

ständigen demokratischen Legitimation<sup>51</sup> nicht mit einem Ratsaus-schluß vergleichbar ist. Ob eine Regelung in der Hauptsatzung Abhilfe schaffen könnte, ist zweifelhaft, da dem Vorlagerecht nach § 27, Abs. 9 zugleich eine Inpflichtnahme des Ausländerbeirats – wenn auch als Sollvorschrift – entspricht und eine Rechtsgrundlage für eine derartige Eingriffsregelung des Rates gegenüber dem Ausländerbeirat nicht erkennbar ist.<sup>52</sup>

### 5. Zusammenfassung

Die Neufassung des Kommunalverfassungsrechts durch das KVerfÄndG tritt zum 17.10.1994 insgesamt in Kraft.<sup>53</sup> Knapp 120 Einzelregelungen der neuen Gemeindeordnung sind aber hinsichtlich ihrer Geltung zunächst suspendiert, sei es, daß eine Regelung die Rechtsstellung des Bürgermeisters neuen Rechts betrifft, sei es, daß das Amt des hauptamtlichen Bürgermeisters als Tatbestands-voraussetzung einer Norm anzusehen ist.

Dies gilt bis zur erstmaligen Ratswahl eines hauptamtlichen Bürgermeisters, längstens bis zur Kommunal- und Bürgermeisterwahl 1999.

Bis dahin gelten die Bestimmungen der bisherigen Gemeindeordnung – soweit vorhanden – weiter.

## Präsidentenwechsel in Münster

### Bericht über die Feierstunde des Verfassungsgerichtshofs und Oberverwaltungsgerichts NW

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stüer, Fachanwalt für Verwaltungsrecht (Münster)

Nach mehr als sieben Jahren stand in diesem Jahr erneut ein Präsidentenwechsel beim VerFGH und OVG NW in Münster an.<sup>1</sup> Nachdem im Herbst des vergangenen Jahres bereits Vizepräsident Dr. Wilderich Fehrmann nach Erreichen der Altersgrenze aus dem aktiven richterlichen Dienst ausgeschieden war, wurde nun in einer Feierstunde am 5.9.1994 Präsident Prof. Dr. Max Dietlein in der Innenhalle des OVG aus seinem Amt verabschiedet und Dr. Michael Bertrams als sein Nachfolger in das höchste nordrhein-westfälische Richteramt eingeführt. Damit tritt ein weiteres Glied in die traditionsreiche Reihe ausgeprägter Richterpersönlichkeiten beginnend mit dem unvergessenen Dr. Paulus van Husen,<sup>2</sup> dem inzwischen über 90jährigen, in der Veranstaltung wie gewohnt sehr rüstig wirkenden Dr. Wilhelm Pötter und den beiden ihm im Amte folgenden Präsidenten Dr. Diether Bischoff und Prof. Dr. Max Dietlein. Bei steigender Arbeitsbelastung kann sich die Leistungsbilanz des VerFGH und des OVG NW durchaus sehen lassen. So standen etwa beim OVG 9767 Eingängen 10871 Erledigungen gegenüber. Die bisherigen Eingänge des Jahres 1994 lassen sogar noch eine Steigerung gegenüber den Gesamteingängen des Jahres 1993 erwarten. Auch der VerFGH brauchte sich in den letzten sieben Jahren mit 24 kommunalen Verfassungsbeschwerden und 19 weiteren verfassungsgerichtlichen Streitverfahren über Arbeit nicht zu beklagen. Der Präsidentenwechsel vollzieht sich dabei in einer Zeit des Umbruchs, von dem auch mehrfach in der Feierstunde die Rede war.

„Unsere Justiz lebt nicht in einem Paraphenturm, sondern muß sich der Kritik der Gesellschaft stellen“, beschrieb Ministerpräsident Dr. hc. Johannes Rau in seiner Festansprache vor mehr als 400 geladenen Gästen aus allen Bereichen des öffentlichen Lebens die Herausforderungen an die Rechtsprechung. Zugleich gelte es, Demokratie und Freiheit im Rechtsstaat zu sichern. „In der Verfassung muß man sich zuhause fühlen, auch wenn man nicht alle Artikel auswendig dahersagen kann“, fügte der Regierungschef des einwohnerreichsten deutschen Bundeslandes hinzu. Zugleich forderte Rau die Verfassungsgerichte in Bund und Ländern dazu auf, den Rechtsstaat vor einem Mißbrauch zu schützen und so das Vertrauen in die dritte Gewalt und in das Recht zu stärken.

In der Aufarbeitung und Bewältigung der deutschen Vergangenheit sah der dienstälteste Landesvater nicht nur die Richter, sondern die gesamte Gesellschaft vor schwierige Probleme gestellt. Es dürfe dabei nicht um einseitige Schuldzuweisungen oder um billige Effekthascherei gehen. Verbrechen des Nationalsozialismus und des DDR-Sozialismus müßten mit den Mitteln des Strafrechts geahndet werden. Rau zeigte sich hier durchaus optimistisch: „Die ersten Entscheidungen der Strafgerichte machen durchweg Mut. Die Richter sind durchaus sensibel in der Aufarbeitung der DDR-Vergangenheit.“

Alle, die mit dem Kommunalrecht befaßt sind, müssen also in der Zwischenzeit das neue und das alte Gesetz, die in z. T. ausgesprochen komplizierter Weise ineinandergreifen, nebeneinander anwenden.

Für die praktische Arbeit der Gesetzesanwendung gerade in den Kommunen wäre es einfacher gewesen, entweder einen landesweit einheitlichen Stichtag für das Inkrafttreten des Gesetzes und zeitgleich für den Übergang von der dualen Spitze zum hauptamtlichen Bürgermeister festzusetzen<sup>54</sup> oder – gesetzgeberisch etwas ungewöhnlich – zwei getrennte eigenständige Fassungen der Gemeindeordnung für Gemeinden mit dualer Spitze und für solche mit hauptamtlichem Bürgermeister bekanntzumachen.

51 S. § 27, Abs. 2 u. 3; Direktwahl durch die wahlberechtigten Ausländer.

52 D. h., der Rat könnte zwar in der Hauptsatzung ein Vorlagerecht des Gemeindedirektors festlegen, aber nicht eine Pflicht zur Stellungnahme für den Ausländerbeirat.

53 Mit den in Art. IX KVerfÄndG genannten Ausnahmen.

54 Wobei dadurch der jetzt gegebene erweiterte Entscheidungsspielraum für die Kommunen entfallen wäre.

Eine eindeutige Absage erteilte der nordrhein-westfälische Ministerpräsident dem Mannheimer Deckert-Urteil und dem darin zum Ausdruck gekommenen Verständnis für Rechtsextremismus. „Der Richter steht nicht außerhalb der Gesellschaft, sondern muß sich der Kritik der Öffentlichkeit stellen“, meinte der Regierungschef und bescheinigte den Mannheimer Richtern „ein erschreckendes Maß an Verantwortungslosigkeit gegenüber unserer Geschichte“. Der Ministerpräsident verlieh dem scheidenden Präsidenten das große Bundesverdienstkreuz mit Stern und führte seinen Nachfolger in sein Amt ein.

In Köln geboren und aufgewachsen, ist Prof. Dr. Max Dietlein nach Studium und juristischem Vorbereitungsdienst in NW in den Dienst der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Landes Rheinland-Pfalz eingetreten. Dort war er – zuletzt als Oberverwaltungsgerichtsrat – beim OVG in Koblenz tätig. Danach wechselte er in das Bundesministerium der Justiz und betreute dort als Referatsleiter wichtige Bereiche des Verfassungsrechts und der Verfassungsgerichtsbarkeit. Sodann wurde er dort Leiter der Unterabteilung Bürgerliches Recht sowie Vertreter des Leiters der Zivilrechtsabteilung. Im Mai 1980 wurde er im Range eines Ministerialdirektors Sekretär des Rechtsausschusses des Bundesrates sowie Geschäftsführer des Vermittlungsausschusses und Stellvertreter des Direktors des Bundesrates. Im Mittelpunkt seiner mehr als siebenjährigen Präsidentschaft standen zahlreiche wichtige verfassungsgerichtliche Streitverfahren, etwa von Gemeinden und Gemeindeverbänden zum Landschaftsschutzrecht,<sup>3</sup> zur Gemeindefinanzierung,<sup>4</sup> zur Gebietsentwicklungsplanung,<sup>5</sup> zum Flüchtlingsaufnahmegesetz,<sup>6</sup> über Sonderzuschlägen zur Sicherung des Personalbedarfs<sup>7</sup> aber auch verfassungsrechtliche Streitigkeiten zwischen Ab-

1 Zum Präsidentenwechsel im Jahre 1987 vgl. Bernhard Stüer, Präsidentenwechsel im Verfassungsgerichtshof und Oberverwaltungsgericht NW, NWVBl. 1987, IV; vgl. auch Bernhard Stüer, 40 Jahre Verfassungsgerichtshof für das Land NW, NWVBl. 1992, 200.

2 Vgl. zu einer Würdigung Wilhelm Pötter, Paul van Husen, Redaktionsbeilage zur NJW zum 60. Deutschen Juristentag in Münster, S. 82.

3 VerFGH, Ur. v. 30.10.1987 – VerFGH 19/86 – NWVBl. 1988, 11 = OVGE 39, 292; VerFGH, Ur. v. 22.2.1988 – VerFGH 21/86 – NWVBl. 1988, 145 = OVGE 39, 315.

4 VerFGH, Ur. v. 16.12.1988 – VerFGH 9/87 – NWVBl. 1989, 85 = OVGE 40, 300 = DVBl. 1989, 151; Ur. v. 6.7.1993 – NWVBl. 1993, 381 = DVBl. 1993, 1205 (GFG 1991).

5 VerFGH, Ur. v. 15.12.1989 – VerFGH 5/88 – OVGE 40, 310; Ur. v. 18.6.1991 – VerFGH 5/90 –; Ur. v. 28.1.1992 – VerFGH 2/91 – (Oelde); Ur. v. 11.2.1992 – VerFGH 6/91 – (Gescher); Ur. v. 9.2.1993 – VerFGH 18/91 – NWVBl. 1993, 170 (Meerbusch).

6 VerFGH, Ur. v. 22.9.1992 – VerFGH 3/91 – DVBl. 1993, 197, Ur. v. 1.12.1992 – VerFGH 11/92 – DVBl. 1993, 201 (Aachen; RegelbeitragsVO).

7 Ur. v. 19.4.1994 – VerFGH 8/93 – NWVBl. 1994, 265 = DVBl. 1994, 859.

geordneten, Landtag und Landesregierung, in denen Fragen des Mandatsverlustes durch Wahlprüfungsentscheidung,<sup>8</sup> Anzeigenkampagnen der Landesregierung,<sup>9</sup> das Notbewilligungsrecht,<sup>10</sup> die Haushaltsbefugnisse der Landesregierung,<sup>11</sup> die Schulfinanzierung,<sup>12</sup> die Wahlkampfkostenerstattung<sup>13</sup> oder die Nichtbeantwortung von Fragen durch die Landesregierung<sup>14</sup> behandelt wurden. Nicht nur während seiner richterlichen Tätigkeit, sondern auch während seiner Zeit in der Ministerial- und Bundesratsverwaltung ist *Dietlein* zudem durch zahlreiche wissenschaftliche Veröffentlichungen auf mehreren Rechtsgebieten hervorgetreten.

Der neue Präsident *Dr. Bertrams* wurde im Jahre 1947 in Waldbröl geboren, bestand im Jahre 1966 in Schleiden/Eifel das Abitur und studierte anschließend an den Universitäten Bonn und München Rechts- und Staatswissenschaften. Im Jahre 1970 legte er vor dem Justizprüfungsamt in Köln die erste und im Jahre 1974 vor dem Landesjustizprüfungsamt in Düsseldorf die zweite juristische Staatsprüfung ab. Seinen Berufsweg, der ihn im Juni 1994 in Münster zum höchsten Richteramt in Nordrhein-Westfalen führen sollte, begann *Dr. Bertrams* mit einer anderthalbjährigen Tätigkeit als parlamentarischer Assistent in Bonn bei dem damaligen Bundestagsabgeordneten und Senatsdirektor a. D. *Dr. Claus Arndt*, Hamburg. Im Dezember 1975 wechselte er als Richter zum Verwaltungsgericht Köln über und wurde im September 1982 zum Richter am Obergericht in Münster ernannt. Hier befaßte er sich im wesentlichen mit dem Asyl- und Ausländerrecht, dem Schulrecht und dem Strafrecht. Gut sieben Jahre später, nachdem er zuvor von der westfälischen Wilhelms-Universität in Münster mit einer Dissertation bei *Prof. Dr. Werner Hoppe* über die Prognoseentscheidung im verwaltungsgerichtlichen Asylverfahren zum Dr. jur. promoviert worden war, wurde er im November 1989 zum Richter an das Bundesverwaltungsgericht in Berlin berufen, wo er ab Januar 1990 zunächst im 9. Senat das Asylrecht und sodann im 7. Senat u. a. Bereiche des Umweltrechts sowie das Vermögensrecht als Berichterstatte bearbeitete. Am 24.6.1994 kehrte *Dr. Michael Bertrams* nach Münster zurück und übernahm die Ämter des Präsidenten des Obergerichts und des Verfassungsgerichtshofes für das Land NW – zwei Aufgabenbereiche, die ein breites Wirkungsfeld für seine in allen drei Instanzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit gewonnenen praktischen Erfahrungen und umfassenden fachlichen Kenntnisse bieten.

Justizminister *Dr. Rolf Krumsiek* hatte bereits zu Beginn der Feierstunde in seiner Begrüßungsansprache eine positive Bilanz der mehr als 40jährigen Arbeit des Verfassungsgerichts und Obergerichts Münster gezogen. In mehr als 300 Verfahren habe der VerfGH des Landes den Schutzbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts abgegrenzt, die Kompetenzen zwischen Landtag und Landesregierung geklärt und wichtige Entscheidungen zu Fragen des Haushaltsverfassungsrechts getroffen.

„Der Richter ist mehr als der Mund, der die Worte des Gesetzes ausspricht“, machte die inzwischen zur Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts gewählte *Prof. Dr. Jutta Limbach* klar. Der Richter sei zwar frei von Weisungen und nach Art. 20 III GG nur dem Gesetz unterworfen. Gleichwohl gehe die Aufgabe des Richters über eine reine Gesetzesauslegung hinaus. Er müsse sensibel sein für Politik und Zeitgeschichte. Zugleich rief die Gerichtspräsidentin die Richterschaft dazu auf, offen auf die Gesellschaft zuzugehen und sich der Öffentlichkeit zu stellen. Die Gesellschaft habe ein Recht darauf, über die Entscheidungen der Gerichte informiert zu werden und die richterlichen Erkenntnisse kritisch zu begleiten. Die Justiz forderte Frau *Limbach* zu mehr Öffentlichkeitsarbeit und Dialogbereitschaft auf und mahnte eine einfache Richtersprache an: „Nur wenn wir bereit sind, auf die Gesellschaft zuzugehen und unsere Entscheidungen der Kritik zu stellen, werden wir das nötige Vertrauen der Gesellschaft rechtfertigen“, meinte die Präsidentin des höchsten deutschen Gerichts.

Oberbürgermeister *Dr. Jörg Twenhöven* verwies besonders auf die engen Verbindungen der ehemaligen Provinzialhauptstadt Westfalens Münster zur Gerichtsbarkeit des Landes. Münster sei eine Stadt des Rechts. „Der Staatsbürger tritt hier nicht einer finsternen Macht gegenüber, sondern findet eine Gerichtsbarkeit, von der die Entscheidungen anderer an rechtlichen Maßstäben überprüft werden“, habe bereits der damalige Ministerpräsident *Karl Arnold* bei der Gründung des Gerichts gesagt. Dem scheidenden Präsidenten *Prof. Dr. Dietlein* dankte der erste Bürger Münsters mit den Worten: „Sie sind als Rheinländer gekommen und gehen nun als Freund.“ Ebenso herzliche Worte des Willkommens fand *Twenhöven* für den neuen Präsidenten *Dr. Bertrams*.

Abschieds- und Begrüßungsworte prägten auch die Rede von *Dr. Hans-Georg Franzke*, der als Vizepräsident des Obergerichts Münster und im Namen der Verwaltungsgerichte Aachen, Arnsberg, Düsseldorf, Gelsenkirchen, Köln, Minden und Münster, im Namen der Richterräte und Personalräte und im Namen aller Richter, ehrenamtlichen Richter und nichtrichterlichen Bediensteten dem scheidenden Präsidenten für seine mehr als siebenjährige Arbeit dankte und den neuen Präsidenten im Namen der gesamten Richterschaft willkommen hieß. „Der Wechsel im Präsidentenamt findet zu einem Zeitpunkt statt, in dem die erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte zu kollabieren drohen“, verwies *Franzke* auf die prekäre Situation der Gerichtsbarkeit. In einer solchen Lage sei es von besonderem Vorteil, daß nicht ein Seiteneinsteiger, sondern ein Kollege, der seinen beruflichen Lebensweg fast ausschließlich in der Verwaltungsgerichtsbarkeit zugebracht habe, das höchste Gericht des Landes und das größte Obergericht der Bundesrepublik leite.

„So verabschiede ich mich von ihnen allen dankbaren Herzens, daß ich diesem Land Nordrhein-Westfalen habe dienen dürfen“, meinte der scheidende Präsident *Prof. Dr. Max Dietlein* und erinnerte an die Zusammenarbeit mit den Verfassungsrichtern OLG-Präsidenten *Dr. Tiebing*, *Dr. Wiesen*, *Dr. Palm* und *Dr. Laum*, den Hochschullehrern *Prof. Dr. Hans Brox*, *Prof. Dr. Klaus Stern*, *Prof. Dr. Martin Kriele*, *Prof. Dr. Bernhard Schink* sowie den Verfassungsrichtern Rechtsanwältin *Renate Schwarz* und Richter am Bundesverfassungsgericht *Renate Jäger*. Seinem Nachfolger wünschte *Dietlein* „in dieser Umbruchsphase“, daß er das jetzt ihm anvertraute Schiff auf geradem Kurs halte und sicher führe.

In seiner Antrittsrede erteilte der neue Präsident *Dr. Michael Bertrams* Fremdenhaß, Antisemitismus, Rassismus und einer Gewalt der Straße eine klare Absage. Die Parole „Ausländer raus“ oder das Leugnen des Holocaust verletze die Menschenwürde und sei daher durch das GG nicht gedeckt. Klar distanzierte sich *Bertrams* auch von dem Mannheimer Deckert-Urteil. Zugleich setzte sich *Bertrams* für durchgreifende Reformen der Gerichtsbarkeit ein. Die Rechtszüge müßten gestrafft und die „Instanzenseligkeit“ ein Ende nehmen. Vor allem aber dürfe die Lebenswirklichkeit in der gerichtlichen Entscheidung nicht außer Betracht bleiben, meinte *Bertrams*. Auch eine überzogene Kontrollrolle, wie sie etwa vom Bundesverfassungsgericht im Prüfungsrecht oder im Asylrecht gefordert werde, schwäche den Rechtsstaat und wahre nicht den erforderlichen eigenverantwortlichen Freiraum der Verwaltung. „Unsere Entscheidungen müssen verständlich sein, sie müssen vollzugsfähig sein und sie müssen in angemessener Zeit getroffen werden“, forderte der neue Präsident und erklärte in diesem Zusammenhang: „Verwaltungsgerichte sind keine Universitäten, keine Forschungsinstitute und auch keine Seminare mit praktischen Übungen. Nicht jede Selbstverständlichkeit muß mit einem wissenschaftlichen Polster versehen sein“, warnte *Bertrams* vor einer abgehobenen richterlichen Denk- und Ausdrucksweise. Dabei gelte es, die richtige Balance zu halten zwischen der berechtigten Forderung, unnötigen Ballast abzuwerfen, und der Gefahr, die richterliche Tätigkeit zu einem „kurzen Prozeß“ oder zu einer „Fließbandarbeit“ verkommen zu lassen.

So bot die Feierstunde in der westfälischen Stadt des Rechts Gelegenheit zu einem Rückblick auf das Erreichte und einem Ausblick auf die neuen Herausforderungen, denen die Richterschaft nicht nur in Nordrhein-Westfalen gegenübersteht. Und so mancher wird vielleicht bei erbaulichem Streichterzett und anschließendem Umtrunk im Schatten der Aegidiikirche – in Sorge um den wachsenden Paragrafenwald – an jene alttestamentarischen Zeiten gedacht haben, in denen die rechtlichen und sittlichen Anforderungen an menschliches Handeln in zehn Geboten noch auf zwei kleinen Tafeln aufgeschrieben werden konnten.

8 Vgl. etwa VerfGH, Urt. v. 19. 3. 1991 – VerfGH 10/90 – (Mandatsverlust durch WP-Entscheidung).

9 Urt. v. 15. 10. 1991 (Anzeigenkampagne Landtagswahl 1990).

10 Urt. v. 28. 1. 1992 – VerfGH 1/91 – (Notbewilligungsrecht).

11 Urt. v. 3. 5. 1994 – VerfGH 10/92 – NWVBl. 1994, 292 (Haushaltsbefugnisse); Urt. v. 3. 5. 1994 – VerfGH 19/92 – NWVBl. 1994, 296 (Haushaltsbefugnisse).

12 Urt. v. 24. 7. 1993 – VerfGH 13/92 – (SchulfinanzierungsG).

13 Urt. v. 19. 5. 1992 – VerfGH 5/91 – NWVBl. 1992, 275 (Wahlkampfkostenerstattung).

14 Urt. v. 4. 10. 1993 – VerfGH 15/92 – NWVBl. 1994, 10 (Nichtbeantwortung von Anfragen).