



20. DEUTSCHER VERWALTUNGSGERICHTSTAG

Arbeitskreis 5: Der moderne Verwaltungsprozess – ungeschriebene verwaltungsrichterliche Arbeitskultur in Zeiten der Digitalisierung¹

Der von den Vorsitzenden Richtern Andreas Schmitz (BayVGH) und Ingo Kraft (BVerwG) geleitete Arbeitskreis 5 des Verwaltungsgerichtstags in Würzburg bot Gelegenheit zur Reflexion der alltäglichen verwaltungsrichterlichen Arbeitsweise und

¹ Die Referenten danken Frau RichterIn am Verwaltungsgericht *Mara Hellstern* (VG Würzburg) für die Überlassung ihrer wertvollen Aufzeichnungen zum Ablauf des Arbeitskreises.

zum Erfahrungsaustausch darüber. Als „Arbeitskultur“ wurde das unterhalb des Prozessrechts liegende Bündel ungeschriebener Maximen angesprochen, die die einzelne Richterin, den einzelnen Richter im Berufsalltag tatsächlich leiten, aber nicht komplett prozessrechtlich festgelegt sind. Diese Usancen entspringen aus der Tradition des jeweiligen Spruchkörpers, wobei die Vorsitzende Richterin ebenso wie der Vorsitzende Richter – ohne sich dessen immer bewusst zu sein – auf junge Kollegen, insbesondere auf Proberichter, sicherlich einen prägenden Einfluss ausübt. Dazu kommen individuelle Erfahrungen, die der einzelne Richter u. a. als Ersatzrichter in einer anderen Kammer oder als Einzelrichter gesammelt hat. Nicht zuletzt gibt es auch gerichtsübergreifende Faktoren: So ist zu beobachten, dass der Verhandlungsstil in der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den letzten Jahrzehnten deutlich diskursiver geworden ist.

Gegliedert nach den fünf Phasen des Verwaltungsprozesses (Vorbereitung, mündliche Verhandlung, Beratung, Entscheidungsfindung und Absetzen der Entscheidungsgründe) berichteten die Teilnehmer nach Anmoderation der Referenten über einzelne Aspekte ihrer eigenen Arbeitsweise, woran sich zu jedem Punkt von selbst eine rege Diskussion anschloss.

Zur Phase der **Vorbereitung** der mündlichen Verhandlung wurde die Praxis der Abfassung eines Votums als ausformulierter Entscheidungsvorschlag diskutiert: Einige Teilnehmer äußerten die Befürchtung, dadurch werde das Verständnis des Sachverhalts und die darauf aufbauende Entscheidung zu stark determiniert; die Flexibilität leide. Andere Kollegen sahen demgegenüber in der Erstellung von Voten ein wichtiges Instrument, um den Prozessstoff zu erfassen, zu strukturieren und sich selbst zu vergewissern, dass die Sach- und Rechtslage vollständig durchdrungen worden sei. Voten würden auch unstrittige Erledigungen fördern, da die Beteiligten den Eindruck gewönne, die Richterbank kenne die Akte wirklich und habe sich mit dem Fall intensiv auseinandergesetzt. Andere berichteten hingegen von ihrer Erfahrung, freier und überzeugender in der mündlichen Verhandlung auftreten zu können, wenn nur eine Lösungsskizze erstellt worden sei. Zu konstatieren ist in Deutschland ein Nord-Süd-Gefälle in der Dichte der schriftlichen Fixierung des Entscheidungsvorschlags.

Kontrovers erörtert wurde die Frage, ob man den Beteiligten vorab den Tatbestand oder auch eine Gliederung der mündlichen Verhandlung übersenden solle. Berichtet wurde von überwiegend positiven Erfahrungen mit dieser Vorgehensweise, weil die Betroffenen dann wüssten, wovon das Gericht nach Aktenlage ausgehe und hierauf reagieren könnten. Erforderlich sei allerdings eine flexible, am Einzelfall ausgerichtete Handhabung je nach Komplexität des Falles. Die Referenten erinnerten nochmals an die Ziele einer guten Vorbereitung des Falles: Die Förderung der Qualität der richterlichen Entscheidung bei Wahrung einer angemessenen Verfahrensdauer (Trias von Qualität, Quantität und Zeit).

Zur **mündlichen Verhandlung** wurde die Praxis einer Vorstellung der Richterbank abgefragt, die Länge des Sachberichts als Problem angesprochen und selbstkritisch die Offenheit des Rechtsgesprächs hinterfragt. Alle Teilnehmer sahen die mündliche Verhandlung als wesentlichen Teil des Verfahrens und wichtiges Forum zur Kommunikation mit den Betei-

ligten an. Dadurch könne auch Vertrauen in die Gerichte als Institution aufgebaut bzw. dem Vertrauensverlust gegenüber staatlichen Institutionen entgegengewirkt werden. Als wichtige Voraussetzungen für das Gelingen einer mündlichen Verhandlung benannten die Teilnehmer insbesondere folgende Gesichtspunkte:

- Gute Vorbereitung und Strukturierung,
- nicht bloß schriftlich bereits Ausgetauschtes nochmal mündlich wiederholen, kein „Schaulaufen“,
- offen diskutieren,
- die Beteiligten nicht „abfertigen“, sondern sie ernst nehmen,
- Kommunikationsstil: z. B. in der Verhandlung nicht bloß vorlesen (z. B. den Sachbericht eher frei vortragen) und
- ggf. Hilfsmiteinsatz prüfen, z. B. Visualisierungsmöglichkeiten (Beamer).

Zum Thema Videoverhandlung berichteten einige Kollegen von positiven Erfahrungen, insbesondere in der Corona-Zeit. Andere hoben die Bedeutung für Beteiligte hervor, sich in der analogen mündlichen Verhandlung mit physisch präsenten Behördenvertretern austauschen zu können. Schließlich wurde auf die Möglichkeit von Erörterungsterminen hingewiesen, welche – ähnlich dem frühen ersten Termin in der ZPO – eingesetzt werden und zu einer schnellen Streitbeilegung beitragen könnten.

Die **Beratung** sollte nach Auffassung aller Wortmeldungen offen für echte Diskussionen sein. Es sei eine Frage der Wertschätzung gegenüber den Kollegen, diese einzubinden und das Urteil als Teamprodukt zu begreifen. Diese Gemeinschaftsarbeit sei für Berufsanfänger im Vergleich zur ordentlichen Gerichtsbarkeit zudem ein Attraktivitätsvorteil der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Neue Kammerkollegen und Proberichter müssten als Chance für frischen Wind in der Kammer ansehen werden, weil sie selbstverständlich Gewordenes hinterfragten. Als Hemmnisse für eine offene Diskussionskultur wurden psychologische Faktoren identifiziert (Wahrung des Kammerfriedens, tatsächlicher oder vermeintlicher Beurteilungsdruck, zügige Entscheidungsfindung).

Neben dieser auf das Verhältnis der Berufsrichter untereinander fokussierenden Diskussion wurde auch die Frage der Einbeziehung der ehrenamtlichen Richter erörtert. Dieser Diskurs finde gerade bei komplexen Fällen oft „vereinfacht“ statt. Hiervon ausgehend wurde erörtert, wie detailliert man den Fall mit den ehrenamtlichen Richtern besprechen sollte und beim Abfassen der Entscheidung mit Gesichtspunkten umgehe, die mit den ehrenamtlichen Richtern in der Beratung nicht so präzise fixiert worden seien. Zudem wurde die Frage in den Raum geworfen, inwieweit Berufsrichter vor der Beratung mit den ehrenamtlichen Richtern versuchten, einen Kompromiss/eine gemeinsame Lösung zu finden, um keine „Verwirrung“ unter den ehrenamtlichen Richtern zu provozieren.

Zum Punkt der **Entscheidungsfindung** wiesen die Referenten auf die Notwendigkeit der klaren Trennung zwischen Tat und Rechtsfragen hin. So seien Fallgruppenbezeichnungen und Phänotypen (z. B. Reichsbürger, Verhinderungsblockade) keine Rechtsbegriffe. Bei der Beweiswürdigung erwiesen sich stringente tatrichterliche Feststellungen gegenüber weichen Non-liquet-Formulierungen als vorzugswürdig. In der Diskussion, ob Verwaltungsgerichte im Vergleich zu den Kollegen von der ordentlichen Gerichtsbarkeit die klare Beantwortung

von Tatfragen (z. B. (Un-)Glaubwürdigkeit von Zeugen- und Parteiaussagen) scheuten und zu oft in komplexe Rechtskonstruktionen auswichen, zeigte sich ein kontroverses Bild: Einerseits sei es schlicht unerheblich jemanden der Lüge zu bezichtigen, wenn es hierauf rechtlich nicht ankomme. Andererseits solle man klaren Worten zur Unglaubwürdigkeit nicht ausweichen und in die Erörterung nachgelagerter Rechtsfragen fliehen, nur um der eigenen tatrichterlichen Überzeugung nicht klar Ausdruck verleihen zu müssen. Ferner wurde die Frage erörtert, wann man eine Entscheidung verkündet oder ob es nicht auch eine Frage des Respekts gegenüber den Beteiligten sein könne, nach einer längeren mündlichen Verhandlung kein Stuhltrail zu fällen, sondern nach reiflicher Überlegung das Urteil nach § 116 Abs. 2 VwGO zuzustellen.

Schließlich moderierten die Referenten das Thema „**Entscheidung schreiben**“ mit folgenden Empfehlungen an:

- Einleitungssatz, der dem Leser klarmacht, worum es überhaupt geht;
- Vorgefertigten Tatbestand auskämern;
- Klare Gliederung vorüberlegen (Obersatz), nicht drauflos schreiben;
- Innerhalb der rechtlichen Aussagen: saubere Trennung zwischen Rechtssätzen (Maßstabsfragen) und fallbezogener Subsumtion;
- Normwiedergabe und Aufbereitung;
- Zahl der Argumente: manchmal ist weniger mehr;
- Keine Doktorarbeit schreiben: idealerweise knackig und trotzdem die angesprochenen und aufgeworfenen Problempunkte erschöpfend abhandeln und
- Textbausteine immer wieder kritisch überprüfen (Fallrelevanz).

Die Kolleginnen und Kollegen waren sich einig, dass Tatbestand und Entscheidungsgründe aufeinander abgestimmt, Schwerpunkte richtig gesetzt werden müssten und die Entscheidung trotzdem mehrere Begründungsstränge enthalten könne. Man solle sich kurzfassen, weshalb insbesondere auch Textbausteine angepasst und gekürzt werden sollten. Der Leser solle mithilfe von Einführungs-/Obersätzen durch den Text geleitet werden (Kontrollfrage: Ist dem Leser klar, warum er etwas lesen muss?). Unterschiedlich beurteilt wurde die Darstellung des Parteivorbringens im Tatbestand: Halte ich den Tatbestand möglichst kurz, bringe nur entscheidungsrelevanten Vortrag und wie stark fasse ich den Vortrag mit meinen eigenen Worten zusammen? Oder bilde ich wirklich alle Argumente der Beteiligten ab, damit diese sich gehört fühlen? Zu vermeiden sei aber jedenfalls ein „Ping-Pong-Tatbestand“, der das Vorbringen ohne inhaltliche Verarbeitung rein chronologisch wiedergebe.

Die rege Diskussion unter den über 200 Teilnehmern des Arbeitskreises ist Beleg dafür, wie interessant es sein kann, die lieb gewonnene eigene Arbeitskultur zu hinterfragen. Der diskursive Austausch mit der Vorgehensweise und den Erfahrungen von Kolleginnen und Kollegen anderer Gerichte erweitert den Horizont und bringt uns alle ein Stück weiter.

Prof. Dr. Ingo Kraft, Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht und

Andreas Schmitz, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgerichtshof
