



Gesetzentwurf

der Landesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Ausführungsgesetzes zur Verwaltungsgerichtsordnung
(AGVwGO)**

Federführend ist der Minister für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten.

Gesetzentwurf der Landesregierung

E n t w u r f

Gesetz

zur Änderung des Ausführungsgesetzes

zur Verwaltungsgerichtsordnung

Vom

A. Problem

Die allgemeinen Senate der Oberverwaltungsgerichte entscheiden nach der Grundregel des § 9 Abs. 3 Satz 1, 1. Halbsatz der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit drei Berufsrichterinnen und -richtern. Diese bundesrechtliche Standardbesetzung gilt in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Saarland und Sachsen. Schleswig-Holstein hat demgegenüber von der gem. § 9 Abs. 3 Satz 1, 2. Halbsatz VwGO zulässigen Mitwirkung zweier ehrenamtlicher Richterinnen oder Richter Gebrauch gemacht. Der fortschreitende Umbau der Oberverwaltungsgerichte von einer zweiten Tatsacheninstanz zu einer Rechtsüberprüfungsinstanz läßt das sachliche Gebot zur Mitwirkung ehrenamtlicher Richterinnen oder Richter entfallen. Darüberhinaus bedingt die Mitwirkung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter einen organisatorischen Aufwand und führt aus diesem Grunde und wegen der Entschädigung zu Kosten.

B. Lösung

Die Besetzung der allgemeinen Senate beim Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht wird unter Verzicht auf die Mitwirkung ehrenamtlicher Richterinnen oder Richter auf die bundesrechtliche Standardbesetzung mit drei Berufsrichterinnen oder -richtern zurückgeführt. Die Fachsenate für das Flurbereinigungs-, Disziplinar- und Mitbestimmungsrecht bleiben davon unberührt.

C. Alternativen

Beibehaltung des gegenwärtigen Rechtszustandes.

D. Kosten und Verwaltungsaufwand

1. Kosten

Bei Verzicht auf die Mitwirkung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter in den allgemeinen Senaten des Oberverwaltungsgerichts wird wegen des Wegfalls entsprechender Entschädigungsleistungen eine jährliche Kostenersparnis von etwa 45.000,-- DM erwartet. Eine weitere, allerdings nicht bezifferbare Kostenentlastung wird aus der Reduzierung des Verwaltungsaufwandes resultieren.

2. Verwaltungsaufwand

Die Mitwirkung ehrenamtlicher Verwaltungsrichterinnen und -richter verursacht einen erheblichen Verwaltungsaufwand. Die Geschäftsstellenbeamtinnen und -beamten der Senatsgeschäftsstellen führen die Heranziehungslisten, laden die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter zu den Verhandlungsterminen und regeln auftretende Vertretungsfälle. Die Kostenbeamtinnen und -beamten sind für die Verfahren der Festsetzung und Auszahlung der Entschädigungsleistungen zuständig. Nach Ablauf der Legislaturperioden muß jeweils die Neuwahl der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in Koordination mit dem Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten organisiert und durchgeführt werden.

3. Auswirkungen auf die private Wirtschaft

Der Verzicht auf die Mitwirkung der ehrenamtlichen Richterinnen oder Richter wird für die private Wirtschaft eine nicht näher konkretisierbare Entlastung bewirken, die durch den Wegfall der Freistellungen berufstätiger Richterinnen oder Richter aus diesem Bereich für die Sitzungsteilnahme an den Senatsterminen bedingt ist.

E n t w u r f

**Gesetz
zur Änderung des Ausführungsgesetzes
zur Verwaltungsgerichtsordnung
Vom**

Der Landtag hat folgendes Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung vom 6. März 1990 (GVOBl. Schl.-H. S. 226, ber. S. 347), Zuständigkeiten und Ressortbezeichnung ersetzt durch Verordnung vom 24. Oktober 1996 (GVOBl. Schl.-H. S. 652), wird wie folgt geändert:

§ 3 wird gestrichen.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und ist zu verkünden.

Heide Simonis
Ministerpräsidentin

Gerd Walter
Minister für Justiz,
Bundes- und Europaange-
legenheiten

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die allgemeinen Senate des Schleswig-Holsteinischen Obergerverwaltungsgerichts entscheiden seit dessen Gründung unter Beteiligung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter. Die fachlichen Überlegungen, die damals für eine Mitwirkung von Laien auch in der zweitinstanzlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit sprachen, gelten heute nicht mehr fort.

Nach der gesetzlichen Konzeption des Verwaltungsprozesses war früher gegen Entscheidungen des Verwaltungsgerichts in erster Instanz die Berufung grundsätzlich ohne Einschränkung, und gegen Urteile des Obergerverwaltungsgerichts die Revision nur in Fällen grundsätzlicher Bedeutung und bei Verfahrensfehlern zulässig. Wegen der steigenden Belastung der Gerichte und der sich daraus ergebenden Dauer der Verfahren hat der Gesetzgeber durch das 6. VwGO-Änderungsgesetz (Art. I Sechstes Gesetz zur Änderung der VwGO und anderer Gesetze vom 1. November 1996 - BGBl. I S. 1626 -) den Instanzenzug grundlegend reformiert:

Die Berufung bedarf nunmehr generell gem. § 124 VwGO der auf Antrag durch das Obergerverwaltungsgericht auszusprechenden Zulassung, wobei einer von fünf Zulassungsgründen vorliegen muß. Drei der Gründe sind im wesentlichen aus dem Allgemeininteresse an der Rechtseinheit und Rechtsfortbildung abgeleitet. Es handelt sich dabei um die Fälle von grundsätzlicher Bedeutung, der Abweichung des Urteils von einer Entscheidung im einzelnen bezeichneten Obergerichte und des Vorliegens von Verfahrensmängeln. Diese Zulassungsgründe sollen grundsätzlich den späteren Weg zum Revisionsgericht eröffnen. Die beiden weiteren Gründe führen demgegenüber eher zu einer einzelfallbezogenen Zulassung der Berufung. Dabei geht es um die Fälle ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils oder besonderer tatsächlicher oder rechtlicher Schwierigkeiten der Rechtssache. Diese fünf abschließend geregelten Zulassungsgründe machen den Willen des Gesetzgebers deutlich, die zweite Tatsacheninstanz im Verwaltungsprozeß weitgehend in eine Rechtsüberprüfungsinstanz umzuwandeln.

Die Mitwirkung der ehrenamtlichen Verwaltungsrichterinnen und -richter ist unter Beachtung dieser bundesrechtlichen Vorgaben seit dem 1. Januar 1997 in Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht grundsätzlich verzichtbar. Die Beteiligung von Laien im Verwaltungsprozeß dient vornehmlich der Unterstützung der Berufsrichterinnen und -richter bei der Aufarbeitung und Bewertung des Sach- und Streitstandes in tatsächlicher Hinsicht. Dieser Aspekt der laienrichterlichen Mitwirkung hat jedoch bei einer zunehmenden Befassung der zweiten Instanz mit Rechtsfragen in entscheidender Weise an Bedeutung verloren.

Der Verzicht auf die Mitwirkung der ehrenamtlichen Richterinnen oder Richter fügt sich ein in die Initiativen der Landesregierung zur Kostensenkung und zum Aufgabenabbau im Bereich der Justiz. Mit der vorgesehenen Änderung werden folgende Ziele verwirklicht:

- Wegfall des mit der Wahl der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter verbundenen Organisations- und Verwaltungsaufwandes.
- Entlastung der Gerichtsverwaltung von Organisationsaufgaben durch Wegfall der Heranziehung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter zu den Verhandlungsterminen und Fortfall der Verfahren zur Festsetzung und Auszahlung der Entschädigungsleistungen.
- Straffung und Beschleunigung der spruchrichterlichen Tätigkeit durch zügigere Verhandlung und Beratung der Hauptsacheverfahren in den allgemeinen Senaten.
- Kostenersparnis durch den Wegfall der Entschädigungsleistungen.

Die vorgesehene Änderung betrifft ausschließlich die allgemeinen Senate. Die Besetzung der Fachsenate mit ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern wird nicht verändert.

Die Besetzung des Flurbereinigungssenats ergibt sich abschließend aus der bundesrechtlichen Regelung des § 139 des Flurbereinigungsgesetzes (FlurbG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546), zuletzt geändert durch Art. 27 Justizmitteilungsgesetz und Gesetz zur Änderung kostenrechtlicher Vorschriften und anderer Gesetze (JuMiG) vom 18. Juni 1996 (BGBl. I S. 1430) i.V.m. § 190 Abs. 1 Nr. 4 VwGO. Unabhängig davon, daß das AGVwGO daneben ohnehin nicht zur Anwendung gelangt, hat der Landesgesetzgeber nach den genannten Bestimmungen nicht die Kompetenz, die ehrenamtlichen Richterinnen oder Richter des Flurbereinigungssenats von der Mitwirkung auszuschließen.

Etwas anderes gilt zwar nach § 187 Abs. 1 und Abs. 2 VwGO für die Disziplinar- und Mitbestimmungssenate. Allerdings ist die Besetzung dieser Spruchkörper ebenfalls nicht im AGVwGO, sondern spezialgesetzlich in der Disziplinarordnung für das Land Schleswig-Holstein (Landesdisziplinarordnung - LDO -) vom 17. Februar 1971, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 1995 (GVObI.Schl.-H. 1996 S. 33) und im Gesetz über die Mitbestimmung der Personalräte (Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein - MBG Schl.-H. -) vom 11. Dezember 1994 (GVObI. Schl.-H. S. 527) normiert.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Die Bestimmung sieht die Streichung von § 3 AGVwGO vor.

Nach § 3 Abs. 1 AGVwGO entscheiden die Senate des Obergerichtes in der Besetzung mit drei hauptamtlichen und zwei ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern. Nach § 3 Abs. 2 AGVwGO werden Entscheidungen außerhalb der mündlichen Verhandlung grundsätzlich allein von den Berufsrichterinnen und -richtern getroffen. Mit der Streichung des Absatzes 1 wird demnach in den allgemeinen Senaten die bundesrechtliche Standardbesetzung mit drei Berufsrichterinnen oder -richtern gemäß § 9 Abs. 3 Satz 1, 1. Halbsatz VwGO eingeführt. Diese bundesrechtliche Standardbesetzung betrifft sowohl Entscheidungen in-

nerhalb-als auch außerhalb der mündlichen Verhandlung, so daß § 3 Abs. 2 AGVwGO nach Wegfall von § 3 Abs. 1 AGVwGO keinen eigenständigen Regelungsgehalt mehr entfaltet und ebenfalls zu streichen ist.

Die Fachsenate werden hiervon nicht betroffen. Deren Besetzung richtet sich nicht nach dem AGVwGO, sondern nach Spezialvorschriften. Nach den §§ 139 Abs. 1 FlurbG, 39 Abs. 1 Satz 1 LDO und 89 Abs. 3 MBG Schl.-H. ist dort die Mitwirkung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter weiterhin - in unterschiedlicher Zahl und Qualifikation - unverändert vorgesehen. Dies gilt für den Flurbereinigungs- und den Mitbestimmungssenat sowohl für Entscheidungen innerhalb als auch außerhalb der mündlichen Verhandlung. Für den Disziplinarsenat hat der Landesgesetzgeber eine Differenzierung vorgenommen. Nach der ausdrücklichen Regelung des § 39 Abs. 1 Satz 1 LDO entscheidet der Senat in der mündlichen Verhandlung unter Mitwirkung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter, während er gem. §§ 187 Abs. 1, 9 Abs. 3 Satz 1 VwGO, 39 Abs. 1 Satz 1 LDO außerhalb der mündlichen Verhandlung nur mit Berufsrichterinnen und -richtern besetzt ist.

Zu Artikel 2

Die Bestimmung enthält die übliche Inkrafttretensregelung.

Einer Übergangsbestimmung bedarf es nicht. Nach Inkrafttreten der Neuregelung kann in der dann gültigen Besetzung entschieden werden. Probleme für vor Inkrafttreten des Gesetzes unterbrochene und danach wiederaufgenommene Verfahren sind nicht ersichtlich. Die Verwaltungsgerichtsordnung kennt keinen mit dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Hauptverhandlung vergleichbaren Grundsatz. Das Urteil kann gem. § 112 VwGO nur von den Richterinnen und Richtern und ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern gefällt werden, die an der dem Urteil zugrunde liegenden Verhandlung teilgenommen haben. Das ist diejenige Verhandlung, die der Verkündung der Entscheidung unmittelbar vorausgeht. Wird in derselben Sache in mehreren Terminen verhandelt, ist allein die Besetzung der Richterbank im letzten Verhandlungstermin maßgebend. Nur diese "Schlußverhandlung" liegt dann der Entscheidung zugrunde.



Begründung:

A. Allgemeiner Teil

Die allgemeinen Senate des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts entscheiden in der Besetzung mit hauptamtlichen und ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern. Die fachlichen Überlegungen, die für eine Mitwirkung von Laien auch in der zweiten Instanz der Verwaltungsgerichtsbarkeit sprachen, gelten jedoch heute nicht mehr.

Nach der gesetzlichen Konzeption des Verwaltungsprozesses war früher gegen Entscheidungen des Verwaltungsgerichts grundsätzlich die Berufung ohne Einschränkung und gegen Urteile des Oberverwaltungsgerichts die Revision nur in Fällen grundsätzlicher Bedeutung und bei Verfahrensfehlern zulässig. Wegen der steigenden Belastung der Gerichte und der sich daraus ergebenden längeren Dauer der Verfahren hat der Gesetzgeber durch das 6. VwGO-Änderungsgesetz (Art. 1 des Gesetzes vom 1. November 1996; BGBl. I S. 1626) den Instanzenzug grundlegend reformiert:

Die Berufung gegen erstinstanzliche Urteile bedarf nach § 124 VwGO nunmehr generell der Zulassung, die von fünf abschließend geregelten Zulassungskriterien abhängt. Drei der Zulassungsgründe sind im wesentlichen aus dem Allgemeininteresse an der Rechtseinheit und Rechtsfortbildung abgeleitet. Es handelt sich dabei um die Fälle von grundsätzlicher Bedeutung, der Abweichung des erstinstanzlichen Urteils von einer Entscheidung im einzelnen bezeichneter Obergerichte und um Fälle des Vorliegens von Verfahrensmängeln. Diese Zulassungsgründe sollen grundsätzlich den späteren Weg zum Revisionsgericht offen halten. Die beiden weiteren Zulassungsgründe ermöglichen demgegenüber eine eher einzelfallbezogene Zulassung der Berufung. Dabei geht es um die Fälle ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils oder besonderer tatsächlicher oder rechtlicher Schwierigkeiten der Rechtssache. Diese fünf abschließend aufgeführten Zulas-

sungsgründe machen den Willen des Gesetzgebers deutlich, die Obergerwaltungsgerichte von einer zweiten Tatsacheninstanz in eine Rechtsüberprüfungsinstanz umzuwandeln.

Unter Berücksichtigung dieser, seit dem 1. Januar 1997 geltenden bundesrechtlichen Vorgaben ist die Mitwirkung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter in Verfahren vor dem Obergerwaltungsgericht verzichtbar. Die laienrichterliche Beteiligung dient vornehmlich der umfassenden Aufarbeitung und Bewertung des Sach- und Streitstandes in tatsächlicher Hinsicht. Dieser Aspekt richterlicher Tätigkeit hat jedoch angesichts der Umwandlung der Obergerwaltungsgerichte zu einer Rechtsüberprüfungsinstanz entscheidend an Gewicht verloren, so daß die laienrichterliche Beteiligung nicht mehr geboten ist.

Der Verzicht auf die Mitwirkung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter fügt sich ein in die Bemühungen der Landesregierung um Kostensenkung und Aufgabenabbau. Unter diesem Blickwinkel wird mit der Streichung des § 3 AGVwGO folgendes erreicht:

- Wegfall des mit der Wahl der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter verbundenen Organisations- und Verwaltungsaufwandes.
- Entlastung der Gerichtsverwaltung von Organisationsaufgaben durch Wegfall der Heranziehung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter zu den Verhandlungsterminen und Fortfall der Verfahren zur Festsetzung und Auszahlung der Entschädigungsleistungen.
- Straffung und Beschleunigung der spruchrichterlichen Tätigkeit durch zügigere Verhandlung und Beratung der Hauptsacheverfahren in den allgemeinen Senaten.
- Kostenersparnis durch den Wegfall der Entschädigungsleistungen.

Die vorgesehene Änderung betrifft ausschließlich die Besetzung der allgemeinen Senate des Obergerwaltungsgerichts. Die Mitwirkung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter in den Fachsenaten wird hiervon nicht berührt.

Was den Flurbereinigungssenat anlangt, räumt die bundesrechtliche Regelung des § 139 des Flurbereinigungsgesetzes (FlurbG; BGBl. I 1976 S. 546) dem Landesgesetzgeber ohnehin nicht die Kompetenz ein, von der vorgeschriebenen Mitwirkung ehrenamtli-

cher Richterinnen und Richter abzuweichen. Anderes gilt zwar nach § 187 Abs. 1 VwGO für den Disziplinarsenat und nach § 187 Abs. 2 VwGO für den Mitbestimmungssenat. Die Besetzung dieser Spruchkörper ist herkömmlich allerdings nicht im AGVwGO, sondern spezialgesetzlich in der Landesdisziplinarordnung (LDO; GVOBL. Schl.-H. 1971 S. 28) und im Mitbestimmungsgesetz (MBG; GVOBL. Schl.-H. 1990 S. 577) geregelt. Wegen der Besonderheiten dieser Materien und der daraus sich ergebenden Folgerungen für die Spruchkörperbesetzung unter Einbeziehung des Laienrichterelements sollte deshalb eine etwaige Änderung in der Besetzung dieser Fachsenate im Sachzusammenhang mit einer Änderung dieser spezialgesetzlich geregelten Materien erfolgen.

B. Besonderer Teil

Zu Art. 1

Art. 1 sieht die Streichung des § 3 AGVwGO vor.

Nach Absatz 1 dieser Vorschrift entscheiden die Senate des Obergerichtes in der Besetzung von drei hauptamtlichen und zwei ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern. Nach Absatz 2 der Bestimmung wirken letztere an Entscheidungen außerhalb der mündlichen Verhandlung allerdings grundsätzlich nicht mit.

Mit dem Wegfall des Absatzes 1 richtet sich künftig die Besetzung der allgemeinen Senate des Obergerichtes unmittelbar nach der bundesrechtlichen Regelung des § 9 Abs. 3 Satz 1, 1. Halbsatz VwGO. Da demzufolge diese Senate künftig ohne Beteiligung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter entscheiden werden, verliert Absatz 2 des § 3 AGVwGO, der dies schon bisher für Entscheidungen außerhalb der mündlichen Verhandlung vorsah, seinen eigenständigen Regelungsgehalt und kann deshalb ebenfalls entfallen.

Unbeschadet der Streichung des § 3 Abs. 1 AGVwGO folgt die Besetzung der Fachsenate weiterhin unverändert aus § 139 Abs. 1 FlurbG, § 39 Abs. 1 Satz 1 LDO und § 89 Abs. 3 MBG, die - in allerdings ganz unterschiedlicher Beteiligungsform - die Mitwirkung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter vorsehen.

Auch durch die Streichung des § 3 Abs. 2 AGVwGO tritt eine Änderung der Rechtslage hinsichtlich der Besetzung der Fachsenate - bezogen insoweit auf Entscheidungen außerhalb der mündlichen Verhandlung - nicht ein, da die entfallende Regelung für sie nicht galt. Dies folgt zum einen aus dem unmittelbaren Regelungszusammenhang mit dem nur für die allgemeinen Senate geltenden Absatz 1. Und dies ergibt sich zum anderen daraus, daß mit Blick auf § 139 Abs. 1 Satz 2 FlurbG dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit verwehrt ist, eine von den bundesrechtlichen Vorgaben abweichende Besetzungsregelung für den Flurbereinigungssenat vorzusehen. Daß aber unter Berücksichtigung dessen § 3 Abs. 2 AGVwGO lediglich für zwei von insgesamt drei Fachsenaten Geltung haben sollte, kann seinem Wortlaut nicht entnommen werden.

Demgemäß verbleibt es für die Entscheidungen der Fachsenate außerhalb der mündlichen Verhandlung bei der Mitwirkung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in Flurbereinigungssachen (§ 139 Abs. 1 Satz 2 FlurbG) und in Mitbestimmungssachen (§ 89 Abs. 3 MBG). Unverändert bleibt insoweit auch die Rechtslage für den Disziplinarsenat, bei dessen Entscheidungen außerhalb der mündlichen Verhandlung - mangels abweichender Regelung in § 39 Abs. 1 Satz 1 LDO - schon bisher nur die Berufsrichterinnen und -richter mitwirkten.