu lösen. Die Gerichtsbarkeiten hätten sich bewährt. Jeder, der etwas ändern wolle, sei in der Beweisspflicht hinsichtlich damit zu erreichender Verbesserungen. Es sei nicht ersichtlich, dass dieser Beweis erbracht wurde. Insbesondere seien die Synergieeffekte zu wenig benannt.

Der Kabinettsbeschluss sei eine praktikable Möglichkeit zur Bewältigung der aktuellen Situation, er enthalte jedoch einige Fehler.

Herr Thönnies sprach sich für die Beibehaltung der bisherigen Strukturen aus.

In der Diskussion wurden u.a. folgende Punkte angesprochen:

- die Kernzuständigkeiten der Sozialgerichtsbarkeiten waren noch nie nur auf das Sozialversicherungsrecht beschränkt.
- Die Justiz hat ein Managementproblem
- Fusionen in der Privatwirtschaft scheitern zu 50 %
- Versetzungsmöglichkeiten nach dem DRiG
- Freiwillige Wechsel zwischen den Gerichtsbarkeiten hat es schon immer gegeben und gibt es auch jetzt noch
- Akzeptanzprobleme wurden in Frage gestellt
- Mögliche Änderungen in den Strukturen, Verfahrensordnungen (Gerichtgebühren)
- Zukunft der Arbeitsgerichtsbarkeit (nach Antwort von Frau Zypries ist hier eine Zusammenlegung derzeit kein Thema)

5. Schlusswort Frau Saarholz (Vizepräsidentin des SoVD)

Frau Saarholz sprach sich gegen eine Zusammenlegung aus und rückte dabei die betroffenen Kläger in den Mittelpunkt ihrer Betrachtung.

Mein Fazit:

Es sprechen gute Gründe dafür, dass zum 01.01.2005 keine Zusammenlegung nach den Wünschen der Länderarbeitsgruppe auf der Grundlage einer Länderöffnungsklausel kommen wird. Dies liegt aber meines Erachtens augenblicklich weniger daran, dass für die wohl einhellig für notwendig angesehene Verfassungsänderung keine Mehrheit zu finden wäre, sondern an der für eine Verfassungsänderung zu knappen Zeit. Die Aussagen von Angehörigen des Justizministeriums Baden-Württemberg, die Sache sei vom Tisch, da es keine Mehrheit für eine Verfassungsänderung gebe, sehe ich mit großer Vorsicht und Skepsis. Immerhin hat sich die Länderarbeitsgruppe die Zusammenlegung zum Ziel gesetzt und auch die Bundesjustizministerin ist wohl für eine Zusammenlegung. Der Diktion der niedersächsischen Justizministerin Frau Heister-Neumann entnehme ich, dass sie mit großer Entschlossenheit dieses Projekt auch dann weiterverfolgen wird, wenn es zur Umsetzung des Kabinettsbeschlusses kommt. Das Gleiche wird wohl für Frau Werwig-Hertneck gelten. Eine Sicherheit, dass es dieses Jahr zu keiner Verfassungsänderung kommt, sehe ich nicht, wenngleich es mit großer Wahrscheinlichkeit wohl nicht zu einer Verfassungsänderung bis zum 31.12.2004 kommen wird.

Sollte der Kabinettsbeschluss umgesetzt werden, bleibt abzuwarten wie die Länder von den darin gegebenen Möglichkeiten Gebrauch machen und inwieweit das Projekt Zusammenlegung tatsächlich weiterverfolgt wird.

Insgesamt wäre es meiner Meinung nach falsch, die Sache jetzt als gewonnen anzusehen und Widerstand nicht mehr zum Ausdruck zu bringen.

Den Kabinettsbeschluss halte ich aus Landessicht insofern für sehr bedauerlich, da nach Auskunft von Herrn Ellenberger bereits Verwaltungsrichter gefunden werden konnten, die zu einem freiwilligen Wechsel bereit sind (5-6 Richter von den nach Vereinbarung von Herrn PräsLSG Rank und PräsVGH Weingärtner erforderlichen 10). Es ist zu befürchten, dass nunmehr keine Anstrengungen mehr unternommen werden, um weitere Kollegen wegen eines Wechsels anzusprechen.

Informationen über die Bundesvertreterversammlung werde ich nachreichen, sobald sie mir zugehen.

Viele Grüße

Holger Grumann