

## **Verwaltungsgerichtsbarkeit aus Anwaltssicht**

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stier

Vortrag gehalten vor dem Bund niedersächsischer Verwaltungsrichterinnen  
und Verwaltungsrichter in Hannover am 22. Januar 2001

Um es vorwegzunehmen: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit hat aus Anwaltssicht einen hohen Stand. Die Erklärung dafür ist sehr einfach: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit stellt tendenziell nur noch Spitzenleute mit guten Examina ein. Wer erst im zweiten Anlauf sein Examen gebaut hat oder gerade noch mit „ausreichend“ und wohl auch „befriedigend“ herauskommt, der hat auf der Richterbank schon seit Jahren kaum noch eine Chance. Die rigide Einstellungspraxis der letzten Jahre macht sich bemerkbar. Die Qualität der Verwaltungsrichter ist überdurchschnittlich und kann von den vielen nicht spezialisierten Anwälten „in Wald und Wiese“ kaum erreicht werden. Aber Examensnoten und Qualifizierung der Verwaltungsrichter sind das eine. Der richterliche Alltag das andere. Hier mangelt es auf dem Richtertisch und in den Geschäftsstellen vielfach noch an einer Sachausstattung und vor allem an modernen Büro- und Kommunikationseinrichtungen, die einen effektiven Einsatz des überdurchschnittlichen Personals gestattet. Aber auch in der Verwaltung ist das vielfach nicht anders.

### **1. Die Amerikanisierung des Anwaltsmarktes**

Nun aber zunächst zur Anwaltssicht. Mit den geänderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen hat sich auch das Berufsbild des Anwalts tiefgreifend gewandelt. Schon längst ist die Schreibstube des Anwalts mit Stehpult und Federkiel durch ein modernes Anwaltscockpit ersetzt worden, das mehr und mehr mit Computer, Fax, Internet, email und vernetzter Datenhighway ausgestattet ist. Die deutsche Einheit hat auch für die Anwaltschaft neue Wirkungskreise eröffnet. Ist der Anwalt ausreichend gerüstet, die neuartigen und vielfach ebenso komplexen Felder anwaltlicher Beratung und gerichtlicher Vertretung sachkundig und vielleicht auch „kundenorientiert“ zu bestellen? Welche Anforderungen stellen Bürger, gesellschaftliche Gruppen, Wirtschaft, Politik und Verwaltung an einen Anwaltsmarkt, der durch immer noch steigende Anwaltszulassungen, eine Zunahme überörtlicher Anwaltszusammenschlüsse und Großsozietäten, durch das teilweise Wegbrechen des überkommenen Standesrechts sowie eine wachsende Spezialisierung gekennzeichnet ist? Begreift der Anwalt sich nur als Interessenvertreter seines Mandanten oder zugleich auch als unabhängiges Organ der Rechtspflege?

Die Anwaltschaft hat dabei durchaus handfeste eigene Sorgen<sup>1</sup>. Die Zahl der Anwälte von den ca. 170.000 Juristen ist auf mehr als 100.000 gestiegen. Bei geringer werdenden Mandaten geht vielen Anwälten inzwischen die Arbeit aus. Die Anwaltsfabriken stehen im Übernahmefieber. In den vergangenen Monaten sind die drei größten deutschen Wirtschaftskanzleien bereits in englischen Besitz übergegangen<sup>2</sup>. Eigentlich sogar nicht in englischen, sondern in amerikanischen Besitz. Das geht über NYLON – einen virtuellen Zusammenschluss der beiden Metropolen New York und London vor allem durch Abhängigkeiten amerikanischer Wirtschafts- und Anwaltsfirmen in London. Von dort aus wollen die Amerikaner den europäischen Markt erschließen. Mit modernen Großflugzeugen dauert ein Trip über den großen Teich unter Berücksichtigung des Zeitunterschiedes nur 3 ½ Stunden und damit nicht länger

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu die Beratungen auf dem 62. DJT in Bremen *Bernhard Stier*, DVBl. 1998, 1211 und auf dem 63. Juristentag in Leipzig, DVBl. 2000, 1672.

<sup>2</sup> Pünder zu Clifford Chance, Bruckhaus zu Freshfields und ab 2001 Oppenhoff zu Linklaters. Begleitet wird die Entwicklung von den neuen Rechtsanwalts-GmbHs.

als traditionell eine Zugfahrt von Bonn nach Berlin. Dabei geht es nicht nur um Partnerschaften und Fusionen unter Gleichen im traditionellen Sinne, sondern fast allenthalben um Übernahmen deutscher durch ausländische Kanzleien mit „Direktionsrecht“ in London und seltener auch in New York. Keine guten Zeiten also für die mittelständische Anwaltschaft und schon gar nicht für den „juristischen Gartenzwerg“ auf dem Lande, der sich allenfalls noch um „Kleinvieh“ in Feld, Wald und Wiese kümmern kann. Alles andere grasen die großen Anwaltsfirmen ab.

Die Amerikanisierung des deutschen Anwaltsmarktes ist bereits weit gehend fortgeschritten. Das anwaltliche Standesrecht ist nach verschiedenen Entscheidungen des BVerfG praktisch abgeschafft. Werbung der Anwälte wird zunehmend als gesellschaftsfähig angesehen und findet nur noch die Grenze im unlauteren Wettbewerb. Sponsoring von Großveranstaltungen des Sports sind keine Seltenheit mehr und Werbung an Bussen oder Taxis „die nächste Ehescheidung nur bei Rechtsanwalt Müller“ prägen bereits heute in einigen Städten das Straßenbild. Schon heute werden an das werbliche Verhalten des Anwalts vielfach keine größeren Anforderungen gestellt als an das eines Handwerksmeisters, der nur die Grenzen des unlauteren Wettbewerbs und nicht einmal die des guten Geschmacks zu beachten hat. Ansonsten kann er tun und lassen was er will. Die Singularzulassung bei den OLG ist durch die Entscheidung des BVerfG vom 13.12.2000 gefallen. Der Anwalt kann nach einer entsprechenden Gesetzesänderung heute auch bei allen Landgerichten auftreten. Auch die letzte Hürde des traditionellen anwaltlichen Standesrechts, das Verbot eines Erfolgshonorars und einer quota-litis-Vereinbarung, wird wohl nicht mehr lange halten. Denn mit der Amerikanisierung des deutschen Anwaltsmarktes wird auch das Erfolgshonorar wohl bald zur üblichen Einnahmequelle des Anwalts gehören. Und wenn die Anwälte überall auftreten und sich zu großen internationalen Anwaltsfabriken amerikanischer Provenienz zusammenschließen können, dann wird wohl auch das von Amerika bekannte Erfolgshonorar als Ausdruck der anwaltlichen Berufsfreiheit nicht mehr verboten werden können. Schon heute gilt der Anwalt als besonders gut, der zu besonders hohen Stundensätze arbeitet. Die Streitwertfestsetzung durch das Verwaltungsgericht verkommt da zur nicht interessierenden Nebensache. Der Anwalt kann sich gestrost für niedrige Streitwerte einsetzen, weil das eigene Honorar durch Vereinbarung abgesichert ist. Der Trend geht in diese Richtung.

## 2. Anwaltserfahrungen

Der Anwalt wird in dieser Zeit des Umbruchs und des Abschieds vom traditionellen Anwaltsbild bereitwillig auf seine eigenen Anwaltserfahrungen<sup>3</sup> zurückgreifen oder als jüngerer Anwalt zumal die Erfahrungen anderer Anwälte in seine Meinungsbildung mit einbeziehen. Aber ist ein solcher Transfer von Anwaltserfahrungen möglich? Gibt es überhaupt allgemeinverbindliche Anwaltserfahrungen? Können solche Erfahrungen vermittelt werden? Kann man gar etwas daraus lernen? Ist es nicht ähnlich wie bei Lebenserfahrungen? Kann man sie gewinnen - kann man sie vermitteln? Und werden nicht eigene Erfahrungen ebenso wie wohlgemeinte gute Ratschläge anderer allzu bereitwillig über Bord geworfen und vor allem in kritischer Lage allzu leichtfertig in den Wind geschlagen? Oder ist es am Ende gar so wie mit der sprichwörtlichen schwarzen Katze im dunklen Philosophenkeller - einer Katze, die es allerdings gar nicht gibt, und einer sagt auch noch: „Ich hab sie“. Der Versuch, Anwaltserfahrungen aufzuspüren und - mehr noch - zu vermitteln, ist mit großen Fragezeichen verbunden und kann - wenn es gut geht - nur einige sehr subjektiv geprägte Schlaglichter auf die Anwaltstätigkeit vermitteln.

---

<sup>3</sup> Vgl. dazu *Bernhard Stürer*, NJW 1995, 2142.

### 3. Paragrafenwald und wirkliches Leben

Der erfahrene Anwalt steht offenbar bei den Mandanten durchaus hoch im Kurs. Wie anders wäre es zu erklären, dass sich der scheidungswillige Mandant - will man amerikanischen Meinungsumfragen Glauben schenken - eher einem Anwalt anvertraut, der bereits mehrfach verheiratet war, als sich in die Hände eines anwaltlichen Junggesellen zu begeben. Der „Repeat-Player“ ist eben wohl nicht nur im Lande der unbegrenzten Möglichkeiten gegenüber dem „First-Shooter“ in der juristischen „Play-off-Runde“ deutlich im Vorteil.

### 4. Der Anwalt

Der Anwalt ist Interessenvertreter seines Mandanten und unabhängiges Organ der Rechtspflege zugleich. Er ist mehr als nur Sprachrohr seines Mandanten, sondern auch an den Gesamtinteressen der Rechtspflege ausgerichtet. Der Anwalt ist allerdings nicht neutral wie der Richter, sondern nimmt an dem Prozess der Rechtserkenntnis in einer unabhängigen Parteirolle teil. Das gibt dem Anwalt eine Interessenausgerichtetheit und eine Unabhängigkeit zugleich. Beide Komponenten sollten ihren eigenen Stellenwert haben. Sich in die Lage der anderen Beteiligten zu versetzen und aus dieser Sicht den eigenen Standort zu überprüfen, das wird gerade bei Verhandlungen vielfach bessere Ergebnisse bringen als nur einen eigenen Standpunkt einzubringen und andere Interessen nicht zu berücksichtigen.

Die Möglichkeiten anwaltlicher Tätigkeit sind heute breit gefächert und weit reichhaltiger als früher. Der Anwalt kann sich als Spezialist oder Generalist, auf diplomatischem Revisionsparkett, in Wald und Wiese, als Einzelkämpfer, in überörtlichen Sozietäten oder Anwaltsfabriken betätigen, in Wirtschaft und Verbänden als Syndikusanwalt tätig sein oder seinen Beruf wie den eines Handwerkers oder eines Künstlers verstehen. Für alle Facetten anwaltlicher Berufsbilder bietet sich heute ein reichhaltiges Betätigungsfeld. Selbst Maître Chapotard, der nach einer Lithografie von Daumier mit stolz geschwellter Brust im Anwaltszimmer hin- und herschreitet und in einer juristischen Zeitschrift eine Lobeshymne auf sich selbst von ihm selbst liest, fände darin seinen gebührenden Platz.

### 5. Gemeinsamkeiten

Die Tätigkeit des Anwalts und des Verwaltungsrichters ist personenorientierte Dienstleistung. Selbstorganisation, Zeitmanagement und Kosten-Nutzen-Analyse sollten für den Anwalt keine Fremdworte sein. In der Tagesarbeit stellt sich vielfach nicht die Frage, ob der Jurist überhaupt in der Lage ist, eine bestimmte Dienstleistung zu erbringen, sondern nur, ob dies in einer bestimmten Zeit gelingen wird. Dies stellt an Anwalt und Verwaltungsrichter nicht geringe Selbstorganisations- und Managementanforderungen.

Anwälte und Verwaltungsrichter werden im einundzwanzigsten Jahrhundert auf die Dauer wohl nicht konkurrenzfähig bleiben, wenn sie nicht die Möglichkeiten der neuen Technologien nutzen. Es reicht dann eben nicht mehr aus, wie in Ostfriesland jemanden zu kennen, der schreiben, lesen und rechnen kann. Anwälte und Verwaltungsrichter müssen selbst in der Lage sein, unmittelbar auf die neuen Techniken, Medien und Kommunikationsmittel zurückzugreifen. Hier wird sich ein computerorientierter juristischer Standard herausbilden, der so wie heute der Palandt zum juristischen Handwerkszeug der Juristen gehört. Wer über diese juristischen Schnittstellen in die moderne Datenwelt verfügt, hat zusätzliche Informationsquellen. Allerdings fängt mit der Beherrschung der Technologie erst die eigentliche Arbeit an, bei der es vor allem darum geht, aus der kaum noch übersehbaren Informationsflut wesentliche Grundelemente herauszufiltern und darauf durch kreative Architektur ein eigenständiges juristisches, statisch wohl durchdachtes Gebäude aufzubauen.

## 6. Der Mandant

Als Anwalt kann man kaum so viele Fehler machen wie bei der Annahme von Mandaten, lautet eine alte Anwaltsweisheit. Auch muss von den zwei Möglichkeiten, ein erfolgreicher Anwalt zu werden, berichtet werden: Einfacher, als von früh bis spät zu arbeiten, sich abzurauskern und fleißig Akten, Rechtsprechung und Literatur zu studieren, ist wohl die Methode des Anwalts, nur Fälle anzunehmen, die er überhaupt nicht verlieren kann. Das amerikanische „Quota-litis-Prinzip“, bei dem der Anwalt einen bestimmten Teil der erfolgreich erstrittenen oder ausverhandelten Streitsumme erhält, ist Ausdruck dieses Verständnisses, das Anwalts-honorar als Erfolgshonorar zu begreifen. Eine gewisse Erfolgsorientierung täte auch den deutschen Anwälten durchaus gut. Warum soll eigentlich ein Anwalt, der in einer Verhandlung einen für die Beteiligten akzeptablen Vergleich erreicht, auch nach den durchgeführten Gebührennovellen gebührenrechtlich wesentlich schlechter stehen als derjenige, der dieses Ergebnis erst in der zweiten Gerichtsinstanz zustandebringt?

Der Anwalt ist unabhängiges Organ der Rechtspflege und nicht nur Sprachrohr des Mandanten. Der Anwalt sollte daher - um es überspitzt auszudrücken - in enger Abstimmung mit dem Mandanten letztlich auch bestimmen, wie das Verfahren geführt wird, nicht der Mandant. Der Mandant erwartet dies vielfach auch vom Anwalt. So ist es Aufgabe des Anwalts, in der Beratung auf Risiken des Prozesses hinzuweisen und aussichtslose Prozesse erst gar nicht zu führen. Noch wichtiger ist vielfach die Frage: „Was ist eigentlich, wenn wir den Prozess gewonnen haben?“ Gerade in beamtenrechtlichen aber auch beispielsweise vielen prüfungsrechtlichen Verfahren bis hin zu Nachbarklagen oder gar Beleidigungsprozessen wird klar, dass es besser ist, nach außergerichtlichen kompromisshaften Lösungen zu suchen als sich auf einen nie enden wollenden Gerichtsweg zu begeben, an dessen Ende zwar ein Urteil, häufig aber nicht der erhoffte Prozessgewinn und schon gar kein Gewinn in der Sache oder endgültiger Rechtsfriede stehen wird. „Kopfsachen“, bei denen es nur um in Prinzipienstreitereien gekleidete Rechthaberei geht, sollte der Anwalt den Gerichten nicht unterbreiten. Dem Motto: „Den Prozess möchte ich sehen, den ich nicht führe“, sollte der Anwalt eine klare Absage erteilen.

Überhaupt ist der Mandant gut beraten, wenn er vor der Führung aussichtsloser Prozesse bewahrt wird. Der Anwalt sollte Prozesse nach Möglichkeit verhindern und außergerichtliche Formen der Streitentscheidung in seine Beratung einbeziehen. Wenn prozessiert wird, sollte dies mit Umsicht geschehen. Das kommt auch dem Anwalt selbst zugute. Ein einziger gut geführter Prozess kann, selbst wenn er am Ende nicht gewonnen wurde, für den Anwalt mehr positive Resonanz bewirken als mehrere ohne inneres Engagement geführte Verfahren.

Auf der anderen Seite sollte der Anwalt eine gewisse Neutralität zu den Mandanteninteressen wahren. Nicht alles, was ein Mandant für geboten hält, muss auch aus der Sicht des Anwalts richtig sein. Engagement und Distanz sollten das Spannungsverhältnis von Mandant und Anwalt daher bestimmen. Denn ein Anwalt sollte dem Mandanten bei aller Verbindlichkeit mit klaren Positionen gegenüberreten und ihn nicht nur aus einer Mentalität kritik- und bedingungsloser Zustimmung beraten.

## 7. Die umsichtige Verhandlungsführung

„Wenn du gewinnen kannst, darfst du dich nicht vergleichen“, lautet eine alte Anwaltsregel. Sie ist nur bedingt richtig. Häufig ist ein rascher Vergleich zu akzeptablen Bedingungen interessengerechter als ein langandauernder nie enden wollender Gerichtsprozess, der vielleicht auch in der zweiten oder dritten Instanz auf einen Vergleich hinausläuft. Der Anwalt sollte sich daher eher als Friedensengel denn als streitbarer Luzifer verstehen. Vielleicht ist dies auch dadurch zu erreichen, dass das Verhandlungsklima eine gewisse Leichtigkeit behält und der Anwalt sich jeweils auch in die Rolle seiner Verhandlungspartner hineindenkt. Der

Grundsatz „Schlichten statt streiten“, sollte daher bereits in die akademische Ausbildung einbezogen werden. In dieses Anwaltsbild fügt sich der Grundsatz ein, auf Widerruf geschlossene Vergleiche in der Regel nicht zu widerrufen. Anderenfalls sollte der Anwalt den Vergleich erst gar nicht paraphieren. Der Anwalt wird dann die sprichwörtlich alternde Kuh, die er in dritter Generation bereits von seinem Großvater übernommen hat, zwar nicht mehr melken, sondern in ihren wohlverdienten Lebensabend entlassen, zugleich aber die Möglichkeit eröffnen, dass auch neue Jungtiere in seinem Bestand eine schützende Unterkunft und ein behagliches Zuhause finden.

Hier bieten auch die Mediation und Streitschlichtung für den Anwalt ein neues Betätigungsfeld. Meinungsverschiedenheiten können ausgeglichen und streitende Parteien durch einen Mediator befriedet werden. Allerdings hat die Mediation ihre Grenzen. Sie wird wohl nur dort gelingen, wo ein Grundkonsens und eine grundsätzliche Einigungsbereitschaft besteht. Bei Großprojekten werden sich Projektbefürworter und Projektgegner zumeist nicht durch einen Mediator von ihren Standpunkten abbringen lassen. Auch durch Mediation wird ein Saulus nicht zum Paulus. Mediation kann aber dort gelingen, wo aus der Sicht der Beteiligten ein Kompromiss unausweichlich ist – etwa wenn es gilt, unterschiedliche Interessen von Projektbeteiligten auszugleichen. Hier wird der Zwang zum Erfolg durch Mediatoren begleitet werden können. Der Anwalt aber vielleicht auch der Richter kann hier friedensstiftend wirken.

## **8. Drittbeziehungen**

Wenn der Anwalt im Interesse gesellschaftlicher Gruppen oder der Politik steht, sollte er sich vielleicht als Dolmetscher verstehen. Vielfach wird es darum gehen, die komplexen Sachverhaltsstrukturen so aufzubereiten, dass sie dem Richter ohne umfangreiches eigenes Aktenstudium der Vorgänge einsichtig sind und er auf dieser Grundlage zu einer juristisch zuverlässigen Beurteilung kommen kann. Im Verfassungsgerichtsprozess tritt häufig die Abgrenzung von Recht und Politik in den Vordergrund. Der Anwalt wird hier bemüht sein, die Grenzziehung so zu wählen, dass seine Sachargumente in möglichst großem Umfang in die Gerichtsentscheidung eingehen.

Politik ist erfolgsorientiert. Die Politiker interessiert oft weniger, welche Einzelargumente vorgetragen werden, sondern nur, dass ein bestimmtes Ergebnis erzielt wird. Der Anwalt wird dem mit der gebotenen Vorsicht begegnen. Das gibt ihm Unabhängigkeit von einer zu einseitigen Interessenverbundenheit. Auf der anderen Seite gibt es aber durchaus auch Verfahren, welche die Mandanten im Grunde gar nicht gewinnen wollen und die aus ganz anderen (politischen) Gründen geführt werden. „Wenn Sie das Verfahren gewinnen, das wäre für uns eine glatte Katastrophe“ - dieser Ausspruch mag die Stimmung kennzeichnen, in der sich ein Verwaltungschef befindet, der einen bestimmten Prozess nur auf Grund eines entsprechenden Druckes der politischen Gremien dem Anwalt eher widerwillig überträgt.

## **9. Der Richter**

„Da können sie würfeln“, wird der Anwalt nicht selten zur Antwort geben, wenn er von dem unsicheren aber häufig ebenso erwartungsvollen Mandanten nach den Aussichten eines Prozesses gefragt wird. Auch das ausweichende „die Chancen stehen 50 zu 50“ - die einzige Möglichkeit für den Anwalt übrigens, in der Prognose über den Prozessausgang stets recht zu behalten - hat hier seine Ursache. Denn kein kluger Anwalt kann so weitsichtig denken, wie ein kluger Richter entscheidet. Dabei mag es Richter geben, die sich vor der Entscheidung nach Möglichkeit drücken oder aus Bedenken zusammengesetzt sind, ebenso wie Richter, die nach dem Motto verfahren: Den Prozess möchte ich sehen, den ich nicht entscheide. So kann sich das Bild nach einem Richterwechsel völlig verändern und ein scheinbar sicher zu gewin-

nender Prozess am Ende doch verloren gehen. Die Beteiligten bekommen zwar ein Urteil, aber ob sie immer Recht bekommen, steht auf einem anderen Blatt. Bei todsicheren Prognosen, die da lauten: „Den Prozess können wir gar nicht verlieren“, ist zumeist äußerste Vorsicht am Platz. Denn vor Gericht und auf hoher See ist man eben immer noch in Gottes Hand.

Es ist heutzutage leichter, eine Ehe zu scheiden, als einen Mieter aus einer Wohnung zu bekommen, wissen erfahrene Zivilrechtsanwälte aus der zugegeben recht einseitigen Sicht des Vermieters zu berichten. Eine ähnlich schwierige Ausgangslage wird - sicherlich ein Stückweit zu Unrecht - vielfach auch Arbeitgebern in einem arbeitsgerichtlichen Verfahren vorhergesagt. Dies sollte der Anwalt in seine Beratungen einbeziehen. Selbst in verwaltungs- oder verfassungsrechtliche Prozesse sollen - wenn man dem ehemaligen Präsidenten des BVerwG glauben darf (Horst Sendler, DöV 1991, 521) - die Richter in Zweifelsfällen den „Maria-Theresien-Taler“ hoch in die Luft werfen und nach dem Fall der Münze - Kopf oder Zahl - den Rechtsstreit entscheiden. So würden sich die Richter in umgekehrter Richtung ein Prinzip zu Nutze machen, mit dem sich gelegentlich Planung definiert: Planung - so wird gesagt - sei die Ersetzung des Zufalls durch den Irrtum. Dann wäre am Ende Rechtsprechung in solchen Zweifelsfällen die Ersetzung des Irrtums durch den Zufall. Realistische Aussichten?

Die Richter sollten sich jedenfalls nicht ungefragt auf Fehlersuche begeben<sup>4</sup> und die eigentliche Streitentscheidung im Mittelpunkt ihrer Tätigkeit sehen. Aber auch hier kann man durchaus handfeste Überraschungen erleben. Wenn etwa der Richter die Klage für ebenso unzulässig wie begründet hält und sie deshalb abweist, das Klagebegehren in den Urteilsgründen der Sache nach aber für berechtigt erklärt, dann kommt es zu einem Wechsel in den Fronten. Der Kläger hat zwar formal verloren, in der Sache aber Recht bekommen, so dass er mit dem klagabweisenden Urteil zufrieden sein und nicht in die Berufung gehen wird. Der Beklagte hat zwar formal gewonnen, in der Sache aber verloren, und kann gleichwohl keine Berufung einlegen.

Der Gerichtsprozess vollzieht sich in durch die jeweilige Verfahrensordnung vorgegebenen formalen Strukturen. Nicht selten wünschen sich Verfahrensbeteiligte, dass auch die wirtschaftliche Bedeutung des Streites vom Richter aufgegriffen und bei seiner Entscheidung berücksichtigt wird. In der juristischen Ausbildung kommen solche Fragen vielfach zu kurz, worunter nicht nur die Richter, sondern auch die Anwälte leiden.

## 10. 6. VwGO-Novelle

Tiefgreifende Einschnitte in die Verwaltungsgerichtsbarkeit hat die 6. VwGO-Novelle gebracht. Nach den Worten der Bundesjustizministerin hat die 6. VwGO-Novelle zu einer erheblichen Entlastung der OVG geführt. So sind in der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den klassischen Verfahren die Erledigungszahlen der Richter bei den OVG von 54 im Jahre 1995 (Jahr vor Einführung der Zulassungsberufung) auf 78 im Jahre 1998, mithin um 44 % angestiegen. Zugleich sind die Eingänge von 14.513 (1995) um 21,3 % auf 11.428 (1998) zurückgegangen. Eine Kumulation der Effizienzsteigerung pro Richter und der Rückgänge bei den Erledigungszahlen ergibt eine Belastungsminderung von 45,5 %. Dies ergibt sich aus folgender Rechnung: Für 14.513 Eingänge wurden bei 54 Erledigungen pro Richter im Jahre 1995 insgesamt 268,7 Richter benötigt. Für die 11.428 Eingänge im Jahre 1998 wurden bei 78 Erledigungen pro Richter 146,5 Richter benötigt. Das sind 54,5 % von 268,7 Richtern. 45,5 % der 268,7 Richter = 122,2 Richter können mithin mit anderen Aufgaben befasst werden – sind also mit anderen Worten wegrationalisiert.

---

<sup>4</sup> BVerwG, BauR 1980, 40.

Aber auch aus Anwaltssicht sind die Erfahrungen mit der 6. VwGO-Novelle negativ, vor allem, weil der Rechtsschutz des Bürgers verkürzt worden ist und Bürger den Rechtsmechanismus auch nicht mehr versteht. Wenn der Richter in der Berufungsinstanz sich nur noch darauf beschränkt, das erstinstanzliche Urteil und den Schriftsatz des Anwalts zu lesen und keine weiteren Akten studiert, keine Zeugen vernimmt und vor allem keine Tatsachen mehr prüft und keine Beweise mehr erhebt, dann hat der Bürger den Eindruck, dass die Rechtsfindung an ihm vorbeigeht. Die besondere Gefährlichkeit für den Anwalt möchte ich hier noch einmal betonen. Denn in vielen ablehnenden Beschlüssen des Oberverwaltungsgerichts steht heutzutage: Der Anwalt hat nicht richtig dargelegt. Dies wird als das eigentliche Manko der Prozessführung dargestellt, der Anwalt ist zu dumm, den Streitstoff richtig vorzutragen, während der Richter sich ruhig wohl einmal irren darf, weil das wegen geringer zweit-instanzlicher Kontrolle kaum noch auffällt.

Ein Beispiel: Eine in Scheidung lebende Frau hatte bei der Behörde als Sozialhilfe ein Überbrückungsdarlehn von 1,5 Mio. DM beantragt, um eine Entschuldung vorzunehmen. Das Verwaltungsgericht, an das sie sich gewandt hatte, meinte: Das gewünschte Darlehn sei doch ein bisschen hoch ausgefallen und hatte die Klage abgewiesen. Die Sozialhilfeempfängerin ließ sich nicht entmutigen und engagierte zwei junge Anwältinnen, die mit viel Fleiß über einen Monat in einem etwa einhundert Seiten umfassenden Schriftsatz darlegten, weshalb die Berufung zuzulassen sei. Nach etwa einem halben Jahr ging bei der hoffnungsfrohen Sozialhilfeempfängerin ein kurzer Beschluss des Oberverwaltungsgerichts ein, der lautete: Die Berufung wird nicht zugelassen. Die Anwälte haben nicht in der nach § 124 Abs. 2 VwGO gebotenen Form dargelegt, dass die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat oder das Rechtsmittel mit überwiegender Wahrscheinlichkeit erfolgreich sein wird. Nun wird selbst ein kluger Anwalt einen solchen Fall kaum gewinnen. Aber dass mich die Klägerin anschließend bittet, von den beiden fleißigen Anwältinnen Schadensersatz zu verlangen, weil sie ja alles nicht richtig dargelegt hätten, das könnte vielleicht doch zu denken geben.

Zudem sägen die Richter durch eine rigide Zulassungspraxis den Ast ab, auf dem sie selber sitzen. Während im ersten Reformjahr für die Lektüre der Neuen Juristischen Wochenschrift oder des Deutschen Verwaltungsblatts wohl hier und da durchaus ein wenig mehr Zeit war, wird nun in der Verwaltungsgerichtsbarkeit ein erheblicher Abbau von Richterstellen vollzogen. Dies gilt vor allem für die Berufungs- und Revisionsinstanz. Der 1. Senat des Bundesverwaltungsgerichts, er besteht als damaliger Präsidentensenat seit Gründung des Gerichts am 1.10.1953, wird aufgelöst. Mehrere Senate beim Oberverwaltungsgericht Münster sind schon aufgelöst worden und die Zeit ist wohl nicht mehr fern, dass die bisher 25 Senate wieder auf die 15 Senate zurückgehen, unter denen ich im Jahre 1974 als Anwalt einmal angetreten bin.

Die Bedeutung des Bundesverwaltungsgerichts schwindet. Als ich einen Einzelrichter der ersten Instanz bei einem Ortstermin auf eine noch unveröffentlichte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts verwies und ihm den Leitsatz der Entscheidung aus dem Computer vorlesen wollte, sagte der Verwaltungsrichter, dass ihn das nicht weiter interessiere. Wichtig sei für die Beteiligten die Kenntnis der von ihm getroffenen Entscheidungen, wohl auch die seiner Kammer und vielleicht auch noch ein wenig die des Oberverwaltungsgerichts Münster. Alles andere spiele doch sowieso keine Rolle. Dann kann auch gleich der Richter würfeln und noch hinzufügen, wie unlängst umgekehrt ein enttäuschter Bürger gegenüber dem Oberverwaltungsgericht Lüneburg beim Emssperrwerk: Meine Entscheidung ist rechtskräftig. Keine rosigen Zeiten also für rechtsuchende Bürger und wohl auch nicht für Richter und Anwälte.

## 11. 7. VwGO-Novelle

Das Bundesjustizministerium hat in Reaktion auf diese Fehlentwicklungen den Entwurf einer 7. VwGO-Novelle vorgelegt. Die Novelle soll nach den Worten der Bundesjustizministerin 6

Schwerpunkte enthalten, die wohl als Einstieg in eine umfassende Reform des Verwaltungsprozessrechts zu verstehen sind: Die Frist für die Begründung des Antrags auf Zulassung der Berufung soll auf zwei Monate ausgedehnt werden. Der Antragsteller hat also, nachdem er seinen Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt hat, noch mindestens einen weiteren Monat Zeit, um die Berufung zu begründen. Der Antrag auf Zulassung der Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Bisher sind es nur zwei Wochen.

Die Gründe, unter denen die Berufung zuzulassen sind, sollen moderat erweitert werden. Heute wird der Berufungszulassungsgrund der Divergenz von der Praxis vielfach sehr eng ausgelegt. Dies soll durch eine flexiblere Regelung ersetzt werden. Die Berufung soll auch zugelassen werden, wenn die Fortbildung des Rechts oder die Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung eine Entscheidung des OVG erfordert. Hier wirft die ZPO-Novelle bereits ihre Schatten voraus.

In Fällen, in denen eine Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat oder in denen die Fortbildung des Rechts oder die Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung eine Entscheidung des OVG erfordert, soll künftig auch das VG, also die erste Instanz, befugt sein, selbst die Berufung zuzulassen. Damit können die Verwaltungsgerichte erreichen, dass alle Verfahren, in denen aus ihrer Sicht im Hinblick auf die Gesichtspunkte der Rechtsfortbildung und Rechtseinheit eine Entscheidung des OVG erforderlich ist, ohne die Hürde des Zulassungsverfahrens und die vorherige Einschaltung geschickter Anwälte an das OVG kommen können.

Zur Klärung der Kriterien, unter denen eine Berufung zugelassen werden kann, soll eine Vorlage an das BVerwG vorgesehen werden. Das OVG legt Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung oder Rechtsfragen, in denen zur Fortbildung des Rechts oder zur Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung eine höchstrichterliche Entscheidung notwendig ist, dem BVerwG vor. Auch dieses Modell ist an das ZPO-Reformvorhaben angelehnt.

In Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes soll die bisherige Bezugnahme auf die Berufungszulassungsgründe durch die Prüfung ersetzt werden, ob die Sache Aussicht auf Erfolg hat. Zugleich soll das Recht der Gewerkschaften, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor den OVG zu vertreten, erweitert werden.

Der Entwurf für ein 7. VwGO-ÄndG weist zwar in die richtige Richtung, greift aber zu kurz. Die Defizite bei der Normenkontrolle lässt der Referentenentwurf gänzlich unberücksichtigt. Zwar ist es sicherlich ein erster Schritt, auch dem VG als Ausgangsinstanz die Entscheidung über die Zulassung von Berufung und Beschwerde zuzugestehen. Doch wird sich an der Grundproblematik solange nichts wesentlich ändern, wie die restriktive Auslegungspraxis der OVG anhält. Hinzu kommt, dass nur wenige ihre für richtig befundene Entscheidung nochmals gern durch Dritte überprüfen lassen – genauso wenig wie es selten vorkommt, dass derjenige, der sein Arbeitspensum selbst bestimmen kann, sich ohne Grund zusätzliche Arbeit auflädt. Insofern könnte sich das 7. VwGO-ÄndG auf einen Satz beschränken: Das 6. VwGO-ÄndG wird aufgehoben. Es gilt die bisherige Gesetzesfassung. Missbräuchliches Rechtsschutzersuchen könnte durch eine moderate Regelung zur Zurückweisung in Fällen offenerer Aussichtslosigkeit abgedeckt werden.

## 12. Juristenerfahrungen

Der Jurist lebt mit und von seinen Erfahrungen. Sie sind so verschiedenartig wie die Juristen selbst. Gleichwohl gibt es typische Entscheidungssituationen, vor denen der Jurist bei seiner beruflichen Tätigkeit immer wieder steht und bei denen seine Erfahrungen eine Orientierungshilfe bieten können. Allgemeinverbindliche juristische Erfahrungen gibt es so wenig wie allgemein gültige Lebenserfahrungen. Es wäre zudem keine gute Lebensphilosophie, sich



ausschließlich in das „Paradies der Vergangenheit“ zu flüchten und Gegenwart und Zukunft dabei ganz zu vergessen. Vielleicht ist es so wie mit der Geschichte. Sie wiederholt sich nicht. Aber aus Erfahrungen zu lernen und sie in die Entscheidungsprozesse von heute und morgen und auch in die Verwaltungsgerichtsbarkeit mit einzubeziehen - dieses Prinzip sollte für Anwälte und Verwaltungsrichter in gleicher Weise gelten.