

## Bericht über den Achten Deutschen Verwaltungsrichtertag in Saarbrücken

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stüer, Münster\*

**Der Achte Deutsche Verwaltungsrichtertag, der in der Zeit vom 23. bis 26. April 1986 in Saarbrücken stattfand, behandelte eine Fülle verwaltungsrechtlicher und verfassungsrechtlicher Themen, die vom Europarecht über das Immissionsschutzrecht, das Datenschutzrecht, das Erschließungsbeitragsrecht, eine Fehlerlehre für untergesetzliche Normen, das Verhältnis von Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit bis hin zum Bild und zum Selbstverständnis des Richters reichten. Aus dieser Palette aktueller Fragestellungen soll hier über die Themen „Datenschutz und Amtshilfe“ (Arbeitskreis II), „Eine Fehlerquellenlehre für untergesetzliche Normen“ (Arbeitskreis III), „Personalvertretung und Verfassung“ (Arbeitskreis VI) sowie über die Schlußveranstaltung „Richteramt und Meinungsfreiheit“ berichtet werden<sup>1</sup>.**

### Datenschutz und Amtshilfe (Arbeitskreis II)

Unter den aktuellen Themen, die für die gegenwärtige Rechtsentwicklung kennzeichnend sind, nimmt das Verhältnis zwischen Datenschutz und Amtshilfe nach dem Volkszählungsurteil des BVerfG einen wichtigen Platz ein. Die Veranstalter waren daher gut beraten, diesem Fragenkreis auch auf dem Verwaltungsrichtertag einen eigenen Arbeitskreis zu widmen. Die Beratungen wurden durch ein Referat von Prof. Dr. Spiros Simitis, Wiesbaden, eingeleitet und von Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Otto Mallmann, Kassel, moderiert.

Amtshilfe soll die Nachteile einer organisatorischen Aufteilung der öffentlichen Verwaltung ausgleichen und eine Kooperation auch dort sicherstellen, wo unterschiedliche Behörden- und Gerichtszuständigkeiten sie in Frage stellen. Amtshilfe soll die Gewähr für die Einheit der ansonsten geteilten Staatsgewalt bieten und die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung sichern. Zu diesem Grundanliegen staatlichen Wirkens tritt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, wie es mit dem Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten verbunden ist, tendenziell in Widerspruch. Datenschutzrelevant sind allerdings nur die personenbezogenen Daten. Außerhalb dieses Sektors unterliegt die Amtshilfe Beschränkungen aus dem Gesichtspunkt des Datenschutzes nicht. Simitis hielt auf der Grundlage der neueren Erkenntnisse zum Datenschutz eine Revision aller organisatorischen Vorkehrungen auch im Bereich der Amtshilfe unter Beach-

tung folgender Grundsätze für unumgänglich: Die verschiedenen von der Verwaltung wahrgenommenen Aufgaben müssen präzise und verbindlich beschrieben werden. Die jeweiligen Verwaltungsbefugnisse sind klar und abschließend anzugeben. Die Verarbeitung ist grundsätzlich strikt zweckgebunden und deshalb von vornherein eingeschränkt. Außerdem ist die Befugnisdefinition klar funktional ausgerichtet. Formal hat eine solche Revision die zunehmende Vergesetzlichung der Amtshilfe zur Folge. In der Diskussion wurden Bedenken geäußert, ob der vorliegende Entwurf zum Zusammenfassungsgesetz durch hinreichend genau bestimmte Handlungsanweisungen für die Zusammenarbeit zwischen den Behörden, die den Verfassungsschutz und Polizei diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht werde.

Die rechtliche Zulässigkeit der Amtshilfe im Bereich der Weitergabe personenbezogener Daten richtet sich vornehmlich auf dem verfassungsrechtlichen Hintergrund nach der tatsächlichen Aufgabenstellung sowie den konkreten Verarbeitungsbefugnissen der beteiligten Behörden, dem gegebenen Inhalt der erwarteten Information und nach dem Schutzbedürfnis des Betroffenen, einer Erweiterung des Verarbeitungskreises entgegenzuwirken. Ob sich die Amtshilfe nach dem Recht der ersuchenden oder der ersuchten Behörde richtet, wurde in den Beratungen unterschiedlich beurteilt. Einigkeit schien darin zu bestehen, daß es auch im Bereich der gerichtlichen Amtshilfe einer klaren gesetzlichen Regelung bedürfe und auch in diesem Bereich die Erforderlichkeit der Datenweitergabe jeweils besonders geprüft werden muß.

Besondere Gefahren sah Simitis – und auch insoweit wurde er in der Diskussion bestätigt – in einem automatisch gesteuerten Direktzugriff (online-Verfahren) auf die Datenbestände anderer Behörden. Die dadurch bewirkte Informationseinheit berge große Gefahren einer permanenten Zweckentfremdung. Das Direktzugriffsverfahren müsse daher hinsichtlich seines Ziels, seines Inhalts und seiner organisatorischen Bedingungen durch den Gesetzgeber verbindlich begrenzt werden. Auch die regelmäßige Datenübermittlung ohne feste Vernetzung müsse als Ausnahme verstanden und verbindlichen, gesetzlich gesicherten Einschränkungen unterworfen werden. In den noch verbleibenden Fällen eines Austausches müsse der auf den Einzelfall bezogener Daten bedürfe die Übermittlung einer bereichsspezifisch ausgerichteten, gesetzlich festgeschriebenen Verarbeitungsgrundlage. Nicht Generalklauseln, sondern nur spezielle gesetzliche Regelungen, die den Aufgabenbereich der einzelnen Behörde konkret ansprechen, der prinzipiellen Zweckbindung aller Verarbeitung Rechnung tragen und die Übermittlungsbedingungen entsprechend definieren, könnten nach Auffassung von Simitis diese erforderliche Grundvoraussetzung für eine dem Datenschutz gerecht werdende Amtshilfe bewirken.

\* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser war mehrere Jahre Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Raumplanung und öffentliches Recht der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

<sup>1</sup> Vgl. auch das Referat von Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier „Verwaltungsverantwortung und gerichtliche Kontrolle“ (Arbeitskreis VIII) in diesem Heft, S. 621.

### Eine Fehlerquellenlehre für untergesetzliche Rechtsnormen (Arbeitskreis III)

In Anlehnung an die gesetzlichen Regelungen in §§ 155 a und b BBauG und die landesrechtlichen Heilungs- und Unbeachtlichkeitsklauseln für kommunales Satzungsrecht behandelte der Arbeitskreis III die Frage, ob eine neuartige Fehlerquellenlehre für untergesetzliche Rechtsnormen entwickelt werden müsse. Als Referenten hatte der Veranstalter Prof. Dr. Fritz Ossenbühl, Bonn, verpflichtet. Die Moderation lag in den Händen von Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Stephan Paetow, Mannheim.

Ossenbühl betrat mit seinem Referat über „eine Fehlerquellenlehre für untergesetzliche Normen“ weitgehend Neuland. Ausgangspunkt war dabei die Feststellung, daß die Fehlerlehre für Normen durch das sog. Nichtigkeitsdogma geprägt wird, wonach Rechtsnormen, die gegen vorrangiges Recht verstoßen, ipso jure nichtig sind. Es geht bei der neuen Fehlerlehre um die Frage, ob die differenzierenden Rechtsgrundsätze, die vom BVerfG für die Behandlung von verfassungswidrigen Gesetzen aufgestellt worden sind, auch für untergesetzliche Rechtsnormen wie Satzungen und Rechtsverordnungen entwickelt werden müssen. Die Alternative der vollständigen Nichtigkeit oder unumschränkten Gültigkeit werde dabei im Bereich der Normenkontrolle von parlamentsbeschlossenen Gesetzen durch ein System durchbrochen, bei dem die Feststellung der Verfassungswidrigkeit nicht zwingend die Nichtigkeit des Gesetzes zur Folge habe. Daneben könne vielmehr eine Appellentscheidung im Sinne einer übergangsweisen Geltung der verfassungswidrigen Norm oder auch ein Auftrag an den Gesetzgeber treten, durch ein neues Normwerk den eigenverantwortlichen gesetzgeberischen Gestaltungsraum auszufüllen. Diese Rechtsprechung sei von der Erkenntnis getragen, daß die Nichtigkeitsklärung eines für verfassungswidrig erkannten Gesetzes oft einen Rechtszustand herbeiführen würde, der einer verfassungskonformen Rechtslage noch ferner stünde als eine (vorübergehende) Fortgeltung des verfassungswidrigen Gesetzes. Solche Überlegungen können nach Auffassung des Referenten auch im Bereich der untergesetzlichen Satzungen und Rechtsverordnungen wirksam werden.

Verursacht durch die hohe Fehlerquote hat der Gesetzgeber für den Bereich der kommunalen Bauleitpläne in §§ 155 a und b BBauG erhebliche Abweichungen vom Nichtigkeitsdogma eingeführt. Die Landesgesetzgeber haben dieses Modell als Vorbild für eine allgemeine Regelung im Bereich der kommunalen Satzungen genommen. Vor diesem Hintergrund stellte Ossenbühl zunächst heraus, daß die Nichtigkeit einer rechtswidrigen Satzung keinesfalls die verfassungsrechtlich oder auch rechtsdogmatisch oder rechtstheoretisch allein denkbare Rechtsfolge sei. Die Nichtigkeit der untergesetzlichen Rechtsnorm habe allerdings im Sinne einer Vermutung oder einer besonderen Begründungspflicht bei anderen Rechtsfolgen einen gewissen verfassungsrechtlichen Glanz. Unverzichtbar sei das Nichtigkeitsdogma dort, wo es an einem unmittelbaren Rechtsschutz der betroffenen Bürger fehle. In dem Maße, wie der Gesetzgeber etwa durch die Einführung der Normenkontrolle gegen Sat-

zungen in § 47 VwGO eine unmittelbare Rechtsschutzmöglichkeit des Bürgers eröffne, könne das Nichtigkeitsdogma hinter einer flexibleren Lösung zurücktreten.

Der Referent hielt die Entwicklung einer differenzierten Fehlertypologie für erforderlich, die von der Art der in Betracht stehenden untergesetzlichen Normen und dem für sie geltenden Recht abhängig sei. Außerdem sei auch hinsichtlich der Verfahrens-, Form- und Inhaltsfehler zu unterscheiden. Zudem sei die Art der Rechtserzeugung unterschiedlich, was ebenfalls auf die Behandlung der Fehlerfolgen durchschlagen könne. Bislang wenig beachtet sei die Frage nach der Typologie von Ermessensfehlern des Satzungs- oder Ordnungsgebers, dessen Entscheidungsbefugnisse neben dem Gestaltungsfreiraum des Gesetzgebers und dem der Verwaltung eine eigenständige Qualität hätten. Die Nähe zur Rechtssetzung oder zur Rechtsanwendung könne bei der Entwicklung einer Fehlertypologie ebenfalls eine Rolle spielen.

Ossenbühl sprach sich dafür aus, aus dem verfassungsrechtlichen Rechtsschutzgebot eine allgemeine Begründungspflicht für Rechtsverordnungen abzuleiten. Anderenfalls könne die Rationalität des Rechtssetzungsprozesses vielfach kaum überprüft werden. Auch sei eine nachvollziehende Kontrolle des Ermittlungs- und Abwägungsgebotes sowie auch der verfassungsrechtlichen Maßstäbe der Geeignetheit, Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit und des Gleichbehandlungsgebotes kaum möglich, wenn die Zielkonzeption des Normgebers durch eine Begründung nicht offengelegt werde. Diese Forderung des Referenten nach einem allgemeinen Begründungsgebot für Rechtsverordnungen stieß in der Diskussion auf ein lebhaftes Echo, wobei sowohl Zustimmung als auch Ablehnung geäußert wurden. Der Auffassung, daß der Normgeber nicht überfordert werden dürfe, wurde entgegengehalten, daß anderenfalls eine rechtliche Kontrolle nur schwer gelingen könne.

Auch bei den Fehlerfolgeregelungen ist nach Auffassung von Ossenbühl zu differenzieren, wobei das Spannungsfeld hier von der vollständigen Nichtigkeit über Rückklauseln, Heilungsvorschriften, Kausalitätsklauseln, Evidenzklauseln, Kombinationsklauseln bis hin zur völligen Unbeachtlichkeit des festgestellten Fehlers reiche.

Bei der Verknüpfung von Fehlern und Fehlerfolgen stehe dem Gesetzgeber ein Bewertungsspielraum zu, der allerdings namentlich durch die Grundrechtsgewährleistungen, den Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes und weitere materielle Verfassungsprinzipien – insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit – eingegrenzt werde. Aus Gründen des verfassungsrechtlich gebotenen wirksamen Rechtsschutzes, im Hinblick auf das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und auf die grundrechtlichen Gesetzesvorbehalte sei der Gesetzgeber dabei von Verfassungen wegen gehindert, materielle Fehler eines Gesetzes sanktionslos zu stellen. Er könne dabei jedoch zwischen der Nichtigkeit oder einer Vernichtbarkeit als Rechtsfolgen wählen. Soweit Verfahrensvorschriften verfassungsgeboden seien, gelte für sie dieselbe Einschränkung hinsichtlich der möglichen Fehlerfolgen. Solche Verfahrensnormen seien jedoch eher die Ausnahme. Für den Regelfall der disponiblen Verfahrensvorschriften habe der Gesetzgeber auch hinsichtlich der Fehlerfolgen

demgegenüber eine volle Entscheidungsfreiheit, die von der Nichtigkeit bis hin zur Unbeachtlichkeitserklärung reiche.

Bei der Entwicklung einer spezifischen Fehlerlehre seien neue Wege einzuschlagen. Auf eine Analogie zur Fehlerlehre für Verwaltungsakte könne nicht zurückgegriffen werden, weil die Handlungsformen Norm und Einzelakt erhebliche Strukturunterschiede aufweisen. Werde die Fehlerrüge nur innerhalb bestimmter Fristen ermöglicht, so sei das Problem des erst später Betroffenen, der dann keine Rechtsschutzmöglichkeiten habe, weitgehend ungelöst. Auch insoweit verlange der Unterschied zwischen dem individuellen Einzelakt und der generellen Norm jeweils maßgeschneiderte, eigenständige Lösungen.

In dem differenzierten Modell der Fehlerfolgen könne der Gesetzgeber die Unterscheidung zwischen wesentlichen und unwesentlichen Verfahrensfehlern nutzen. Auch könne nach der Offensichtlichkeit, der Interessenlage, der Art des verletzten Rechtsgutes, der Nähe zum Einzelakt einerseits oder einer generellen Regelung andererseits nach den materiellen Kriterien der Gerechtigkeit, Rechtssicherheit, Gesetzmäßigkeit und des Vertrauensschutzes sowie nach dem jeweiligen Rechtsschutzauftrag oder der Verwaltungseffizienz unterschieden werden. Dieser Ausbalancierungsprozeß müsse jeweils auf den unterschiedlichen Normbereich bezogen sein, weshalb auch die Heilungs- und Unbeachtlichkeitsregelungen in §§ 155 a und b BBauG nicht verallgemeinerungsfähig seien.

Die Entwicklung einer Fehlerlehre für untergesetzliche Normen wird nicht zu einer kopernikanischen Wende führen. Ein Abweichen von dem bisherigen Nichtigkeitsdogma ist vielmehr nur dort sinnvoll, wo es aus der Praxis unumgänglich erscheint. Dem Referenten gingen daher die landesrechtlichen Regelungen, die das auf die städtebaulichen Satzungen begrenzte Modell von Heilungs- und Unbeachtlichkeitsklauseln in §§ 155 a und b BBauG auf alle kommunalen Satzungen übertragen, zu weit. Eine Fehlerlehre für untergesetzliche Normen müsse vielmehr einer weiteren Expansion der Auflösung des Nichtigkeitsdogmas entgegenwirken. Auch in dieser Gesamteinschätzung fand der Referent bei den Diskussionsteilnehmern breite Zustimmung.

### Personalvertretung und Verfassung (Arbeitskreis VI)

Besondere Aktualität hatte das Thema des Arbeitskreises VI „Personalvertretung und Verfassung“, dessen Beratungen wenige Tage vor Verkündung der Entscheidung des Hess. Staatsgerichtshofs zur Änderung des Hess. Personalvertretungsgesetzes stattfanden und von Vorsitzendem Richter am Verwaltungsgericht Dr. Kurt Graulich geleitet wurden. Mit Prof. Dr. Ulrich Battis, Hagen, und Rechtsanwalt Matthias Kurth, MdL, Dreieich, war es dem Bund Deutscher Verwaltungsrichter gelungen, sachkundige Referenten zu gewinnen und zugleich die unterschiedlichen Standpunkte hervortreten zu lassen.

Wegen der Doppelfunktion als Grundlage und Grenze der Personalvertretung zugleich dient die Verfassung sowohl

den Befürwortern einer weitgehenden Beteiligung der Personalräte als auch deren Gegnern als Argumentationsbasis. Die Personalvertretung ist dabei aus dem Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 2 GG) i. V. mit der Garantie der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG), aus dem Sozialstaatsprinzip und – für Beamte – aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums in Art. 33 Abs. 5 GG ableitbar. Die Ausgestaltung personalvertretungsrechtlicher Normen muß dabei, wie Battis hervorhob, einen an diesen verfassungsrechtlichen Grundsätzen orientierten Mindestinhalt haben, sei aber im übrigen vom Sozialstaatsgebot nicht feingesteuert. Die Forderung nach mehr demokratischer Mitbestimmung stoße auf das verfassungsrechtliche Bild eines parlamentarischen Repräsentativsystems, das eine grundsätzlich ununterbrochene Legitimationskette vom Wähler zu den Organen der Staatsgewalt verlange und daher rätendemokratischen Vorstellungen Grenzen setze. Innerhalb der verfassungsrechtlichen Vorgaben seien allerdings Mitbestimmungs-, Mitwirkungs- und Informationsrechte des Personalrates ein taugliches Mittel, faktische Defizite in der parlamentarischen Kontrolle von Regierung und Verwaltung auszugleichen.

Battis markierte die verfassungsrechtlichen Grenzen in den Prinzipien des demokratischen Rechtsstaates (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 GG) und der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG). Die Legitimationskette zwischen Wähler und Amtswalter dürfe nur dann durchbrochen werden, wenn dies verfassungsrechtlich geboten oder toleriert sei. Auch dürfe der Gesetzgeber den Angehörigen der unmittelbaren oder mittelbaren Staatsverwaltung keine berufsständische Autonomie verleihen oder die Funktionsfähigkeit verfassungsgeschützter staatlicher Institutionen gefährden. Das aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums abzuleitende Leistungsprinzip gestatte bei personellen, sozialen oder organisatorischen Angelegenheiten auch dann keine Beteiligung des Personalrates, wenn über die Eignung von Personen zu entscheiden sei. Das natürliche Spannungsverhältnis zwischen den gegenläufigen Verfassungsnormen müsse mit Hilfe des Verhältnismäßigkeitsprinzips unter Beachtung des Funktionsvorbehalts gelöst werden. Dabei sei zwischen der Funktion der Verwaltung als Vollzugsorgan bereits getroffener politischer Entscheidungen und ihrer Funktion als Arbeitgeber zu differenzieren. Battis trat dafür ein, die rechtsstaatliche Grundlage der Personalvertretung durch eine maßgeschneiderte direkte bzw. analoge Anwendung der Verwaltungsverfahrensgesetze zu stärken.

Zu den Novellierungen der Personalvertretungsgesetze in Hessen und Nordrhein-Westfalen, die auch in den Diskussionsbeiträgen einen beachtlichen Raum einnahmen, vertrat Battis die Auffassung, daß die Verfassung keine Grundlage für eine umfassende und eingehende Beteiligung von Vertretern der Gewerkschaften an der laufenden Gestaltung des Dienstbetriebes und an allen beteiligungspflichtigen Entscheidungen der Exekutive biete. Erweiterte Initiativrechte des Personalrates könnten zu einer verfassungswidrigen Doppelleitung der Dienststelle führen. Verfassungsrechtlich bedenklich sei auch die Abschwächung des Gruppenprinzips durch die Novelle des LPVG NW, da die Notwendigkeit einer Beamtenver-

treten zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehöre. Im Bereich von Forschung und Lehre müsse die Mitbestimmung zurücktreten, wenn der Prozeß der Wahrheitsfindung und -verbreitung als Kern wissenschaftlicher Betätigung unmittelbar und ernstlich gefährdet werde oder die wissenschaftliche Leistungsfähigkeit der Institution zum Schaden des Gemeinwohls nachhaltig gestört werde. Bei der Einführung neuer Technologien wachse der Personalvertretung die schwierige Aufgabe zu, über die bloße Akzeptanzhilfe Planung und Realisierung mit eigenständigen Vorschlägen zu begleiten.

*Kurth* setzte sich für eine Erweiterung rechtlicher Möglichkeiten der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst ein. Die durch das Personalvertretungsrecht eingeräumten Beteiligungsrechte der Personalräte seien nicht Ausübung von Staatsgewalt, sondern Wahrnehmung der Belange der öffentlichen Bediensteten im Rahmen des Dienst- bzw. Arbeitsverhältnisses. Wegen ihrer Begrenzung auf die Ausgestaltung des Grund- und Dienstverhältnisses könne es zu Kollisionen mit der eigentlichen Amtstätigkeit, wie sie das Außenverhältnis der Exekutive zum Bürger kennzeichne, nicht kommen. Das Erfordernis einer ununterbrochenen Legitimationskette vom Volk zu den Staatsorganen werde durch die Personalvertretung auch deshalb nicht betroffen, weil der parlamentarische Gesetzgeber selbst die Grundlage für die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst schaffe und sich sozusagen seiner Rechte selbst begeben. *Kurth* hielt für den öffentlichen Dienst eine weitgehende Übernahme der Rechtsgrundsätze für die Mitbestimmung in der Privatwirtschaft für verfassungsrechtlich zulässig, weil es sich hinsichtlich der Gemeinwohlbindung, der Verwaltungseffizienz und des kollektiven Interessenschutzes, der in einer Zeit komplexer werdender Großorganisationen an Bedeutung gewinne, um vergleichbare Regelungsbereiche handele. Betriebsverfassungsgesetz und Personalvertretungsgesetz seien so gesehen keine gegensätzlichen, sondern sich ergänzenden Regelwerke mit vielfach vergleichbaren Problemstellungen.

Die Abgrenzung der mitbestimmungspflichtigen Angelegenheiten könne deshalb eher zur Weite tendieren, weil der Personalrat seine Beteiligungsrechte nur innerhalb des Schutzbereichs der Bediensteten ausüben dürfe. Das Personalvertretungsrecht selbst stelle sicher, daß im Stufenverfahren, in der Einigungsstelle oder durch gerichtliche Entscheidungen rechtswidrige Interventionen jenseits dieser immanenten Schranken verworfen würden. Bei der Einführung neuer Technologien sei es Hauptaufgabe der Personalvertretung, den schutzwürdigen Belangen der Bediensteten beim technischen Wandel wirksam Geltung zu verschaffen.

In der Gesamtbilanz bestand Einigkeit, daß die Personalvertretung in der Verfassung einerseits ihre Grundlage, andererseits aber auch ihre Begrenzung finde. Erwartungsgemäß unterschiedlich beurteilt wurde die Frage, ob vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund ein weiterer Ausbau der Mitbestimmung im öffentlichen Dienst zulässig und rechtspolitisch wünschbar sei oder eine stärkere Beteiligung der Bediensteten durch die Personalräte zu den elementaren Funktionen einer demokratisch-rechtsstaatlichen, durch den Wählerwillen legitimierten Verwaltung am Ende in Widerspruch trete.

## Richteramt und Meinungsfreiheit (Schlußveranstaltung)

Den Abschluß der Veranstaltung bildete eine Podiumsdiskussion über das Thema „Richteramt und Meinungsfreiheit“. Unter der sachkundigen Leitung des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. *Horst Sender* (Berlin) konnten für das Podium Justizminister Prof. Dr. *Heribert Bickel* (Mainz), Präsident des Bundesdisziplinargerichts Dr. *Heinz Köhler* (Frankfurt) und Rechtsanwalt Prof. Dr. *Konrad Redeker* (Bonn) gewonnen werden. Im Mittelpunkt der Diskussion stand die Frage, ob der Richter innerhalb und außerhalb seines Amtes besonderen rechtlichen oder ethischen Anforderungen unterliege. Einen wichtigen Schwerpunkt bildete dabei das Spannungsverhältnis zwischen der verfassungsrechtlich garantierten Meinungsäußerungsfreiheit des Richters als Staatsbürger und den besonderen Bindungen, die sich aus dem Richteramt ergeben.

Einigkeit bestand in der Eröffnungsbilanz darin, daß der Richter als Organ der Rechtspflege in richterlicher Unabhängigkeit ein öffentliches Amt wahrnehme, das zugleich Last und Verantwortung bedeute. Wegen seiner strengen Bindung an Gesetz und Recht dürfe der Richter ebenso wenig zum Sozialingenieur werden wie er ein politisches Mandat habe, was *Bickel* besonders unterstrich. Rechtsprechung gehe zwar über eine Interpretation des Wortlautes des Gesetzes etwa bei unbestimmten Gesetzesbegriffen, dem Rückgriff auf die verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen, bei der Lückenfüllung oder der richterlichen Rechtsfortbildung hinaus. Immer müsse sie sich jedoch innerhalb des Innenraumes des richterlichen Auftrags bewegen. Der äußeren und inneren Unabhängigkeit müsse eine Zurückhaltung und Mäßigung des Richters entsprechen.

In welchem Umfang sich aus diesem Bild auch Verpflichtungen für das außerdienstliche Verhalten des Richters ergeben, wurde unterschiedlich beurteilt. Die richterlichen Funktionen, aus denen sich besondere Verhaltenspflichten ergeben, beschränkte *Köhler* auf die Ausübung richterlicher Tätigkeiten, die der Richter nicht als Staatsdiener, sondern als Repräsentant des Volkes und der Gesellschaft wahrnehme. Der Richter wirke allein durch seine Aufgabe und könne daher nicht einen Amtsbonus oder einen Nymbus für sich in Anspruch nehmen. Außerhalb seiner richterlichen Tätigkeit sei der Richter Staatsbürger, wobei das Richteramt nicht in die private Sphäre und den Persönlichkeitsbereich hineinwirken dürfe. In seinem privaten Verhalten brauche der Richter daher nicht jene Grundsätze verwirklichen, denen er in seiner richterlichen Tätigkeit verpflichtet sei.

Dem widersprach *Redeker*, indem er die Besonderheiten des richterlichen Status hervorhob. Der Richter übe Macht aus und habe in erster Linie die dienende Funktion, Störungen des Rechtsfriedens auszuräumen. Hierzu sei nicht nur richterliche Unabhängigkeit, sondern aus der Sicht der Verfahrensbeteiligten vor allem Vertrauen zum Richter als Einzelperson und zur Richterschaft insgesamt erforderlich. Offenheit und Anhörungsbereitschaft, die Kraft, Frieden zu stiften, sowie die Ausgewogenheit und Überzeugungskraft der richterlichen Entscheidung seien dafür unumgängliche Voraussetzungen.

Neutralität und Distanz zu den Verfahrensbeteiligten seien für den Richter sozusagen als vertrauensbildende Maßnahmen auch außerhalb seines Dienstes geboten.

*Sendler* lenkte die Diskussion sodann auf die Fragestellung, ob der Richter gegenüber dem Beamten strengeren Bindungen unterliege. Er selbst vertrat dazu die Auffassung, daß richterliche Selbstgefälligkeit eher Bescheidenheit Platz zu machen habe und es in erster Linie darum gehe, die Akzeptanz richterlichen Wirkens durch die Verfahrensbeteiligten zu stärken. Auch insoweit bildeten sich erwartungsgemäß unterschiedliche Positionen. Während *Bickel* und *Redeker* aus den besonderen Funktionen richterlicher Tätigkeit auf den Sonderstatus verwiesen, den der Richter gegenüber dem Beamten einnehme, sprach sich *Köhler* für eine weitgehende Gleichstellung der Richter mit den Beamten aus. Außerdem seien die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gegenüber den Verhältnissen zu Beginn dieses Jahrhunderts tiefgreifenden Wandlungen unterworfen, weshalb sich die Frage stelle, was heute darunter überhaupt noch zu verstehen sei.

Die politische Meinungsäußerung des Richters hielt *Köhler* außerhalb der dienstlichen Tätigkeit weitgehend für zulässig, um den verfassungsrechtlich garantierten Freiraum zu sichern. Politische Einseitigkeiten und Entgleisungen in der Form seien hier eher Stilfragen. Dem wurde entgegengehalten, daß die Verfahrensbeteiligten nur Vertrauen in die richterliche Unabhängigkeit gewinnen könnten, wenn der Richter auch außerhalb seiner amtlichen Funktion insbesondere bei Meinungsäußerungen in der Öffentlichkeit jene Zurückhaltung wahre, die sein Amt gebiete. Auch das außerdienstliche Verhalten des Richters müsse von dem Gebot der Fairneß, der Anhörungsbereitschaft und der Offenheit für neue Argumente gekennzeichnet sein. Dies gelte nicht erst dann, wenn der Richter durch eine Meinungsäußerung Mißtrauen gegen eine unparteiische Amtsausübung hervorrufe und daher wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt werden könne.

Die unterschiedlichen Auffassungen zeigten sich auch bei der Beurteilung von Fallbeispielen, an denen *Sendler* die Grenzen der Meinungsäußerungsfreiheit erörtern ließ. Er verwies auf das Beispiel einer Zeitungsanzeige, in der mehrere Richter und Staatsanwälte unter Berufung auf ihre amtlichen Funktionen zu verfassungspolitischen Fragen Stellung bezogen hätten. Einigkeit bestand zwar darin, daß der Richter geradezu aufgefordert sei, sich eine eigene politische Meinung zu bilden. Er müsse jedoch in der Art seiner Meinungsäußerung Zurückhaltung, Mäßigung und Takt bewahren. Insbesondere dürfe er sich nicht auf sein Richteramt zum Beleg für die Richtigkeit

seiner politischen oder außerhalb seiner amtlichen Funktionen vorgetragenen juristischen Meinungen berufen. Die Inanspruchnahme eines solchen Autoritätsbonus sei ein Rückfall in ständestaatliches Denken, wie *Bickel* es ausdrückte. Demgegenüber hielt *Köhler* politische Meinungsäußerungen des Richters außerhalb des Dienstes und selbst in Urteilsgründen grundsätzlich für unbedenklich. *Sendler* ging diese Auffassung zu weit. Der Richter überschreite die zulässige Grenze, wenn er die Gerichtsentscheidung als politische Transportmittel mißbrauche. Komme es wegen der Art und Form der Meinungsäußerung zu einer Verletzung richterlicher Grundsätze, so sei in der Regel ein klärendes Gespräch einem Disziplinarverfahren vorzuziehen. Dabei könne durch den Verweis auf die richterlichen Verhaltenspflichten zumeist hilfreiche Überzeugungsarbeit geleistet werden.

Richteramt und Meinungsäußerungsfreiheit stehen in einem natürlichen Spannungsverhältnis, das einerseits durch die verfassungsrechtlichen Garantien des Richters als Staatsbürger, andererseits durch die besonderen Verhaltensnormen bestimmt wird, denen der Richter als unabhängiges Organ der Rechtspflege unterliegt. Das Vertrauen der Verfahrensbeteiligten in die Offenheit, Neutralität und Unvoreingenommenheit des Richters wird dabei nur dann gewährleistet werden können, wenn der zur Streitentscheidung und zum Interessenausgleich Berufene sich einem ungeschriebenen richterlichen Ehrenkodex verpflichtet weiß und ein hohes Maß an Zurückhaltung in der Form und der Art seiner Meinungsäußerungen wahrt.

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter hat als Veranstalter eine Vielzahl aktueller und oft ebenso komplexer verwaltungsrechtlicher und verfassungsrechtlicher Probleme in den Mittelpunkt der Beratungen gestellt und in der Themen- und Referentenwahl wiederum eine glückliche Hand bewiesen. Dabei reichte die Spannweite von gemeinschaftsrechtlichen Fragestellungen, die sich in der dem europäischen Gedanken verpflichteten Landeshauptstadt Saarbrücken besonders anboten, über die Grundlagen des allgemeinen Verwaltungs- und Verfassungsrechts bis hin zu ausgewählten Schwerpunkten des besonderen Verwaltungsrechts. So hat sich der Verwaltungsrichtertag zu einem geradezu unverzichtbaren Treffpunkt für alle entwickelt, denen aus der Sicht des Richters, der Verwaltung, der Politik, der Wirtschaft, des Rechtsanwalts und der Wissenschaft eine Begleitung des Verwaltungs- und Verfassungsrechts sowohl in der wissenschaftlichen Grundlegung als auch in der praktischen Umsetzung ein stetes Anliegen ist. Der Neunte Verwaltungsrichtertag, auf den man schon jetzt gespannt sein darf, wird in der Zeit vom 31. Mai bis 3. Juni 1989 in Braunschweig stattfinden.

## Rechtsprechung

GG Art. 14 (Eigentumsgarantie, Regelung von Abwehransprüchen in Staatsvertrag)

Art. 1 S. 1 und Art. 4 Abs. 3 S. 2 des Vertrages v. 19. 12. 1967 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der

Republik Österreich über Auswirkungen der Anlage und des Betriebs des Flughafens Salzburg auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland i.V. mit Art. 1 des dazu ergangenen Zustimmungsgesetzes bestimmen in verfassungsrechtlich nicht zu beanstand-