

Niedersächsisches Justizministerium

**Handbuch für die  
ehrenamtlichen Richterinnen  
und  
Richter der  
Verwaltungsgerichts-  
barkeit**

Ein Leitfaden für die Praxis



**Niedersachsen. Klar.**

## Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,

Sie sind in das Amt einer ehrenamtlichen Richterin bzw. eines ehrenamtlichen Richters in der niedersächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeit berufen worden. Als ehrenamtliche Richterin bzw. ehrenamtlicher Richter sind Sie ein wichtiges demokratisches Element der Rechtspflege und künftig mit richterlichen Aufgaben betraut. Als sogenannte Laienrichter haben Sie das gleiche Stimmrecht wie die Berufsrichter und damit erheblichen Einfluss auf die Entscheidungsfindung. Dank Ihrer engagierten Mitarbeit wird der Verfassungsgrundsatz „Alle Macht geht vom Volke aus“ verwirklicht. Darüber hinaus fördern Sie eine transparente und für Nichtjuristen leichter verständliche Argumentation.



Dieser Leitfaden soll Ihnen bei der Erfüllung Ihrer verantwortungsvollen Aufgabe helfen und Sie über die Rechte und Pflichten informieren, die mit diesem Ehrenamt verbunden sind. Er enthält wichtige Informationen über den Verfahrensgang sowie zum Umfang Ihrer Mitwirkung an verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen. Darüber hinaus finden Sie auch Hinweise zu praktischen Fragen wie der Aufwandsentschädigung.

Ich danke Ihnen für Ihre Bereitschaft, dieses wichtige Ehrenamt zu übernehmen. Für Ihre Tätigkeit wünsche ich Ihnen viel Erfolg und auch Freude an der damit übernommenen Verantwortung.

A handwritten signature in blue ink that reads "B. Havliza". The signature is written in a cursive, flowing style.

Barbara Havliza  
Niedersächsische Justizministerin

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>GRUNDSÄTZE UNSERER VERFASSUNG</b>	<b>8</b>
1.1	<b>Grundentscheidungen des Grundgesetzes</b>	<b>8</b>
1.1.1	Die Bundesrepublik ist ein demokratischer Staat	8
1.1.2	Die Bundesrepublik ist ein <b>sozialer</b> Staat	8
1.1.3	Die Bundesrepublik ist ein <b>Bundesstaat</b>	8
1.1.4	Die Bundesrepublik ist ein <b>Rechtsstaat</b>	8
1.1.4.1	Der Grundsatz der <b>Gewaltenteilung</b>	9
1.1.4.2	Die Garantie effektiven Rechtsschutzes	10
<b>2</b>	<b>AUFBAU DER RICHTSBARKEITEN</b>	<b>11</b>
2.1	<b>Die Organe der Rechtsprechung</b>	<b>11</b>
2.1.1	Die Verfassungsgerichtsbarkeit	12
2.1.2	Die ordentliche Gerichtsbarkeit	12
2.1.3	Die Arbeitsgerichtsbarkeit	13
2.1.4	Das Patentgericht	13
2.1.5	Die Verwaltungsgerichtsbarkeit	13
2.1.6	Die Sozialgerichtsbarkeit	13
2.1.7	Die Finanzgerichtsbarkeit	14
2.1.8	Die Disziplinar-, Berufs- und Truppendienstgerichtsbarkeit	14
2.1.9	<b>Reformen</b> der Rechtswege	15
2.1.10	<b>Überblick</b> über die wichtigsten Gerichtsbarkeiten, deren Zuständigkeiten und Verfahrensordnungen	16
<b>3</b>	<b>GESCHICHTE UND BEDEUTUNG DER VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT</b>	<b>16</b>
3.1	<b>Entstehung</b>	<b>16</b>
3.2	<b>Entwicklung</b>	<b>18</b>
3.3	<b>Heutige Bedeutung</b>	<b>20</b>
3.4	<b>Statistische Angaben</b>	<b>20</b>
<b>4</b>	<b>DIE BEDEUTUNG DER MITWIRKUNG EHRENAMTLICHER RICHTERINNEN UND RICHTER</b>	<b>21</b>
4.1	<b>Geschichte</b>	<b>21</b>
4.2	<b>Heutige Bedeutung und Funktion</b>	<b>22</b>
<b>5</b>	<b>VORAUSSETZUNGEN FÜR DAS RICHTERAMT</b>	<b>23</b>
5.1	<b>Persönliche Voraussetzungen</b>	<b>23</b>
5.2	<b>Ausschließungsgründe und Hinderungsgründe</b>	<b>23</b>
5.3	<b>Ablehnungsrecht</b>	<b>24</b>
5.4	<b>Folgen fehlerhafter Besetzung</b>	<b>24</b>

<b>6</b>	<b>DAS BERUFUNGSVERFAHREN</b>	<b>25</b>
6.1	Vorschlagslisten	25
6.2	Der Wahlausschuss	25
6.3	Die Berufung	26
6.4	Die Vereidigung	26
<b>7</b>	<b>DIE BEENDIGUNG DES AMTES</b>	<b>27</b>
7.1	Die Amtsdauer, Beendigung und Nachberufung	27
7.2	Die Ablehnung der Übernahme und die Niederlegung des Amtes	27
7.3	Die Amtsentbindung und zeitweilige Beurlaubung	27
<b>8</b>	<b>DIE ORGANISATION DER MITWIRKUNG</b>	<b>28</b>
8.1	Die Besetzung der Richterbank	28
8.2	Zuweisung zu einzelnen Kammern	28
8.3	Heranziehungsfolge, Heranziehungsliste	28
8.4	Verhinderung einer ehrenamtlichen Richterin oder eines Richters	29
8.5	Beteiligung an Teilen des Verfahrens	29
<b>9</b>	<b>PFLICHTEN DER EHRENAMTLICHEN RICHTERINNEN UND RICHTER</b>	<b>30</b>
9.1	Mitwirkungs- und Mitteilungspflichten	30
9.2	Abstimmung	31
9.3	Geheimhaltung	32
9.4	Unparteilichkeit	32
9.5	Folgen von Pflichtverletzungen	34
<b>10</b>	<b>RECHTE DER EHRENAMTLICHEN RICHTERINNEN UND RICHTER</b>	<b>35</b>
10.1	Die richterliche Unabhängigkeit	35
10.2	Mitwirkung in der mündlichen Verhandlung	35
10.2.1	Vorbereitung und Unterrichtung	36
10.2.2	Fragerecht	37
10.2.3	Beratung	37
10.2.4	Abstimmung	38
10.2.5	Urteil	39
10.3	sonstige Rechte	39
10.3.1	Entschädigung für Zeitversäumnis	40
10.3.2	Entschädigung für Nachteile bei der Haushaltsführung	40

10.3.3	Entschädigung für Verdienstausfall	40
10.3.4	Entschädigung für Fahrtkosten	41
10.3.5	Aufwandsentschädigung	41
10.3.6	Ersatz für sonstige Aufwendungen	41
10.3.7	Vorschüsse	42
10.3.8	Unfallschutz	42
10.3.9	Festsetzungsverfahren	42
10.3.10	steuerrechtliche Behandlung der Entschädigungen	42
<b>11</b>	<b>DAS VERWALTUNGSGERICHTLICHE VERFAHREN</b>	<b>43</b>
<b>11.1</b>	<b>Organisation und Aufbau</b>	<b>43</b>
<b>11.2</b>	<b>Aufbau der einzelnen Gerichte</b>	<b>44</b>
<b>11.3</b>	<b>Aufgaben und Geschäftsverteilung</b>	<b>45</b>
11.3.1	Das Präsidium	45
11.3.2	Die/Der Vorsitzende	46
11.3.3	Die Berichterstatterin/Der Berichterstatter	46
<b>11.4</b>	<b>Der Verwaltungsprozess</b>	<b>47</b>
11.4.1	Der Rechtsweg	47
11.4.2	Zuständigkeit	47
11.4.2.1	Örtliche Zuständigkeit	47
11.4.2.2	Sachliche Zuständigkeit	48
11.4.2.3	Instanzielle Zuständigkeit	48
11.4.3	Beteiligte	49
11.4.4	Prozessbevollmächtigte und Beistände	49
<b>11.5</b>	<b>Verfahrensgrundsätze</b>	<b>49</b>
11.5.1	Amtsermittlungsgrundsatz	49
11.5.2	Dispositionsmaxime	50
11.5.3	Unmittelbarkeit	50
11.5.4	Mündlichkeit	50
11.5.5	Das rechtliche Gehör	50
11.5.6	Öffentlichkeit	51
<b>11.6</b>	<b>Die Klage</b>	<b>51</b>
11.6.1	Erhebung der Klage	51
11.6.2	Klagearten	52
11.6.3	Zulässigkeit	53
11.6.3.1	Das Rechtsschutzbedürfnis	53
11.6.3.2	Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen	53
11.6.4	Besonderheiten für Verfahren, die Verwaltungsakte betreffen	54
11.6.4.1	Der Verwaltungsakt	54
11.6.4.2	Das Widerspruchsverfahren	54
11.6.4.3	Form und Frist des Widerspruches	54
11.6.4.4	Widerspruchsbescheid	55
11.6.4.5	Klagefrist für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen	55
11.6.4.6	Untätigkeitsklage	55
11.6.4.7	Klagebefugnis	56
11.6.5	Das Normenkontrollverfahren	56
<b>11.7</b>	<b>Vorläufiger Rechtsschutz</b>	<b>56</b>
11.7.1	Suspensiveffekt	56
11.7.2	Anordnung der aufschiebenden Wirkung	57
11.7.3	Einstweilige Anordnung	57
<b>11.8</b>	<b>Ablauf der mündlichen Verhandlung</b>	<b>58</b>

11.8.1.1	Ladung	58
11.8.1.2	Aufruf der Sache	58
11.8.1.3	Eröffnung der mündlichen Verhandlung	59
11.8.1.4	Vortrag des Sachverhalts und Erörterung	59
11.8.1.5	Der Klageantrag	59
11.8.2	Das Urteil	60
11.8.2.1	Der Urteilsspruch	60
11.8.2.2	Die Kosten	60
11.8.2.3	Verkündung	61
11.8.2.4	Das schriftliche Urteil	61
11.8.3	Gerichtsbescheid	61
<b>11.9</b>	<b>Rechtsmittel</b>	<b>61</b>
11.9.1	Berufung	61
11.9.2	Revision	62
<b>11.10</b>	<b>Besondere Verfahrensarten</b>	<b>63</b>
11.10.1	Disziplinarrecht	63
11.10.2	Personalvertretungsrecht	63
<b>12</b>	<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</b>	<b>65</b>

# 1 Grundsätze unserer Verfassung

## 1.1 Grundentscheidungen des Grundgesetzes

In der Folge der Ergebnisse der Politik der Weimarer Republik und des Nationalsozialismus hat das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland Leitprinzipien unabänderlich ([Art. 79 Abs. 3 GG](#)) in Vorschriften definiert, die auch als Staatsfundamentalnormen bezeichnet werden.

### 1.1.1 Die Bundesrepublik ist ein demokratischer Staat

Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG benennt das Volk als Träger der Staatsgewalt. Der Grundsatz der Volkssouveränität wird in der Bundesrepublik dadurch gewährleistet, dass alle staatlichen Organe, denen die Ausübung von Staatsgewalt übertragen wird, in allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen bestimmt werden oder jedenfalls ihre Legitimation zumindest mittelbar aus Wahlen herleiten.

### 1.1.2 Die Bundesrepublik ist ein **sozialer** Staat

Nach dem Sozialstaatsprinzip hat der Staat soziale Gerechtigkeit im Sinne einer gerechten Sozialordnung zu verwirklichen und für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze zu sorgen. Das Sozialstaatsprinzip, das als Korrektiv liberaler Ordnungsvorstellungen zu verstehen ist, gibt dem Staat ein Mandat zu aktiver Wirtschafts- und Sozialpolitik, aber auch zu sozialer Korrektur und Aktivität bei sozialen Konflikten.

### 1.1.3 Die Bundesrepublik ist ein **Bundesstaat**

Auch in dem Bekenntnis zum föderalen Staat spiegelt die Verfassung die Erfahrungen der Vergangenheit, denn eine zentralstaatliche Diktatur wie sie aus der Weimarer Republik mit dem nationalsozialistischen Regime entstanden war, soll durch dieses in Art. 20 Abs. 1 GG festgelegte Prinzip verhindert werden. Zudem entspricht der föderale Aufbau der deutschen (Verfassungs-)geschichte.

### 1.1.4 Die Bundesrepublik ist ein **Rechtsstaat**

Die Forderung nach dem Rechtsstaat war zunächst ein Kampfbegriff des erstarkenden Bürgertums anfangs des 19. Jahrhunderts, mit dem die Bildung eines aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Parlaments, die Bindung der Staatsverwaltung an parlamentarisch verabschiedete Gesetze und die Bildung unabhängiger Gerichte zur Gewährung von Rechtsschutz gegen Rechtsverletzungen der Verwaltung gefordert wurde. Im Zuge der Entwicklung folgte dann eine Verengung des Rechtsstaatsprinzips auf seine formalen Komponenten, die zur totalen Perversion in Form der legalen Selbstabdankung des Parlaments im Jahre 1933 und weiterem legalen Unrecht in der Folgezeit führte. Aus diesen Erfahrungen heraus versteht sich die kritische Distanz zum lediglich formalen Gesetzesbegriff in der Bundesrepublik, die sich in der Unterwerfung des Gesetzgebers unter die durch das Verfassungsgericht geschützte Verfassung, aber auch in der Bindung der Exekutive und der Rechtsprechung an „Gesetz und Recht“ zeigt. Der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit soll Gerechtigkeit und Rechtssicherheit gewährleisten und die Tätigkeit des Staates an Gesetz und Recht binden. Zu den rechtsstaatlichen Grundsätzen gehören insbesondere die Garantie von Grundrechten,

die Bindung der Legislative an die verfassungsmäßige Ordnung und die Bindung der Exekutive und Judikative an Gesetz und Recht, die Rechtssicherheit, Voraussehbarkeit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns sowie das Verbot der Rückwirkung belastender Gesetze und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Von besonderer Bedeutung für den Rechtsstaat ist der Grundsatz der Gewaltenteilung und die Garantie effektiven Rechtsschutzes.

#### 1.1.4.1 Der Grundsatz der **Gewaltenteilung**

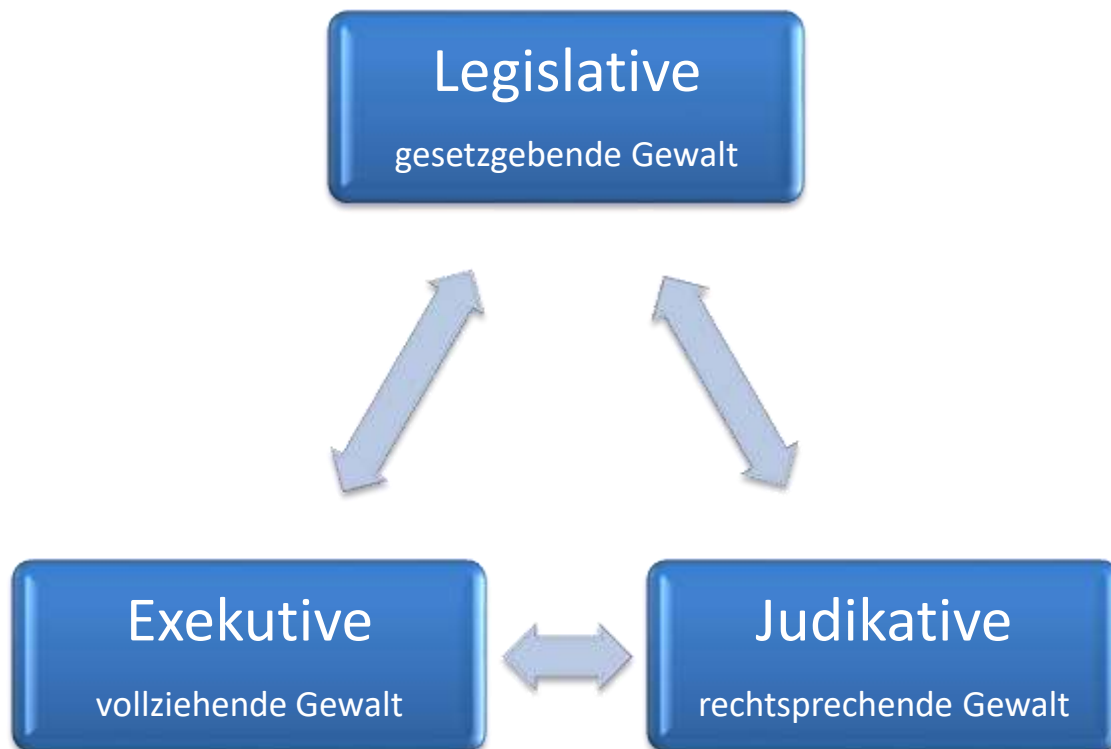
Die Gewaltenteilung stellt ein Kernstück unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung dar, die zu verstehen notwendig ist, um die Rolle der Verwaltungsgerichte in unserem Staatssystem richtig einzuordnen. Der ehemalige Bundespräsident Walter Scheel drückte dies vereinfacht einmal so aus:

*„Das Prinzip der Kontrolle von Macht, welcher Art sie auch immer sei, ist das Herzstück jeder rechtsstaatlichen Demokratie. Im Auftrag des Souveräns Bürger üben die Parlamente die politische Kontrolle aus. Die Gerichtsbarkeit kontrolliert die Einhaltung des Rechts in unserem Staat.“*

In [Art. 20 Abs. 1 GG](#) und [Art. 2 der niedersächsischen Landesverfassung](#) wird das auf den französischen Staatsphilosophen Montesquieu (1689 bis 1755) zurückzuführende Prinzip der Dreiteilung der Gewalten festgelegt.



## Dreiteilung der Staatsgewalt



Durch die Verteilung der Gewalten und die gegenseitige Kontrolle der voneinander unabhängigen Staatsgewalten wird ein ausbalanciertes Machtverhältnis erreicht.

Die Organe der **Gesetzgebung** (im wesentlichen Bundestag, Bundesrat und Landtage) schaffen allgemein verbindliche Anordnungen, die eine Vielzahl von Personen und Lebenssachverhalten betreffen. **Die vollziehende Gewalt** (Regierungen und Verwaltung) setzt diese Anordnungen in die Wirklichkeit um. Die **Rechtsprechung** ist unabhängig, nur dem Gesetz unterworfenen Richtern anvertraut und entscheidet in Streitfällen verbindlich über Rechtsfragen. Dass wir die Gesetzgebung auch als erste Gewalt bezeichnen, hat seinen Grund darin, dass sie nur an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden ist, während die 2. und 3. Gewalt auch an die Ergebnisse der 1. Gewalt, die Gesetze, gebunden sind.

### 1.1.4.2 Die Garantie effektiven Rechtsschutzes

Bindungen des Staatshandelns an den Vorrang der Verfassung, aber auch die anderen Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit bedürfen der Sicherung und der Überwachung. [Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG](#) verlangt besondere Organe der Rechtsprechung, die den umfassenden gerichtlichen Rechtsschutz des Einzelnen gegen Rechtsverletzungen der öffentlichen Gewalt, der in [Art. 19 Abs. 4 GG](#) garantiert wird, gewährleisten. Das Grundgesetz ist damit auch hinsichtlich des Rechtsschutzes gegenüber Akten staatlicher Gewalt, der Nagelprobe der Rechtsstaatlichkeit, weit über die Anfänge des Rechtsstaates hinausgegangen. Die gerichtliche Kontrolle reicht so weit, wie Regierung und Verwaltung rechtlichen Normen unterworfen sind. Diese **umfassende**

**Rechtsschutzgarantie** soll jeglicher Selbstherrlichkeit der öffentlichen Gewalt entgegenwirken. Keine ihrer Handlungen kann, soweit sie in die Rechte des Einzelnen eingreift, richterlicher Nachprüfung entzogen werden. Die [Niedersächsische Verfassung enthält in Art. 53](#) eine entsprechende Vorschrift.

## 2 Aufbau der Gerichtsbarkeiten

### 2.1 Die Organe der Rechtsprechung

Die neben der Gesetzgebung und der vollziehenden Gewalt (Verwaltung) bestehende rechtsprechende Gewalt ist als dritte Gewalt nach [Art. 92 GG](#) „den Richtern anvertraut“. Die Erfüllung der Aufgabe der Rechtsprechung durch die Gerichte setzt deren institutionelle Unabhängigkeit von den anderen staatlichen Organen voraus. Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen ([Art. 97 Abs. 1 GG](#), [§ 25 Deutsches Richtergesetz, DRiG](#)). Die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter besteht danach sachlich darin, dass der Richter im Rahmen seiner rechtsprechenden Tätigkeit Weisungen und Empfehlungen weder seines Dienstherrn noch der Organe anderer Staatsgewalten unterworfen ist (**sachliche Unabhängigkeit**). Er ist wegen seiner richterlichen Tätigkeit grundsätzlich auch strafrechtlich nicht zur Verantwortung zu ziehen. Dies gilt allerdings nicht, wenn der Richter sich selbst außerhalb der Rechtsordnung stellt. Die Rechtsbeugung ([§ 339 StGB](#)) stellt z.B. einen speziellen Straftatbestand für die Richter dar; aber auch dann, wenn der Richter gegen die Grundsätze des Grundgesetzes oder gegen die verfassungsmäßige Ordnung eines Landes verstößt, endet seine Verantwortungsfreiheit ([Art. 98 Abs. 2, 5 GG](#) und [§ 30 Abs. 1 DRiG](#)). Auch die Haftung der Richterinnen und Richter wegen unrichtiger Entscheidungen ist beschränkt ([§ 839 Abs. 2 BGB](#)). Eine Haftung tritt danach nur dann ein, wenn die Pflichtverletzung in einer Straftat besteht oder wenn eine pflichtwidrige Verweigerung oder Verzögerung der Ausübung des Amtes vorliegt. Die hauptberuflich tätigen Richterinnen und Richter sind auch insoweit in ihrer Unabhängigkeit geschützt, als sie vor Ablauf ihrer Dienstzeit nur unter den gesetzlich bestimmten Voraussetzungen und gegen ihren Willen nur aufgrund richterlicher Entscheidung abberufen, das heißt entlassen oder ihres Amtes enthoben werden können. Die hauptamtlichen und planmäßig angestellten Richterinnen und Richter können gegen ihren Willen auch nur unter engen Voraussetzungen an ein anderes Gericht versetzt werden. Dies wird z.B. zulässig, wenn Organisationsveränderungen eine Versetzung erfordern (**persönliche Unabhängigkeit**).

Die starke verfassungsrechtliche Stellung des Richteramtes erfordert eine strikte Unparteilichkeit der Richterinnen und Richter. Deshalb genügt es für die Ablehnung eines Richters, wenn ein am Verfahren Beteiligter bei vernünftiger Würdigung aller Umstände Anlass hat, an der richterlichen Unvoreingenommenheit zu zweifeln. Auf tatsächliche Befangenheit oder Parteilichkeit kommt es nicht an. Die starke verfassungsrechtliche Stellung führt zugleich zu der grundgesetzlich verankerten Verfahrensgarantie des **Anspruchs auf den gesetzlichen Richter** ([Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG](#)). Danach bedarf es einer generellen Vorausbestimmung durch Gesetz und Geschäftsverteilungsplan, welche Richterin oder welcher Richter für welche Streitsachen jeweils zuständig sein soll. Es soll also jede Art möglicher Manipulationen verhindert werden. Das Ergebnis einer konkret anstehenden Entscheidung darf in keinem Fall von einer wie auch immer gearteten Auswahl der an der Entscheidung

mitwirkenden Richter beeinflusst werden. Das kann praktisch nur dadurch gewährleistet werden, dass für alle denkbaren Fälle allgemein und im Voraus generell festgelegt wird, welche Richterin oder welcher Richter für die jeweilige Entscheidung zuständig sein soll. Das wird dadurch sichergestellt, dass sachliche und örtliche Zuständigkeiten gesetzlich festgelegt sind. Gerichtsintern werden darüber hinaus allgemein zum Jahresbeginn in einer im Rahmen der gerichtlichen Selbstverwaltung aufgestellten Geschäftsverteilung die Aufgaben verteilt (vgl. dazu im einzelnen Kapitel 8).

Das Grundgesetz sieht verschiedene Gerichtszweige vor, die jeweils für bestimmte Rechtsbereiche zuständig sind. So wird nach der Verfassung zwischen der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Arbeitsgerichtsbarkeit, der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Sozialgerichtsbarkeit, der Finanzgerichtsbarkeit, der Disziplinar- und der Wehrdienstgerichtsbarkeit sowie der Gerichtsbarkeit für Angelegenheiten des gewerblichen Rechtsschutzes unterschieden ([Art. 93 bis 96 GG](#)). Über allen diesen Zweigen der Fachgerichtsbarkeiten ist als übergeordnete Instanz das Bundesverfassungsgericht angesiedelt, das auch als „Hüter der Verfassung“ bezeichnet wird.

### 2.1.1 Die Verfassungsgerichtsbarkeit

Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist die vom **Bundesverfassungsgericht**, dem höchsten deutschen Gericht mit Sitz in Karlsruhe, und von den Verfassungsgerichten der Länder, in Niedersachsen dem **Staatsgerichtshof** mit Sitz in Bückeburg, ausgeübte Gerichtsbarkeit. Sie ist zuständig für Rechtsstreitigkeiten, die aufgrund von Verfassungsrecht entschieden werden. Das Bundesverfassungsgericht ist nach [Art. 93 GG](#) für Streitigkeiten zwischen verschiedenen Organen des Bundes, insbesondere aber auch für Verfassungsbeschwerden zuständig, die jedermann mit der Behauptung erheben kann, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte verletzt zu sein. Die Erhebung der Verfassungsbeschwerde durch Einzelne setzt voraus, dass zuvor der Rechtsweg ausgeschöpft wurde ([§ 90 Abs. 2 BVerfGG](#)). Die Gerichte der anderen Gerichtszweige können zudem ein bei ihnen anhängiges Verfahren aussetzen und den Verfassungsgerichten vorlegen, wenn sie ein in dem Verfahren anzuwendendes Gesetz für verfassungswidrig halten ([Art 100 Abs. 1 GG](#), [Art. 54 Nr. 4 Verf.Nds](#)). Der Niedersächsische Staatsgerichtshof entscheidet im Wesentlichen über die Frage, ob landesrechtliche Vorschriften in Einklang mit der niedersächsischen Verfassung stehen ([Art. 54 Verf.Nds](#)).

### 2.1.2 Die ordentliche Gerichtsbarkeit

Zur traditionell so bezeichneten ordentlichen Gerichtsbarkeit gehören die **Amtsgerichte** (an 80 Standorten in Niedersachsen), die **Landgerichte** (mit Sitz in Aurich, Braunschweig, Bückeburg, Göttingen, Hannover, Hildesheim, Lüneburg, Oldenburg, Osnabrück, Stade und Verden), die **Oberlandesgerichte** (in Niedersachsen mit Sitz in Braunschweig, Celle und Oldenburg) und der Bundesgerichtshof (mit Sitz in Karlsruhe). Die ordentlichen Gerichte entscheiden über Strafsachen und über alle bürgerlichen (zivilrechtlichen) Rechtsstreitigkeiten, soweit nicht besondere Gerichte bestellt oder zugelassen sind ([§ 13 GVG](#)). Bürgerliche Streitigkeiten, die von den Zivilgerichten entschieden werden, sind solche Rechtsstreitigkeiten, in denen sich Parteien, die sich auf der Ebene der Gleichordnung gegenüberstehen (also regelmäßig Bürgerinnen und

Bürger), über privatrechtliche Forderungen und Rechtsverhältnisse auseinandersetzen. Dazu gehören zum Beispiel familien- und erbrechtliche Auseinandersetzungen, Streitigkeiten aus privatrechtlichen Verträgen (z.B. Miet-, Kauf-, Pacht- oder Werkvertrag), oder Streitigkeiten wegen Schadensersatzansprüchen. Die Zivil-, insbesondere die Amtsgerichte erledigen darüber hinaus einige Aufgaben, die eigentlich Verwaltungstätigkeit darstellen. Dazu gehören die Aufgaben der freiwilligen Gerichtsbarkeit (Grundbuch-, Nachlass-, Register- und Betreuungssachen). Streitigkeiten in diesen Sachen sind den ordentlichen Gerichten zugewiesen (vgl. [Grundbuchordnung](#)).

### 2.1.3 Die Arbeitsgerichtsbarkeit

Bürgerlichrechtliche Streitigkeiten aus Arbeitsverhältnissen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sind gemäß [§ 2 Arbeitsgerichtsgesetz](#) (ArbGG) der Arbeitsgerichtsbarkeit zugewiesen. Die Arbeitsgerichte (in Niedersachsen mit Sitz in Braunschweig, Celle, Emden, Göttingen, Hameln, Hannover, Hildesheim, Lingen, Lüneburg, Nienburg, Oldenburg, Osnabrück, Stade, Verden und Wilhelmshaven) entscheiden in erster Instanz, das Landesarbeitsgericht (mit Sitz in Hannover) in zweiter und das Bundesarbeitsgericht (mit Sitz in Erfurt) in letzter Instanz. Die Arbeitsgerichtsbarkeit entscheidet auch über Streitigkeiten zwischen den Tarifvertragsparteien (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände). Soweit Angestellte und Arbeiter des öffentlichen Dienstes betroffen sind, entscheiden über Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis die Arbeitsgerichte, weil insoweit im Gegensatz zum Streit aus dem Beamtenverhältnis eine zivilrechtliche Streitigkeit vorliegt.

### 2.1.4 Das Patentgericht

Für die Angelegenheiten des gewerblichen Rechtsschutzes ist auf der Grundlage des [Art. 96 Abs. 1 GG](#) das Patentgericht in München als Bundesgericht erster Instanz zuständig. Das Bundespatentgericht entscheidet über Beschwerden gegen Beschlüsse des Deutschen Patentamtes in Verfahren wegen der Erteilung von Patenten, Eintragung oder Löschung von Gebrauchsmustern oder Warenzeichen sowie über Klagen auf Feststellung der Nichtigkeit oder der Zurücknahme eines Patentes. In zweiter und letzter Instanz entscheidet der Bundesgerichtshof in Karlsruhe ([Art. 96 Abs. 3 GG](#)).

### 2.1.5 Die Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die allgemeinen Verwaltungsgerichte entscheiden nach [§ 40 VwGO](#) in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz anderen Gerichten ausdrücklich zugewiesen sind. Die Einzelheiten werden im Folgenden, insbesondere in Kapitel 11, dargestellt. Verwaltungsgerichte erster Instanz gibt es in Niedersachsen in Braunschweig, Göttingen, Hannover, Lüneburg, Oldenburg, Osnabrück, und Stade. In zweiter Instanz entscheidet das Oberverwaltungsgericht (mit Sitz in Lüneburg), in dritter Instanz das Bundesverwaltungsgericht mit Sitz in Leipzig.

### 2.1.6 Die Sozialgerichtsbarkeit

Besondere Verwaltungsgerichte stellen die Sozialgerichte dar ([§ 1 Sozialgerichtsgesetz - SGG](#)), denen gemäß [§ 51 SGG](#) bestimmte Aufgaben zugewiesen wurden. Die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit entscheiden über öffentlich-rechtliche

Streitigkeiten in Angelegenheiten der Sozialversicherung, der Arbeitslosenversicherung und der übrigen Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit, z.B. des Arbeitsförderungsrechtes. Zu den Sozialversicherungen gehören die Rentenversicherung der Arbeiter, der Angestellten und der Knappschaft sowie die gesetzliche Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung. Den Sozialgerichten sind ferner die öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten der Kassenärzte, der Kriegsopferversorgung, der Lohnfortzahlung, des Schwerbehindertenrechts, der Entschädigung der Opfer von Gewalttaten, des (SED-) Unrechtsbereinigungsgesetzes und in Niedersachsen auch des Landesblindengeldes zugewiesen. Seit Beginn des Jahres 2005 wurde den Sozialgerichten im Rahmen der sog. Hartz IV-Gesetze auch die bis dahin von den Verwaltungsgerichten entschiedenen Angelegenheiten der Sozialhilfe und des Asylbewerberleistungsrechts sowie die Angelegenheiten der Grundsicherung für Arbeitssuchende zugewiesen. In erster Instanz entscheiden die Sozialgerichte (in Niedersachsen in Aurich, Braunschweig, Hannover, Hildesheim, Lüneburg, Oldenburg, Osnabrück und Stade), in zweiter Instanz das Landessozialgericht, dessen Sitz sich in Celle (mit einer Zweigstelle in Bremen) befindet, und in dritter Instanz das Bundessozialgericht mit Sitz in Kassel.

#### 2.1.7 Die Finanzgerichtsbarkeit

Die Finanzgerichtsbarkeit stellt ebenfalls eine besondere Form der Verwaltungsgerichtsbarkeit dar, deren Verfahren und Zuständigkeiten gemäß [Art. 108 Abs. 6 GG](#) in der Finanzgerichtsordnung geregelt wurden. Das niedersächsische Finanzgericht hat seinen Sitz in Hannover. In zweiter und letzter Instanz entscheidet der Bundesfinanzhof mit Sitz in München. Die Finanzgerichtsbarkeit entscheidet über Streitigkeiten mit Finanzbehörden in Abgabenangelegenheiten (Zoll- und Steuersachen), nicht jedoch in Abgabenangelegenheiten der Kommunen und Kirchen (Grund-, Gewerbe-, Hunde-, Vergnügungs- und Kirchensteuer sowie alle Gebühren und Beiträge nach dem Kommunalabgabengesetz) für die das allgemeine Verwaltungsgericht zuständig ist.

#### 2.1.8 Die Disziplinar-, Berufs- und Truppendienstgerichtsbarkeit

Für Dienstvergehen der Landes- und Kommunalbeamten sind nach dem Niedersächsischen Disziplinalgesetz (NDiszG) und nach dem Bundesdisziplinalgesetz (BDG) auch für die Bundesbeamten bei den Verwaltungsgerichten **Disziplinarkammern** eingerichtet worden. Diese entscheiden über die dienstrechtlichen Folgen der Pflichtverletzungen. In zweiter und letzter Instanz das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht in Lüneburg. Im Falle der Bundesbeamten entscheidet das Oberverwaltungsgericht durch Disziplinarsenate über Berufungen gegen verwaltungsgerichtliche Urteile, das Bundesverwaltungsgericht über Revisionen.

Über Pflichtverletzungen durch Richter entscheidet das niedersächsische **Dienstgericht für Richter**, das gemäß § 50 des Niedersächsischen Richtergesetzes (Nds.RiG) bei dem Landgericht Hannover errichtet wurde. In zweiter Instanz entscheidet der **Niedersächsische Dienstgerichtshof**, der bei dem Oberlandesgericht in Celle errichtet ist.

**Berufsgerichte**, die über Pflichtverletzungen der Angehörigen freier Berufe entscheiden, gibt es z.B. für Rechtsanwälte, Ärzte, Steuerberater und Apotheker.

Soweit Soldaten betroffen sind, entscheidet das Truppendienstgericht (Nord oder Süd). In zweiter Instanz entscheiden die Wehrdienstsenate bei dem Bundesverwaltungsgericht.

#### 2.1.9 Reformen der Rechtswege

Bereits seit einigen Jahren gibt es Bestrebungen, die Rechtswege durch eine Reform übersichtlicher und klarer zu gestalten. Durch die Zusammenführung der öffentlich-rechtlichen Rechtswege (Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit) sowie der zivilrechtlichen Rechtswege (Arbeits-, Amts- und Landgerichte) könnte eine bessere Überschaubarkeit für die Bürgerinnen und Bürger erreicht werden. Zugleich würde mit einer Steigerung der Effizienz auch eine Verbesserung der inneren und äußeren Flexibilität der Richterinnen und Richter sowie eine positive Ausweitung der Selbstverwaltung der Gerichte und damit ihrer Unabhängigkeit einhergehen, weil die Präsidien der Gerichte dann über den Personaleinsatz auf breiterer Ebene unter besserer Berücksichtigung der persönlichen Belange und der Einsatzmöglichkeiten der Richterinnen und Richter selbst entscheiden könnten. Gerade auch im Zusammenhang mit den sog. Hartz-IV-Reformen und dem damit einhergehenden Übergang der Sozialhilfesachen von der Verwaltungs- auf die Sozialgerichtsbarkeit hat sich gezeigt, wie schwierig es ist, flexibel auf derartige Belastungsschwankungen zu reagieren, wenn mehrere Gerichtsbarkeiten betroffen sind.



## 2.1.10 Überblick über die wichtigsten Gerichtsbarkeiten, deren Zuständigkeiten und Verfahrensordnungen

Ordentliche Gerichte	Arbeitsgerichte	Verwaltungsgerichte	Sozialgerichte	Finanzgerichte
Amtsgericht Landgericht	Arbeitsgericht	Verwaltungsgericht	Sozialgericht	
Oberlandesgericht	Landesarbeitsgericht	Oberverwaltungsgericht	Landessozialgericht	Finanzgericht
Bundesgerichtshof	Bundesarbeitsgericht	Bundesverwaltungsgericht	Bundessozialgericht	Bundesfinanzhof
Bürgerliche Streitigkeiten und Strafsachen	Bürgerliche Streitigkeiten zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer	öffentlich-rechtliche Streitigkeiten, wenn sie nicht speziell anderen Gerichten zugewiesen sind	öffentlich-rechtliche Streitigkeiten mit den Sozialversicherungen	öffentlich-rechtliche Streitigkeiten in bestimmten Abgabensachen
Zivilprozessordnung, ZPO, Strafprozessordnung, StPO	Arbeitsgerichtsgesetz, ArbGG	Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO	Sozialgerichtsgesetz, SGG	Finanzgerichtsordnung, FGO

### 3 Geschichte und Bedeutung der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist eine junge Gerichtsbarkeit, die erst aus dem Schatten der ordentlichen Gerichtsbarkeit heraustreten musste. Die rechtsdogmatische und die rechtspolitische Diskussion um die Verwaltungsgerichte belebte sich erst, als Grundfragen der modernen Industriegesellschaft - beispielsweise im Bereich der Großtechnik, des Verkehrs, der Abfallbeseitigung und des Umweltschutzes, des damit oft in Zusammenhang stehenden Demonstrationsrechts oder auch nach Beginn der massenhaften internationalen Fluchtbewegungen in den Asylverfahren - vor den Verwaltungsgerichten ausgetragen wurden. Die geschichtlichen und die staatsrechtlichen Grundlagen dieses Gerichtszweiges in ihrer Bedeutung für den Rechtsstaat und das Staatswesen als Ganzes wurden nunmehr im allgemeinen Bewusstsein deutlicher erkannt.

#### 3.1 Entstehung

Gleichwohl beginnt die Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht erst vor 50 Jahren. Allerdings war bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts eine Überprüfung von

Verwaltungstätigkeit durch unabhängige Gerichte nicht möglich. Als Vorläufer für eine unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit können in Preußen die sogenannten Kriegs- und Domänenkammern angesehen werden. Ferner war eine Überprüfung von staatlichen Eingriffen in das Eigentum oder in eigentumsähnliche Rechte möglich, weil insoweit Entschädigungsansprüche vor den ordentlichen Gerichten geltend gemacht werden konnten. Im Übrigen konnte sich der Einzelne, der durch eine Verwaltungsentscheidung betroffen war, nur an die nächst höhere Behörde wenden, die die Entscheidung in einem formalisierten Verfahren, das etwa dem heutigen Widerspruchsverfahren ähnelt, überprüft hat. Diese Überprüfung wurde jedoch stets von Beamten vorgenommen und ist mit einer Entscheidung durch einen unabhängigen Richter nicht zu vergleichen. Eine wesentliche Voraussetzung für die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und damit zur Sicherung der Bürgerrechte war im 19. Jahrhundert mit der Kodifizierung der Rechte und Pflichten des Bürgers gegenüber dem Staat erreicht. In Preußen hieß es nun:

„Kein Mensch muss müssen, wenn es nicht im Allgemeinen Landrecht steht.“

Der Gesetzesstaat war damit verwirklicht worden, aber er gewährte noch nicht den Rechtsschutz des Bürgers gegenüber Missgriffen der Staatsgewalt. Eine straffe Organisation und Aufsicht über die Staatsverwaltung reichten dafür nicht aus. 1849 hatte daher die Frankfurter Nationalversammlung in [Art. 182 Abs.1 der Paulskirchenverfassung](#) gefordert:

„Die Verwaltungsrechtspflege hört auf; über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte!“

Dies war das erste klare Bekenntnis zum Rechtsstaat; die eigene Streitentscheidungsbefugnis der Behörden wurde in der Folge abgeschafft und unabhängigen Richtern übertragen. Dies waren allerdings zunächst die Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Es stellte sich aber bald heraus, dass die zivilistische Denkweise für das Verwaltungshandeln nicht passte und die speziellen verwaltungsrechtlichen Kenntnisse nicht vorhanden waren. Insbesondere Rudolf von Gneist (1816 bis 1895) hatte daher in seiner Streitschrift „Der Rechtsstaat“, die gegen die ebenso überschriebene Schrift von Otto Bähr gerichtet war, die Forderung erhoben, unabhängige Verwaltungsgerichte zu schaffen. Nachdem auch Otto Bähr sich 1864 der Forderung anschloss, wurden Gerichte, deren Angehörige möglichst schon Verwaltungserfahrungen erworben hatten, errichtet. In diesem Zuge entstand schon 1863 der badische Verwaltungsgerichtshof (VGH) nach dem Vorbild der in Frankreich bereits seit 1801 eingerichteten Administrativjustiz und 1875 das preußische Oberverwaltungsgericht (PrOVG). Die Trennung von Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit war jedoch zunächst nur unzureichend vollzogen, denn erst in der obersten Instanz, nämlich bei dem preußischen Oberverwaltungsgericht, entschieden unabhängige und unparteiliche Richter, während die beiden unteren Instanzen den Behörden angegliedert und personell mit ihnen verbunden waren. Das preußische OVG hat sich durch seine Entscheidungen einen besonderen Namen gemacht. Seine wegweisenden Entscheidungen sind für das moderne Verwaltungsrecht und auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit prägend. Das Bundesverwaltungsgericht hat deshalb auch nicht zufällig bis zu seinem Umzug nach Leipzig in den Räumen des preußischen OVG residiert. Es hat sich dieser Tradition verbunden gefühlt. Heute werden die Räumlichkeiten vom OVG Berlin-Brandenburg genutzt.



### 3.2 Entwicklung

Das preußische OVG hat sich nie ausschließlich als Schlichter in Einzelfällen verstanden, sondern wollte durch grundsätzliche Ausführungen der Verwaltung immer auch allgemeine Leitlinien an die Hand geben. Es hat sich dabei durch besonderen Mut gegenüber der Obrigkeit hervorgetan, indem es für sich seine unabhängige Stellung konsequent in Anspruch genommen hat. Damit war eine echte Hüterin der Rechtsstaatlichkeit geschaffen.

Als Beispiel für die liberale Rechtsprechung jener Zeit und die Notwendigkeit der Abgrenzung zwischen Verwaltung und Justiz seien die Weberurteile aus den Jahren 1893, 1894 und 1896 erwähnt.

Nach einer damals noch geltenden Polizeiverordnung von 1851 war jedes öffentlich aufzuführende Theaterstück 14 Tage vor der erstmaligen Aufführung der Behörde zur Zensur einzureichen. Der Berliner Polizeipräsident bewertete das Stück, das bekanntlich vom Weberaufstand von 1844 im Eulengebirge handelt, als „gefährliches sozialistisches Propagandastück“:

„Die Zurschaustellung nackten Elends, der hungernden Trostlosigkeit und der rücksichtslosen Niederwerfung eines gerechten Aufstandes ist ein schiefes Bild der Wirklichkeit.“

Gerhard Hauptmann klagte gegen das polizeiliche Aufführungsverbot und das preußische OVG entschied, eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sei nicht gegeben. Die Uraufführung im Jahre 1894 wurde zu einem großen Erfolg. Im Landtag kam es wegen des Urteils zu einer scharfen Auseinandersetzung. Der damalige Innenminister von Koller, der seinerzeit auch unmittelbarer Dienstvorgesetzter des preußischen OVG war, äußerte:

„Ich hoffe, dass die Entscheidungen des Gerichts in nicht allzu langer Zeit anders ausfallen werden.“

Kaiser Wilhelm II kündigte seine Theaterloge und verbot allen Offizieren den Theaterbesuch. In einem Telegramm an den Präsidenten des preußischen OVG Persius schrieb der Kaiser eigenhändig:

„Das Stück hätte nie aufgeführt werden dürfen; es ist dadurch viel Unheil gesät worden. Die ganze Richtung gefällt mir nicht.“

Derartige Urteilsschelte, zu der damals wie heute Regierende versucht sind, wenn ihnen ein Urteil gegen den Strich geht, konnte die betroffenen Richter damals nicht beeindrucken. 1894 und 1896 entschied das Gericht erneut für die Freigabe des Stückes für Hannover bzw. Münster.

Das preußische OVG war nicht nur in wilhelminischer Zeit Vorreiter der rechtsstaatlichen Entwicklung in Deutschland. Selbst während des Naziregimes bemühte sich das preußische OVG noch, wenn auch letztlich ohne Erfolg, diese Unabhängigkeit zu wahren. So wurden verschiedene Urteile bekannt, in denen entschieden wurde, dass die Zugehörigkeit zum Judentum allein kein Grund für die Annahme der gewerberechtlichen Unzuverlässigkeit sei. In zahlreichen Entscheidungen wurde versucht, den rechtsfreien Raum, der durch die Einsetzung der Geheimen Staatspolizei geschaffen wurde („justizfreie Hoheitsakte“), einzuengen.

Das führte jedoch nur dazu, dass der thüringische und spätere Reichs-Innenminister Frick 1930 äußerte:

„Wenn die Rechtsprechung den Staatsgedanken gefährdet und sich in volksschädlichem Sinne auswirkt, dann braucht man nicht an der Dreiteilung der Gewalten festzuhalten und kann hinwegschreiten über den Popanz solchen Gerichtswesens zugunsten des deutschen Volkswohles.“

Schritt für Schritt wurde dann die Verwaltungsgerichtsbarkeit tatsächlich ausgeschaltet und durch ein bloßes Beschwerderecht bei der Behörde ersetzt. Zunächst wurde das Kollegialsystem abgeschafft, damit die Richter so schnell wie möglich ausgetauscht werden konnten. Dann wurde die Beteiligung ehrenamtlicher Richter an der Entscheidungsfindung beseitigt, die nach der Vorstellung des Vordenkers der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Rudolf von Gneist, die Unabhängigkeit der Verwaltungsrechtsprechung von den politischen Parteien gewährleisten sollte.

Nach dem zweiten Weltkrieg war die Zeit reif für eine Beseitigung der anfänglich in der Gerichtsorganisation noch angelegten Gefahr der unmittelbaren Einflussnahme auf die Verwaltungsrechtsprechung, nachdem die Erfahrungen aus den Übergriffen des nationalsozialistischen Unrechtsstaates auf die dritte Gewalt der inzwischen 200 Jahre alten Forderung nach strikter Gewaltenteilung und Unabhängigkeit der Justiz in beklemmender Weise Nachdruck verliehen hatten.

Zwar bestand bei der Errichtung des neuen Rechtsstaates Übereinstimmung, dass ein umfassender Rechtsschutz des Bürgers gegenüber dem Staat durch unabhängige Organe der Rechtspflege gewährleistet werden müsse. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist im Jahre 1946 aber dennoch nicht ohne Geburtshilfe zustande gekommen. Es waren die Besatzungsmächte und insbesondere die Briten, die nach einer vorübergehenden Schließung aller Gerichte nach dem Vorbild der bereits zum März 1946 in Aachen, Köln und Düsseldorf errichteten Bezirksverwaltungsgerichte das Gesicht der neuen Verwaltungsgerichtsbarkeit prägten. Sie waren wesentlich auf die amerikanischen Vorstellungen der reeducation (Heranziehung guter Demokraten durch Umerziehung) zurückzuführen. Die britischen Verordnungen vom 17. August 1946 und die späteren Verordnungen Nr. 141 vom 1. April 1948 und die bekannteste Nr. 165 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der britischen Zone vom 15. September 1948 gingen über die Vorstellungen der Deutschen weit hinaus. Insbesondere entschied sich die Militärregierung gegen anderslautende deutsche Vorstellungen für die Schaffung einer zweiten Tatsacheninstanz. Die „Geburtshelfer“ hatten wohl noch vor Augen, dass es in Deutschland eine weitere verwaltungsgerichtliche Instanz bis dato nur durch die Einrichtung eines Reichsverwaltungsgerichts gegeben hatte, das der Disziplinierung des teilweise renitenten preußischen Oberverwaltungsgerichts dienen sollte und nur von April 1941 bis zur Aufhebung der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung am 7. August 1944 Bestand hatte.

Eine einheitliche Prozessordnung für die ganze Bundesrepublik trat mit der Verwaltungsgerichtsordnung erst am 1. April 1960 in Kraft. In der Verwaltungsgerichtsordnung ist bundeseinheitlich der Aufbau, die Organisation und der Gang des Verfahrens für die Verwaltungsgerichte geregelt.

### 3.3 Heutige Bedeutung

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit hat heute einen festen Platz im Rahmen der dritten Gewalt in unserem Staat. Ihre Aufgabe ist es, dem Einzelnen, der durch die öffentliche Gewalt, das heißt durch die hoheitlich handelnde Verwaltung, in seinen Rechten verletzt wird, Rechtsschutz zu gewähren. Es ist dagegen nicht ihre Aufgabe, die Verwaltungstätigkeit allgemein und von Amts wegen zu kontrollieren. Das Grundgesetz hat vielmehr eine eindeutige Entscheidung dahingehend getroffen, dass nur der subjektive Rechtsschutz umfassend zu gewähren ist, also nur dann, wenn der Betroffene geltend machen kann, durch einen bestimmten Hoheitsakt auch in seinen geschützten Rechten verletzt zu sein. Allerdings geht es bei vielen verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht ausschließlich um individuelle Rechte. In weiten Bereichen des Umwelt-, Gewerbe- und Wirtschaftsverwaltungsrechts ebenso wie im Bau- und Planungsrecht geht es neben der Wahrung der Rechte einzelner Betroffener auch um gewichtige Freiheits- und Schutzrechte anderer Bürger, als deren Sachwalter für Daseinsvorsorge und Lebensqualität die Behörde auftritt.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit hat sich in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg erheblich erweitert. In den ersten Jahren überwogen die Verfahren zum Lastenausgleichs-, zum Wohnungs- und zum Vertriebenenrecht. In den siebziger und achtziger Jahren gab es neben den erheblich gestiegenen Fällen zum Baurecht eine Flut von Verfahren auf Anerkennung als Kriegsdienstverweigerer und auf Zuweisung von Studienplätzen (numerusclausus-Verfahren) sowie gegen umweltrelevante Planungen. Eine weitere zahlenmäßig erhebliche Prozesslawine gab es in den Jahren 1987 und 1988 im Zusammenhang mit dem Volkszählungsgesetz. Zu Beginn der neunziger Jahre und nunmehr seit dem Jahr 2014 kam es zu einem sprunghaften Anstieg von Ausländer- und Asylverfahren. Daneben beschäftigen Verfahren um Sozialleistungen, Beihilfen im Agrarbereich und kommunale Abgaben die Verwaltungsgerichtsbarkeit immer wieder in hohem Maße.

Die Verwaltungsrechtsprechung vollzieht sich also immer auch im Spiegel der staatlichen und gesellschaftlichen Ereignisse in unserem Staat.

### 3.4 Statistische Angaben

Die sprunghafte Entwicklung der Verwaltungsgerichte in den letzten 20 Jahren wird in Niedersachsen schon an der Zahl der vorhandenen Verwaltungsgerichte deutlich. Im Zuge der Änderung des [niedersächsischen Ausführungsgesetzes zur VwGO](#) im Jahre 1981 wurde gewissermaßen als Folge der Gebietsreform den bis dahin vorhandenen drei Verwaltungsgerichten Braunschweig, Hannover und Oldenburg ab 1. April 1981 für den Regierungsbezirk Lüneburg das Verwaltungsgericht Stade hinzugefügt. Mit weiterem Änderungsgesetz wurden mit Wirkung vom 1. Juli 1993 die Verwaltungsgerichte Göttingen, Lüneburg und Osnabrück gebildet, so dass es in Niedersachsen nunmehr sieben Verwaltungsgerichte gibt. Dabei hatten die Gerichte in Lüneburg und Osnabrück zuvor bereits als auswärtige Kammern der Gerichte in Stade beziehungsweise Oldenburg bestanden, während Göttingen neu Standort wurde. Die Erhöhung der Zahl der Verwaltungsgerichte findet ihre Rechtfertigung nicht nur in den gestiegenen Eingangszahlen, sondern auch darin, dass die Verwaltungsgerichte erster Instanz zu einem immer größeren Anteil für Verfahren zuständig sind, in denen Orts- und Bürgernähe wichtig sind. Das gilt für die Jugendhilfe, für Nachbarstreitigkeiten im

Baurecht, für die Verkehrssachen, aber auch für das Asylrecht, weil die Asylbewerber nach einem bestimmten Schlüssel auf die Gemeinden verteilt werden.

Die größeren Planungsvorhaben und raumübergreifenden Maßnahmen sind dagegen bundesgesetzlich im Zusammenhang mit den Entlastungsgesetzen seit 1985 in zunehmendem Umfang den Oberverwaltungsgerichten als erster Instanz übertragen worden ([vgl. § 48 VwGO](#)). Seit dem 1. April 1991 haben die Länder Schleswig-Holstein und Niedersachsen eigene Oberverwaltungsgerichte. Bis dahin hatte seit 1949 ein gemeinsames Oberverwaltungsgericht für beide Länder in Lüneburg gearbeitet.

Im Jahre 1960 standen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Niedersachsen in erster Instanz 76, in zweiter Instanz gemeinsam mit Schleswig-Holstein 27 Richterstellen zur Verfügung. Die Zahl ist dann in der Folgezeit ständig erhöht worden. Insbesondere der erhebliche Anstieg der Asylverfahren führte zu einer deutlichen Anhebung der personellen Ausstattung. In Niedersachsen wurden der Verwaltungsgerichtsbarkeit allein aus diesem Grund im Jahre 1992 32 Stellen für Richterinnen und Richter zugelegt, nachdem bereits 1990 16 neue Stellen geschaffen worden waren. Am 1. Januar 1997 standen insgesamt 193 Stellen bei den Verwaltungsgerichten sowie 49 Stellen bei dem niedersächsischen OVG zur Verfügung. Tatsächlich waren allerdings etwa 30 Stellen nicht besetzt. Mit dem Rückgang der Asylverfahren sind auch die Stellen wieder zurückgeführt worden. Im Jahr 2008 waren beim Oberverwaltungsgericht 30,0 Richterarbeitskräfte in Rechtssachen tätig, bei den sieben niedersächsischen Verwaltungsgerichten in Rechtssachen 125,5.

Seit dem 31.12.2014 sind die Organisation der Niedersächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und die landesrechtlichen Besonderheiten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens in den §§ 73-81 des Niedersächsischen Justizgesetzes (NJG) niedergelegt.

## **4 Die Bedeutung der Mitwirkung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter**

### **4.1 Geschichte**

Die Beteiligung von Laienrichtern an Gerichtsverfahren hat eine lange Tradition. Seit dem Mittelalter sind sie an der Rechtsprechung insbesondere in Strafprozessen beteiligt gewesen. In der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind ehrenamtliche Richter außer in den obersten Instanzen von Beginn an beteiligt worden. Nur während der Zeit der nationalsozialistischen Herrschaft sind sie vorübergehend ganz ausgeschaltet worden. Die Beteiligung von Laienrichtern hatte ursprünglich ihre Ursache darin, dass - entgegen der zunächst beabsichtigten Übertragung der Kontrolle der Verwaltungstätigkeit auf die ordentliche Justiz - eine eigenständige Verwaltungsgerichtsbarkeit geschaffen wurde, die aber in den unteren Instanzen noch nicht mit den Garantien richterlicher Unabhängigkeit ausgestattet war. Vielmehr bestanden die Kreis-, Stadt- und Bezirksausschüsse aus Beamten, die den Vorsitz führten, und einer Anzahl von gewählten Bürgern. Die organisatorische und personelle Verknüpfung der bei den Gerichten tätigen Beamten mit der Verwaltung machte es erforderlich, diesen an Weisungen gebundenen Beamten ein angemessenes Gegengewicht

gegenüberzustellen, während dies bei der obersten Instanz, die personell und organisatorisch unabhängig und mit rechtsgelehrten Richtern besetzt war, nicht erforderlich erschien. Nach den Vorstellungen des Schöpfers der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preußen, Rudolf von Gneist, sollten die vier durch den Provinzialausschuss gewählten ehrenamtlichen Mitglieder, die im Bezirksausschuss die Mehrheit bildeten, die Unabhängigkeit von den politischen Parteien gewährleisten. Sowohl in den Selbstverwaltungsgremien der Städte und Kreise als auch in den Verwaltungsgerichten sah er die ehrenamtlichen Richter als ein Element des Ausgleichs gegen parteipolitische Einflussnahme auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Im Übrigen entsprach die Beteiligung ehrenamtlicher Richter aber auch der Forderung der Aufklärung und des Liberalismus nach einem Höchstmaß an Selbstverwaltung.

## **4.2 Heutige Bedeutung und Funktion**

Die Bedeutung und Funktion der Mitwirkung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat sich mit dem Entstehen eines demokratischen Rechtsstaates nach dem zweiten Weltkrieg erheblich geändert. Die Verordnung Nr. 165 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der britischen Besatzungszone, die bis zum Inkrafttreten der Verwaltungsgerichtsordnung galt, sah noch die Besetzung der Kammern mit zwei Berufs- und drei ehrenamtlichen Richtern vor und knüpfte somit an die frühere starke Stellung des Laienrichterelementes an. Die Rechtfertigung für die Beteiligung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter wurde aber schon zu diesem Zeitpunkt eher unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Anbindung der „Im Namen des Volkes“ zu sprechenden Urteile gesehen. Die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter können heute kaum mehr dazu beitragen, die Unabhängigkeit der Gerichte zu stärken, weil diese in allen Instanzen ohnehin grundgesetzlich gesichert ist. Sie können aber zu einem besseren Verständnis und zu einer größeren Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen beitragen und dadurch das Vertrauen in die Rechtsprechung stärken, weil es dem Wesen der demokratischen Verfassung entspricht, wenn juristisch nicht vorgebildete Bürgerinnen und Bürger an gesellschaftlich und politisch oft weitreichenden Entscheidungen mitwirken. Die Mitwirkung trägt damit zur Transparenz richterlicher Entscheidungen und damit zu mehr Verständnis in der Öffentlichkeit bei. Die Beteiligung hat aber auch eine nicht zu unterschätzende Wirkung nach innen. Die Berufsrichterinnen und Berufsrichter werden nämlich gezwungen, ihre juristische Argumentation und die oft komplizierten Rechtsfragen den fachlich nicht vorgebildeten Kolleginnen und Kollegen in verständlicher Sprache plausibel zu machen und bei dieser Gelegenheit die eigenen Gedankengänge kritisch zu überprüfen. Dies führt häufig zur Erhöhung der Überzeugungskraft und Verständlichkeit der Urteile. Die Erfahrungen, die ehrenamtliche Richterinnen und Richter in den verschiedenen beruflichen Bereichen gesammelt haben, bringen darüber hinaus vielfach Erkenntnisse in die Beratungen ein, die den Berufsrichtern in dieser Intensität häufig verschlossen sind.

Bei den niedersächsischen Verwaltungsgerichten sind derzeit mehr als 1000 ehrenamtliche Richterinnen und Richter, also eine ganz erheblich größere Anzahl als die der hauptberuflichen Richterinnen und Richter, tätig. Das Gewicht der Beteiligung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter an verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen ist aber bedauerlicherweise in den letzten Jahren zunehmend verringert worden. Dies ergibt sich nicht etwa allein aus den gegenüber der früheren Zeit geänderten Mehrheitsverhältnissen in den Spruchkörpern. Die große Zahl der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter ist zwar einerseits sehr wünschenswert, hat aber auch zur Folge, dass ihre Heranziehung zu Sitzungen in relativ langen zeitlichen Abständen erfolgt. Das geht zwangsläufig zu Lasten der Effizienz. In den letzten Jahren

hat sich darüber hinaus eine zunehmende Zahl von Verfahrensarten ergeben, bei denen die Mitwirkung ehrenamtlicher Richter nicht vorgesehen ist. Das gilt für nahezu alle Entscheidungen in Eilverfahren, für die mit dem ersten Entlastungsgesetz im Jahre 1978 eingeführten Gerichtsbescheide und für die Entscheidungen der Einzelrichter, die seit der Änderung des [§ 76 des Asylgesetzes](#) und des [§ 6 VwGO](#) für viele Rechtsgebiete den Regelfall bilden. Tatsächlich sind die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter damit an etwa  $\frac{3}{4}$  aller erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtsentscheidungen nicht beteiligt.

## **5 Voraussetzungen für das Richteramt**

Nicht jede Bürgerin oder jeder Bürger kann zur ehrenamtlichen Richterin oder zum ehrenamtlichen Richter in der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit berufen werden. Die Voraussetzungen sind in den [§§ 20 bis 23 VwGO](#) abschließend genannt. Danach brauchen die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter anders als in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit oder auch anders als die Handelsrichter keine spezifische fachliche Eignung. Sie sollen vielmehr die gesamte Bevölkerung repräsentieren.

### **5.1 Persönliche Voraussetzungen**

Die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter müssen nach [§ 20 Satz 1 VwGO](#) Deutsche im Sinne des Grundgesetzes ([Art. 116 GG](#)) sein, sollen das fünfundzwanzigste Lebensjahr vollendet ihren Wohnsitz innerhalb des Gerichtsbezirkes haben ([§ 20 Satz 2 VwGO](#)).

### **5.2 Ausschließungsgründe und Hinderungsgründe**

Nach [§ 21 VwGO](#) sind vom Amt des ehrenamtlichen Richters ausgeschlossen (**Ausschließungsgründe**)

1. Personen, die infolge Richterspruchs die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht besitzen oder wegen einer vorsätzlichen Tat zu einer Freiheitsstrafe von mehr als sechs Monaten verurteilt worden sind,
2. Personen, gegen die Anklage wegen einer Tat erhoben ist, die den Verlust der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter zur Folge haben kann,
3. Personen, die nicht das Wahlrecht zu den gesetzgebenden Körperschaften des Landes besitzen.

Personen, die in Vermögensverfall geraten sind, sollen nach [§ 21 Abs. 2 VwGO](#) nicht zu ehrenamtlichen Richtern berufen werden.

Ferner soll gem. [§ 44a DRiG](#) zu dem Amt eines ehrenamtlichen Richters nicht berufen werden, wer gegen die Grundsätze der Menschlichkeit oder der Rechtsstaatlichkeit verstoßen hat oder wegen einer Tätigkeit als hauptamtlicher oder inoffizieller Mitarbeiter des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik im Sinne des [§ 6 Abs. 4 des Stasi-Unterlagen-Gesetzes](#) vom 20. Dezember 1991 oder als diesen Mitarbeitern nach § 6 Abs. 5 des Stasi-Unterlagen-Gesetzes gleichgestellte Person für das Amt eines ehrenamtlichen Richters nicht geeignet ist. Dies erscheint konsequent, nachdem in dem Beitrittsgebiet die Überprüfung der Berufsrichter abgeschlossen wurde.

Neben diesen Gründen, die von vornherein die genannten Personen von dem Amt ausschließen, gibt es Gründe, bei deren Vorliegen eine Berufung in das Amt nicht erfolgen kann (**Hinderungsgründe**). Diese ergeben sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung und der grundgesetzlich garantierten Unabhängigkeit der Gerichte, die es gebietet, solche Personen nicht zu ehrenamtlichen Richtern zu berufen, bei denen durch die Berufung Interessen- und Pflichtenkollisionen vermutet werden können.

Nach [§ 22 VwGO](#) können zu ehrenamtlichen Richtern nicht berufen werden:

1. Mitglieder des Bundestages, des Europäischen Parlamentes, der gesetzgebenden Körperschaften eines Landes, der Bundesregierung oder einer Landesregierung,
2. Richter (Berufsrichter),
3. Beamte und Angestellte im **öffentlichen Dienst**, soweit sie nicht ehrenamtlich tätig sind,
4. Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit,
5. Rechtsanwälte, Notare und Personen, die fremde Rechtsangelegenheiten geschäftsmäßig besorgen.

Bei Arbeitern des öffentlichen Dienstes liegt danach ein Hinderungsgrund ebenso wenig vor wie bei Pensionären oder Rentnern, die früher im öffentlichen Dienst tätig waren. Zu den Personen, die fremde Rechtsangelegenheiten geschäftsmäßig besorgen, gehören Rechtsbeistände und Prozessagenten, nicht jedoch die bei einem Rechtsanwalt beschäftigten Büroangestellten. Auch Vertreter von Verbänden sind nach der Rechtsprechung nicht generell an der Übernahme des Amtes gehindert. Gewerkschaftssekretäre sind dies zum Beispiel nur dann, wenn sie im Rahmen ihrer Tätigkeit Rechtsangelegenheiten der Mitglieder erledigen.

### 5.3 Ablehnungsrecht

Der Berufung zum Ehrenamt muss grundsätzlich Folge geleistet werden. Das Gesetz zählt in [§ 23 VwGO](#) erschöpfend auf, wer seine Berufung ablehnen darf. Dies sind:

1. Geistliche und Religionsdiener,
2. Schöffen und andere ehrenamtliche Richter,
3. Personen, die zwei Amtsperioden lang als ehrenamtliche Richter bei Gerichten der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit tätig gewesen sind,
4. Ärzte, Krankenpfleger, Hebammen,
5. Apothekenleiter, die keinen weiteren Apotheker beschäftigen,
6. Personen, die die Regelaltersgrenze nach dem Sechsten Buch Sozialgesetzbuch erreicht haben.

Im Übrigen kommt nach [§ 23 Abs. 2 VwGO](#) eine Befreiung nur auf Antrag in besonderen Härtefällen in Betracht.

### 5.4 Folgen fehlerhafter Besetzung

Sofern eine ehrenamtliche Richterin oder ein ehrenamtlicher Richter berufen wurde, obwohl er nicht Deutscher ist, ist seine Berufung nichtig (vgl. [§ 18 Abs. 2 Nr. 1 DRiG](#)). Das gilt auch bei Verlust der Staatsbürgerschaft nach der Berufung (vgl. [§ 21 Abs. 1 Nr. 1 DRiG](#)). Aber auch bei Vorliegen eines Ausschließungsgrundes, also einem Verstoß gegen [§ 21 VwGO](#), ist die Berufung als nichtig anzusehen. Das bedeutet, dass sie unwirksam ist und dass das Gericht bei einer Mitwirkung dieser Richterin oder dieses



Richters nicht vorschriftsmäßig besetzt war. Sofern nur ein Verstoß gegen eine Soll-Vorschrift vorliegt, ist die Berufung nur anfechtbar. Die vorschriftswidrige Besetzung des Gerichts kann dann erst gerügt werden, wenn die Amtsenthebung (vgl. dazu Kap. 7.3) erfolgt ist.

## **6 Das Berufungsverfahren**

Die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter werden nach den Vorschriften der [§§ 25 ff VwGO](#) gewählt. Die Wahl erfolgt gemäß [§ 25 VwGO](#) jeweils für fünf Jahre. Die Zahl der zu wählenden Personen wird durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Verwaltungsgerichts festgelegt. Diese haben bei der Festlegung gemäß [§ 27 Satz 2 VwGO](#) zu berücksichtigen, dass eine Heranziehung zu höchstens zwölf ordentlichen Sitzungstagen im Jahr erfolgen soll. Tatsächlich liegt die Heranziehung nach den Erfahrungen der letzten Jahre deutlich darunter. Im Schnitt werden ehrenamtliche Richterinnen und Richter 3- oder 4-mal im Jahr in Anspruch genommen. Andererseits ist im Gesetz nicht festgelegt, dass die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter nicht zwei Kammern zugeordnet werden dürfen. Eine Zuordnung zu zwei Kammern wäre sicher überlegenswert, nachdem Entscheidungen zunehmend ohne Beteiligung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter getroffen werden (vgl. oben Kap. 4.2). Dadurch würde den ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern ein umfassenderer Einblick in die Tätigkeit der Verwaltungsgerichte gewährt und ihr Gewicht verbessert, ohne dass die Inanspruchnahme sich damit unangemessen erhöhen würde. Tatsächlich dürfte sich selbst dann nur eine durchschnittliche Heranziehung von acht Mal pro Jahr ergeben, die damit immer noch deutlich unter der gesetzlichen Höchstgrenze der Beteiligung an 12 Sitzungstagen liegt.

### **6.1 Vorschlagslisten**

Nachdem die Zahl der insgesamt benötigten ehrenamtlichen Richterinnen und Richter durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Gerichts festgelegt worden ist, bestimmt der Wahlausschuss (s. Kap. 6.2), welche Anzahl die Landkreise und die kreisfreien Städte in ihre Vorschlagslisten aufzunehmen haben. Dabei ist die doppelte Anzahl der von der Präsidentin oder dem Präsidenten festgelegten Zahl zugrunde zu legen. Regelmäßig wird der Ausschuss die Zahlen entsprechend der Einwohnerzahl der jeweiligen Gebietskörperschaft festlegen. Bei flächenmäßig sehr großen Gerichtsbezirken kann es aber auch sinnvoll sein, die Gebietskörperschaft, in der sich das Verwaltungsgericht befindet, etwas überproportional zu berücksichtigen. Für die Aufnahme in die Vorschlagsliste ist die Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder der Vertretungskörperschaft des Landkreises oder der kreisfreien Stadt, mindestens jedoch die Hälfte der gesetzlichen Mitglieder erforderlich. Die Vorschlagsliste, die außer dem Namen auch den Geburtsort, den Geburtstag und den Beruf der Vorgesprochenen enthalten soll, wird sodann der Präsidentin oder dem Präsidenten des zuständigen Verwaltungsgerichts übersandt.

### **6.2 Der Wahlausschuss**

Gemäß [§ 26 Abs. 1 VwGO](#) ist bei jedem Verwaltungsgericht ein Ausschuss für die Wahl der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter zu bestellen. Dieser Ausschuss besteht gemäß [§ 26 Abs. 2 VwGO](#) aus der Präsidentin oder dem Präsidenten des Verwaltungsgerichts als Vorsitzender/m, einem von der Landesregierung bestimmten Verwaltungsbeamten und sieben Vertrauensleuten als Beisitzern. Die Vertrauensleute und ihre sieben Vertreter werden aus den Einwohnern des Verwaltungsgerichtsbezirks



gewählt. In Niedersachsen werden die Vertrauensleute und ihre Stellvertreter gemäß [§ 78 Abs. 1 NJG](#) durch eine Versammlung von Wahlbevollmächtigten gewählt, die sich aus je einem von den Vertretungskörperschaften der Landkreise und der kreisfreien Städte des Verwaltungsgerichtsbezirkes gewählten Mitglied zusammensetzt. Für das Oberverwaltungsgericht werden die Mitglieder des Ausschusses vom Landtag oder einem durch ihn bestimmten Landtagsausschuss gewählt ([§ 78 Abs. 5 NJG](#)).

Der Wahlausschuss wählt die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter aus den Vorschlagslisten mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Stimmen. Bis zur Neuwahl bleiben die bisherigen ehrenamtlichen Richter im Amt.

### **6.3 Die Berufung**

Die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter bei den Verwaltungsgerichten erhalten von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Verwaltungsgerichts ein Berufungsschreiben. Mit dem Zugang des Berufungsschreibens, das als schriftlicher Verwaltungsakt anzusehen ist, ist das Berufungsverfahren abgeschlossen.

### **6.4 Die Vereidigung**

Vor der ersten Dienstleistung einer ehrenamtlichen Richterin oder eines ehrenamtlichen Richters ist die Vereidigung in öffentlicher Sitzung des Gerichts durch die Vorsitzende oder den Vorsitzenden vorzunehmen. Die Vereidigung richtet sich für alle Gerichtszweige nach [§ 45 DRiG](#), wobei in Niedersachsen gemäß [§ 15 Nds.RiG](#) die Eidesleistung auch auf die Niedersächsische Verfassung erfolgt. Die Eidesleistung gilt für die Dauer des Amtes, bei erneuter Bestellung auch für die sich unmittelbar anschließende Amtszeit. Der Schwörende soll bei der Eidesleistung die rechte Hand erheben.

Die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter leisten den Eid, indem sie die Worte sprechen:

*„Ich schwöre, die Pflichten eines ehrenamtlichen Richters getreu dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, getreu der Niedersächsischen Verfassung und getreu dem Gesetz zu erfüllen, nach bestem Wissen und Gewissen ohne Ansehen der Person zu urteilen und nur der Wahrheit und Gerechtigkeit zu dienen, so wahr mir Gott helfe.“*

Der Eid kann auch ohne die religiöse Beteuerung „so wahr mir Gott helfe“ geleistet werden. Gibt eine ehrenamtliche Richterin oder ein ehrenamtlicher Richter an, dass er aus Glaubens- oder Gewissensgründen keinen Eid leisten wolle, so spricht er die Worte:

*„Ich gelobe, die Pflichten eines ehrenamtlichen Richters getreu dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, getreu der Niedersächsischen Verfassung und getreu dem Gesetz zu erfüllen, nach bestem Wissen und Gewissen ohne Ansehen der Person zu urteilen und nur der Wahrheit und Gerechtigkeit zu dienen.“*

Das Gelöbnis steht dem Eid gleich. Gibt eine ehrenamtliche Richterin oder ein ehrenamtlicher Richter an, als Mitglied einer Religions- oder Bekenntnisgemeinschaft eine Beteuerungsformel dieser Gemeinschaft verwenden zu wollen, so kann er diese dem Eid oder dem Gelöbnis anfügen. Über die Verpflichtung wird ein Protokoll aufgenommen.

## 7 Die Beendigung des Amtes

Das Amt einer ehrenamtlichen Richterin oder eines ehrenamtlichen Richters ist ein Ehrenamt. Zur Übernahme des Amtes besteht nach Aufnahme in die Vorschlagsliste und Berufung eine Pflicht. Eine Ablehnung oder eine Aufgabe des Amtes kommt nur aus den gesetzlich aufgezählten Gründen in Betracht.

### 7.1 Die Amtsdauer, Beendigung und Nachberufung

Die Amtszeit der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter beträgt regelmäßig 5 Jahre ([§ 25 VwGO](#)). Das Amt wird allerdings gemäß [§ 29 Abs. 2 VwGO](#) bis zur Neuwahl der Richterinnen und Richter für die nächste Amtsperiode fortgeführt, so dass gewährleistet bleibt, dass selbst im Falle einer Verzögerung des Wahlvorganges immer ehrenamtliche Richterinnen und Richter zur Verfügung stehen. Es wird immer wieder vorkommen, dass ehrenamtliche Richterinnen und Richter während der laufenden Amtsperiode ausscheiden müssen. Eine Nachbestellung ist im Gesetz nicht vorgesehen und im Hinblick auf das komplizierte Wahlverfahren auch wegen der notwendigen Begrenzung auf wenige Personen nicht zulässig. Es sollte daher bei der Festlegung der Zahl auch berücksichtigt werden, dass einige ehrenamtliche Richter ausscheiden werden.

### 7.2 Die Ablehnung der Übernahme und die Niederlegung des Amtes

Eine einfache Niederlegung des Amtes durch die ehrenamtliche Richterin oder den ehrenamtlichen Richter kommt nicht in Frage. Dadurch würde ebenso wie bei einer Nachwahl das den Verfahrensbeteiligten grundgesetzlich eingeräumte Recht auf den gesetzlichen Richter ([Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG](#)) gefährdet. Die ehrenamtliche Richterin oder der ehrenamtliche Richter ist aber **auf eigenen Antrag** vom Amt zu entbinden,

1. wenn sie/er geltend macht, es liege ein Ablehnungsgrund vor (s.o. Kap. 5.3),
2. wenn sie/er ihren/seinen Wohnsitz im Gerichtsbezirk aufgibt oder
3. wenn ein besonderer Härtefall vorliegt.

Über den Antrag entscheidet ein Senat des niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts gemäß [§ 24 Abs. 3 VwGO](#) durch Beschluss.

### 7.3 Die Amtsentbindung und zeitweilige Beurlaubung

Auf Antrag der Präsidentin oder des Präsidenten des Verwaltungsgerichts ist die ehrenamtliche Richterin oder der ehrenamtliche Richter von dem Amt zu entbinden,

1. wenn ein Ausschließungs- oder Hinderungsgrund vorlag oder inzwischen vorliegt (s.o. Kap. 5.2),
2. wenn sie/er ihre/seine Amtspflichten erheblich verletzt hat oder
3. wenn sie/er die zur Ausübung des Amtes erforderlichen geistigen oder körperlichen Fähigkeiten nicht mehr besitzt.

Auch in diesen Fällen ist die Entscheidung einem Senat des Oberverwaltungsgerichts vorbehalten, um jede Möglichkeit, die Besetzung des Gerichts zu manipulieren, von vornherein auszuschließen. Auch eine vorläufige Anordnung des Präsidenten oder der Präsidentin, eine ehrenamtliche Richterin oder einen ehrenamtlichen Richter einstweilen nicht mehr heranzuziehen, ist nicht zulässig. Die Entscheidung des

Oberverwaltungsgerichts, die nach Anhörung der/des Betroffenen ergeht und unanfechtbar ist, wird vielmehr erst mit ihrer Zustellung wirksam.

Eine zeitweilige Beurlaubung von den Amtspflichten sieht das Gesetz nicht vor. Eine derartige Beurlaubung, z.B. infolge von Erziehungsurlaub, ist zwar bei Schöffen für bestimmte Sitzungstage möglich, für ehrenamtliche Richterinnen und Richter kommt nur die Freistellung wegen Verhinderung im Einzelfall in Betracht (s.u. Kap. 8.4).

## **8 Die Organisation der Mitwirkung**

### **8.1 Die Besetzung der Richterbank**

Die Richterbank ist in der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der mündlichen Verhandlung besetzt mit drei Berufsrichterinnen und Berufsrichtern sowie zwei ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern. Sowohl hinsichtlich der Berufs- als auch hinsichtlich der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter muss gewährleistet sein, dass nicht erst anlässlich der unmittelbar bevorstehenden mündlichen Verhandlung die an der Entscheidung zu beteiligenden Richterinnen und Richter ausgewählt werden, weil dies zu einer willkürlichen Auswahl führen könnte. Bezüglich der Berufsrichter wird dies dadurch sichergestellt, dass diese zu Beginn des Geschäftsjahres, also des Kalenderjahres, einer bestimmten Kammer beziehungsweise beim Oberverwaltungsgericht einem bestimmten Senat zugewiesen werden. Den Kammern und den Senaten werden wiederum bestimmte Sachgebiete zur Bearbeitung und Entscheidung übertragen. Die Entscheidung trifft jeweils das Präsidium des Gerichts vor Beginn des Geschäftsjahres. Änderungen während des Geschäftsjahres dürfen nur aus den gesetzlich festgelegten Gründen ([§ 21e VwGO](#)), nicht aber etwa aus reinen Zweckmäßigkeitserwägungen, erfolgen.

### **8.2 Zuweisung zu einzelnen Kammern**

Die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter werden ebenfalls mit Beginn ihrer Amtsperiode und sodann für jedes Geschäftsjahr durch Beschluss des Präsidiums des Verwaltungsgerichts einer oder mehreren Kammern (vgl. dazu Kap. 6) zugewiesen.

### **8.3 Heranziehungsfolge, Heranziehungsliste**

Das Präsidium bestimmt auch, in welcher Reihenfolge die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter zu den Sitzungen heranzuziehen sind. Dazu wird für jede Kammer eine Liste aufgestellt. Für die Heranziehung von Vertreterinnen und Vertretern im unvorhergesehenen Vertretungsfall kann gemäß [§ 30 Abs. 2 VwGO](#) eine Hilfsliste aufgestellt werden, die Namen von Richterinnen und Richtern enthält, die am Gerichtssitz oder in dessen Nähe wohnen.

Die Heranziehung erfolgt, nachdem die oder der Vorsitzende der Kammer einen Termin zur mündlichen Verhandlung bestimmt hat, streng nach der Reihenfolge der Heranziehungsliste durch eine Mitarbeiterin der Geschäftsstelle der Kammer. Abweichungen sind im Hinblick auf den grundgesetzlich gesicherten Anspruch auf den gesetzlichen Richter auch dann nicht zulässig, wenn sich derartiges etwa bei Ortsterminen wegen Ortsnähe oder wegen besonderer Sach- oder Ortskenntnis anbieten würde. Die Beteiligten sind grundsätzlich mit einer Ladungsfrist von zwei Wochen zum Termin zu laden. Die Heranziehung der ehrenamtlichen Richter zur mündlichen Verhandlung erfolgt regelmäßig zeitgleich mit der Ladung.

#### **8.4 Verhinderung einer ehrenamtlichen Richterin oder eines Richters**

Wenn eine Richterin oder ein Richter, die oder der nach dem Geschäftsverteilungsplan zu einer Mitwirkung an einer Sitzung berufen ist, ihre/seine Verhinderung anzeigt, und eine Vertreterin oder ein Vertreter hinzugezogen wird, hat die/der Vorsitzende, aber auch die anderen mitwirkenden Richterinnen und Richter, die ordnungsgemäße Zusammensetzung des Spruchkörpers zu prüfen. Das setzt voraus, dass der Verhinderungsgrund bekannt gegeben wird. Er ist bei der Geschäftsstelle zum Zwecke späterer Nachprüfbarkeit auch aktenkundig zu machen, denn die fehlerhafte Besetzung könnte später noch als wesentlicher Verfahrensfehler gerügt werden. Die Feststellung, dass ein Ersatzrichter zu laden ist, hat die/der Vorsitzende der Kammer oder des Senats zu treffen. Dabei dürfen willkürliche Absagen nicht akzeptiert werden. Es ist vielmehr festzustellen, ob das Gewicht des Hinderungsgrundes gegenüber der Pflicht zur Mitwirkung an der Sitzung so schwer wiegt, dass eine Ladung der/des Listennächsten oder einer Vertreterin oder eines Vertreters von der Hilfsliste erforderlich erscheint. Für die Regelfälle der anzuerkennenden Verhinderung wie Erkrankung und Urlaub kann die/der Vorsitzende die Geschäftsstelle allgemein ermächtigen, einen Vertreter oder eine Vertreterin im Falle einer Absage zu laden.

#### **8.5 Beteiligung an Teilen des Verfahrens**

Die Verwaltungsgerichte sind grundsätzlich immer bemüht, das Verfahren in einer mündlichen Verhandlung abzuschließen; dies ist aber nicht in jedem Fall möglich. So kommt es vor, dass sich erst im Laufe der mündlichen Verhandlung die Notwendigkeit weiterer Aufklärungen ergibt. So kann zum Beispiel die Anhörung von Zeugen oder das Beiziehen weiterer Akten erforderlich werden. In diesen Fällen vertagt sich das Gericht regelmäßig auf einen noch nicht konkret bestimmten neuen Termin, der später durch die Vorsitzende oder den Vorsitzenden bestimmt wird. An diesem neuen Termin nehmen dann allerdings nicht mehr die früheren ehrenamtlichen Richterinnen oder Richter, sondern diejenigen teil, die nunmehr nach der Heranziehungsliste an der Reihe sind. Das stößt gelegentlich auf Kritik, weil darunter die Vollständigkeit der Information leidet. Die Beweisaufnahme wird nämlich in solchen Fällen wie auch bei der Übertragung der Beweisaufnahme auf den Berichterstatter nicht von den gleichen Richterinnen und Richtern vorgenommen, die diese später durch ihre Entscheidung würdigen. Ein persönlicher Eindruck kann aber auch durch ein sehr sorgfältig abgefasstes Protokoll nicht ersetzt werden. Die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter bekommen ferner von dem Ausgang des Verfahrens, an dem sie intensiv mitgewirkt haben, keine weitere Kenntnis. Diese Nachteile können nur dadurch abgemildert werden, dass die/der Vorsitzende oder die Berichterstatterin oder der Berichterstatter das Verfahren so sorgfältig durch sachaufklärende Verfügungen vorbereitet, dass es in einer mündlichen Verhandlung erledigt werden kann. Nur in sehr umfangreichen Verfahren, in denen sich die Beweisaufnahme über mehrere Tage erstreckt, z.B. in Verfahren um Planungsvorhaben, Atomanlagen etc., die heute im Wesentlichen nur noch vor dem Oberverwaltungsgericht geführt werden, wird sich die mündliche Verhandlung bei gleicher Besetzung über mehrere Tage erstrecken. In diesen Fällen wird lediglich eine Unterbrechung der mündlichen Verhandlung vorgenommen.

## 9 Pflichten der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter

Die wesentlichen Pflichten der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter ergeben sich bereits aus dem Text des Eides, den sie bei Beginn ihrer Tätigkeit abzulegen haben (vgl. Kap. 6.4).

### 9.1 Mitwirkungs- und Mitteilungspflichten

Die Rechtsstellung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird durch [§ 19 VwGO](#) festgelegt:

*Der ehrenamtliche Richter wirkt bei der mündlichen Verhandlung und der Urteilsfindung mit gleichen Rechten wie der Richter mit.*

[§ 19 VwGO](#) knüpft an die Besetzungsregel des [§ 5 Abs. 3 VwGO](#) und damit an den gesetzlich vorausgesetzten Normalfall an, demzufolge die zuständige Kammer des Verwaltungsgerichts im Anschluss an die mündliche Verhandlung in der Besetzung mit drei Berufsrichterinnen oder Berufsrichtern und zwei ehrenamtlichen Richterinnen oder Richtern entscheidet. Damit ist gleichzeitig klargestellt, dass die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter bei verschiedenen anderen Entscheidungsformen nicht mitwirken. Dieses sind die Entscheidungen des Einzelrichters ([§ 6 VwGO](#) und [§ 76 AsylG](#)), Entscheidungen der Kammer durch Gerichtsbescheid ([§ 84 VwGO](#)) und Entscheidungen durch Beschluss außerhalb der mündlichen Verhandlung ([§ 5 Abs. 3 Satz 2 VwGO](#)). Hierbei handelt es sich etwa um Beschlüsse im Verfahren des Eilrechtsschutzes oder der Prozesskostenhilfe.

Die Mitwirkung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter erstreckt sich auf die Teilnahme an den Sitzungen des Gerichts, also an der mündlichen Verhandlung einschließlich der anschließenden Beratung und Verkündung. An dem der mündlichen Verhandlung vorausgehenden (vorbereitenden) Verfahren nehmen sie dagegen nicht teil. Ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern dürfen daher keine Berichterstattungsfunktionen übertragen werden, und zwar selbst dann nicht, wenn sie aufgrund besonderer Fachkenntnisse durchaus über die notwendige Befähigung verfügen. Die Teilnahme an den Sitzungen, zu denen die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter entsprechend dem Geschäftsverteilungsplan geladen werden, ist die wichtigste Aufgabe im Rahmen dieses Ehrenamtes. Eine ehrenamtliche Richterin oder ein ehrenamtlicher Richter, der sich dieser Pflicht ohne genügende Entschuldigung entzieht, läuft Gefahr, mit einem Ordnungsgeld belegt zu werden. In [§ 33 Abs. 1 VwGO](#) heißt es hinsichtlich möglicher Sanktionen:

*Gegen einen ehrenamtlichen Richter, der sich ohne genügende Entschuldigung zu einer Sitzung nicht rechtzeitig einfindet oder der sich seinen Pflichten auf andere Weise entzieht, kann ein Ordnungsgeld festgesetzt werden. Zugleich können ihm die durch sein Verhalten verursachten Kosten auferlegt werden.*

Die Entscheidung hierüber trifft die oder der Vorsitzende. Bei nachträglicher Entschuldigung kann die Maßnahme ganz oder zum Teil wieder aufgehoben werden.

Von der Teilnahme an einer Sitzung kann eine ehrenamtliche Richterin oder ein ehrenamtlicher Richter freilich dann entbunden werden, wenn sie oder er aus zwingenden Gründen verhindert ist. Eine Verhinderung ist nur bei triftigen Hinderungsgründen anzuerkennen, wobei ein strenger Maßstab anzulegen ist. Mit Rücksicht auf die Interessen der übrigen Verfahrensbeteiligten und die

Funktionsfähigkeit der Rechtspflege müssen berufliche und private Gründe grundsätzlich zurückstehen, soweit dies möglich und zumutbar ist. Anerkennenswerte Hinderungsgründe in diesem Sinne sind etwa Urlaub, Krankheit, Ortsabwesenheit oder auch eine zwingende und unaufschiebbare berufliche Verpflichtung. Ist eine ehrenamtliche Richterin oder ein ehrenamtlicher Richter verhindert, den Termin wahrzunehmen, sollte sie oder er dies möglichst umgehend dem Gericht mitteilen, damit so schnell wie möglich eine Vertreterin oder ein Vertreter geladen werden kann. Üblicherweise fügen die Geschäftsstellen des Gerichts dem Ladungsschreiben frankierte Rückantworten bei, auf denen die Teilnahme oder Nichtteilnahme anzukreuzen und gegebenenfalls der entsprechende Hinderungsgrund anzugeben ist.

Sollte es zu einer kurzfristigen und unvorhergesehenen Verhinderung kommen, also etwa eine plötzliche Erkrankung, ein Verkehrsunfall bei der Anfahrt o.ä., sollte die Geschäftsstelle des Gerichts hiervon umgehend telefonisch unterrichtet werden, damit nach Möglichkeit nach der Hilfsliste ([§ 30 Abs. 2 VwGO](#)) eine Ersatzrichterin oder ein Ersatzrichter gerufen und damit die Durchführung der Sitzung gewährleistet werden kann. Auf den Hilfslisten befinden sich üblicherweise diejenigen ehrenamtlichen Richterinnen und Richter, die ihren Wohnsitz oder ihren Arbeitsplatz am Sitz des Gerichts oder doch jedenfalls in unmittelbarer Nähe haben, um bei plötzlicher Verhinderung relativ schnell hinzugezogen werden zu können.

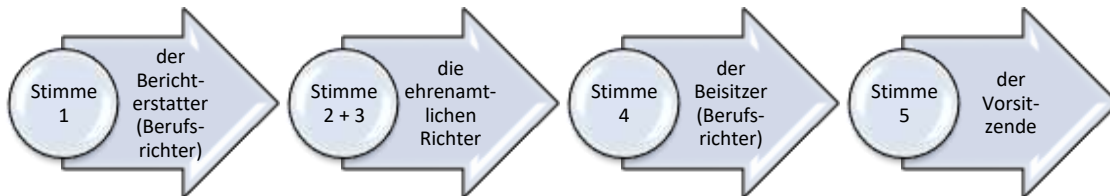
Ehrenamtliche Richterinnen und Richter sollten sich allerdings nicht nur darauf beschränken, bei der mündlichen Verhandlung anwesend zu sein und zuzuhören, sondern sich auch selbst aktiv in den Sitzungsverlauf einbringen. Dazu bedarf es freilich der Bereitschaft, aus der Rolle des bloßen Zuhörers herauszutreten und das hier und da immer noch anzutreffende Rollenverständnis zu überwinden, wonach primär die Berufsrichter für den Gang der Verhandlung zuständig sind. Auch ehrenamtliche Richterinnen und Richter haben selbstverständlich an der Verhandlung, Beratung und Abstimmung nach besten Kräften mitzuwirken und sich selbst und auch den übrigen Beteiligten durch sachdienliche Fragen Klarheit über den Sachverhalt und die jeweils relevanten Rechtsfragen zu verschaffen. Die Erfahrung zeigt, dass die aktive Mitarbeit ehrenamtlicher Richterinnen und Richter von den Berufsrichtern nicht etwa als störend oder lästig empfunden wird, sondern sie zu besonderer Klarheit, Verständlichkeit und nochmaliger Überprüfung ihrer eigenen Rechtsauffassung zwingt.

## **9.2 Abstimmung**

Wenn sich alle Richterinnen und Richter eine abschließende Meinung zu dem zur Entscheidung anstehenden Fall gebildet haben, kommt es zur Abstimmung. Das Gericht entscheidet mit der absoluten Mehrheit der Stimmen, wobei jeder Stimme das gleiche Gewicht zukommt ([§ 196 Abs. 1 GVG](#)). Allerdings wird sich im Regelfall schon bei der Diskussion ergeben, welchem Standpunkt die Mitglieder des Spruchkörpers zuneigen und wie sie den jeweiligen Fall im Ergebnis beurteilen. Zeigt sich, dass alle einer Meinung sind, ist die Abstimmung eine reine Formsache. Kommt es allerdings zu einer Mehrheitsentscheidung, dann ist der Gang des Abstimmungsverfahrens von besonderer Bedeutung. Die Reihenfolge der Stimmabgabe wird durch [§ 197 GVG](#) festgelegt und vollzieht sich wie folgt: als erstes gibt der Berichterstatter (Berufsrichter) seine Stimme ab, danach die beiden ehrenamtlichen Richterinnen oder Richter, und zwar nach dem Lebensalter - der jüngere vor dem älteren -, dann die beisitzende Berufsrichterin oder der beisitzende Berufsrichter und zum Schluss die oder der Vorsitzende. Die Abgabe der Stimme ist für alle Richter Pflicht. Eine Stimmenthaltung



ist nicht zulässig (§ 195 GVG). So ist gewährleistet, dass es nicht zu einer Pattsituation kommt, die die Spruchfähigkeit blockieren würde. Ist ein Fall rechtlich oder tatsächlich besonders umfangreich und kompliziert, hat es sich als zweckmäßig erwiesen, die Gesamtentscheidung in einzelne Abschnitte zu zerlegen und diese zunächst einzeln abzustimmen, bevor über das Gesamtergebnis befunden wird.



### 9.3 Geheimhaltung

Eine der zentralen Amtspflichten der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter - wie im Übrigen selbstverständlich auch der Berufsrichter - ist die Pflicht zur Beachtung des Beratungsgeheimnisses (§§ 45 Abs. 1 Satz 2, 43 DRiG). Zwar wird das Urteil grundsätzlich öffentlich verkündet und unterliegt daher naturgemäß nicht der Geheimhaltung. Was im Beratungszimmer erörtert wird, also der Ablauf der Beratung, die Meinungsäußerungen einzelner Richterinnen und Richter, ihre Stimmabgabe und schließlich das Abstimmungsverhältnis unterliegt jedoch der Verschwiegenheitspflicht und darf Dritten nicht bekannt gemacht werden. Die Verschwiegenheit bleibt auch über die Beendigung des Ehrenamtes hinaus bestehen. Verstöße gegen die Verschwiegenheitspflicht können strafrechtliche Konsequenzen haben.

### 9.4 Unparteilichkeit

Niemand darf Richter in eigener oder in der Sache eines/r Dritten sein, zu der oder zu dem er in einer besonderen Beziehung steht. Dieser alte rechtsstaatliche Grundsatz gilt selbstverständlich nicht nur für Berufsrichter, sondern ebenso für ehrenamtliche Richterinnen und Richter. Um das Vertrauen der Öffentlichkeit und der am Verfahren Beteiligten in die Unabhängigkeit der Justiz zu sichern, sieht das Gesetz zwei verschiedene Rechtsinstitute vor: die Ausschließung und die Ablehnung von Gerichtspersonen (§ 54 VwGO, §§ 41 ff. ZPO). Ein gesetzlicher **Ausschließungsgrund** für einen Richter liegt vor,

- in Sachen, in denen er selbst Beteiligter ist oder bei denen er zu einem Beteiligten in dem Verhältnis eines Mitberechtigten, Mitverpflichteten oder Regresspflichtigen steht,
- in Sachen seines Ehegatten, auch wenn die Ehe nicht mehr besteht,
- in Sachen seines Lebenspartners, auch wenn die Lebenspartnerschaft nicht mehr besteht,

- in Sachen einer Person, mit der er in gerader Linie verwandt oder verschwägert, in der Seitenlinie bis zum dritten Grad verwandt oder bis zum weiten Grad verschwägert ist oder war,
- in Sachen, in denen er als Prozessbevollmächtigter oder Beistand eines Beteiligten bestellt oder als gesetzlicher Vertreter eines Beteiligten aufzutreten berechtigt ist oder gewesen ist,
- in Sachen, in denen er als Zeuge oder Sachverständiger vernommen ist,
- in Sachen, in denen er in einem früheren Rechtszuge oder im schiedsrichterlichen Verfahren bei dem Erlass der angefochtenen Entscheidung mitgewirkt hat, sofern es sich nicht um die Tätigkeit eines beauftragten oder ersuchten Richters gehandelt hat,
- in Sachen, in denen er bei dem vorausgegangenen Verwaltungsverfahren (inklusive Widerspruchsverfahren) mitgewirkt hat,
- in Sachen, in denen er an einem Mediationsverfahren oder anderem Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung mitgewirkt hat.

In den genannten Fällen wird die Mitwirkung der betroffenen Richterin oder des betroffenen Richters am Verfahren kraft Gesetzes ausgeschlossen. Eines besonderen Befangenheitsantrages seitens eines Beteiligten bedarf es insoweit nicht. Neben den gesetzlichen Ausschließungsgründen sieht das Gesetz die Möglichkeit vor, eine Richterin oder einen Richter wegen Besorgnis der Befangenheit abzulehnen. **Befangenheit** bedeutet Voreingenommenheit, Parteilichkeit und mangelnde Objektivität gegenüber dem Streitgegenstand oder einem Verfahrensbeteiligten. Dabei ist nicht entscheidend, ob die betreffende Richterin oder der betreffende Richter tatsächlich befangen ist; maßgeblich ist allein, ob ein Beteiligter bei vernünftiger Würdigung aller Umstände Anlass hat, an der objektiven Einstellung und der Unvoreingenommenheit der Richterin oder des Richters zu zweifeln. Anlässe, die Zweifel an der Unvoreingenommenheit eines Richters begründen können, können sehr vielfältig sein. Eine voreilige Bewertung, eine unbedachte Frage oder auch nur ein gereizter, ironischer oder gar sarkastischer Ton können bei einem Beteiligten Zweifel an der Unvoreingenommenheit eines Richters aufkommen lassen. Ebenso können eine übertriebene Mimik oder Gestik - z.B. eine abfällige Handbewegung oder auch intensives Kopfschütteln - zu einer berechtigten Ablehnung führen, wenn ein Beteiligter dadurch die Überzeugung gewinnt, der Richter stehe ihm nicht mehr unbefangen gegenüber. Darüber, ob die Voraussetzungen einer Befangenheit gegeben sind, entscheidet das Gericht, und zwar ohne Beteiligung der abgelehnten Richterin bzw. des abgelehnten Richters. Ein Ablehnungsgesuch können sowohl die am Verfahren Beteiligten als auch die betroffene Richterin oder der betroffene Richter selbst stellen. Hat eine Richterin oder ein Richter selbst Anlass, an ihrer bzw. seiner Unvoreingenommenheit zu zweifeln, ist es wichtig, dass sie oder er selbst rechtzeitig auf die Umstände hinweist, die eine Befangenheit begründen könnten. Ein Selbstablehnungsgesuch oder zumindest eine entsprechende Anzeige gegenüber dem Richterkollegium ist nicht nur dann angebracht, wenn ein Ablehnungsgrund positiv besteht, sondern auch schon dann, wenn ein derartiger Grund nur möglicherweise in Betracht kommt. Im Zweifel ist es besser, ein entsprechendes Problem im Vorgespräch oder in der mündlichen Verhandlung zu diskutieren, anstatt darauf zu vertrauen, dass die Sache von niemandem gerügt wird.



Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren gibt es zudem einen speziellen **Befangenheitsgrund**, der bei Vorliegen seiner Voraussetzungen und bei Stellung eines Ablehnungsgesuchs durch einen Beteiligten zwingend den Ausschluss des Richters zur Folge hat, ohne dass es dabei noch auf eine konkrete Befangenheit der Richterin oder des Richters ankommt. [§ 54 Abs. 3 VwGO](#) bestimmt, dass die Besorgnis der Befangenheit stets begründet ist, wenn der Richter oder ehrenamtliche Richter der Vertretung einer Körperschaft (z.B. **Rat, Kreistag**) angehört, deren Interessen durch das Verfahren berührt werden. In Fällen dieser Art wird die fehlende Unvoreingenommenheit somit von Gesetzes wegen vermutet, und zwar unwiderlegbar. In der gerichtlichen Praxis sind diese Fälle keineswegs selten, weil viele der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter kommunalpolitische Mandate innehaben, also Mitglieder von Gemeinderäten, Stadträten oder Kreistagen sind. Es hat sich daher als sinnvoll erwiesen, dass die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter nach ihrer Wahl der Gerichtsverwaltung mitteilen, ob sie Mandatsträger sind. Ist der Gerichtsverwaltung dieser Umstand bekannt, kann dies schon bei der Vorbereitung der mündlichen Verhandlung berücksichtigt und gegebenenfalls vorsorglich eine Ersatzrichterin oder ein Ersatzrichter benachrichtigt werden. Denn die Konsequenz eines erfolgreichen Ablehnungsgesuchs ist, dass der abgelehnte Richter von der weiteren Mitwirkung am Verfahren ausgeschlossen ist und durch einen Vertretungsrichter ersetzt wird.

## 9.5 Folgen von Pflichtverletzungen

Es wurde bereits ausgeführt, dass gegen eine ehrenamtliche Richterin oder einen ehrenamtlichen Richter ein Ordnungsgeld festgesetzt werden kann, wenn dies zur Aufrechterhaltung der äußeren Ordnung des gerichtlichen Verfahrens notwendig ist. Zuständig für eine entsprechende Entscheidung ist die oder der Vorsitzende. Die Höhe des Ordnungsgeldes bewegt sich zwischen 5,00 und 1.000,00 Euro ([Art. 6 EGStGB](#)). Der typische Fall für eine solche Maßnahme ist das pflichtwidrige Nichterscheinen oder die unentschuldigte Verspätung im Termin. Auch bei anderen Fällen von Amtspflichtverletzungen ist die Verhängung eines Ordnungsgeldes möglich. Dies kommt beispielsweise dann in Betracht, wenn eine ehrenamtliche Richterin oder ein ehrenamtlicher Richter die Übernahme des Amtes grundlos ablehnt, die Eidesleistung oder das Gelöbnis in vorwerfbarer Weise verweigert, sich an der Abstimmung nicht beteiligt oder auch - wohl nur theoretisch - fortwährend den Sitzungsverlauf stört. Die Festsetzung des Ordnungsgeldes und die Auferlegung von Kosten erfolgen in Form eines Beschlusses, der mit der Beschwerde angefochten werden kann ([§ 146 Abs. 1 VwGO](#)).

Handelt es sich um grobe Verletzungen der Amtspflichten oder haben sich frühere und weniger einschneidende Maßnahmen als nicht ausreichend erwiesen, kann gegen eine ehrenamtliche Richterin oder einen ehrenamtlichen Richter auch ein Amtsenthebungsverfahren eingeleitet werden. Dabei ist unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit stets zu prüfen, ob Art und Schwere des Verstoßes die vergleichsweise harte Maßnahme einer Amtsenthebung rechtfertigen oder ob zunächst die Verhängung eines - gegebenenfalls auch wiederholt festzusetzenden und sich in der Höhe steigenden - Ordnungsgeldes genügt.

Strittig ist in diesem Zusammenhang, ob auch ehrenamtliche Richterinnen und Richter die Gewähr der Verfassungstreue bieten müssen, also die Gewähr, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten. [§ 9 Nr. 2 DRiG](#), der dies verlangt, gilt nur für Berufsrichter. Erst kürzlich hat jedoch das

BVerfG zu dieser Frage Stellung genommen. Hiernach unterliegen nicht nur hauptamtliche, sondern auch ehrenamtliche Richter einer Pflicht zur besonderen Verfassungstreue (Az.: 2 BvR 337/08). Im Zweifel ist in jedem Fall zunächst einmal von der Verfassungstreue der gewählten ehrenamtlichen Richterinnen oder des gewählten ehrenamtlichen Richters auszugehen.

Schließlich sei - der Vollständigkeit halber - erwähnt, dass eine ehrenamtliche Richterinnen oder ein ehrenamtlicher Richter ebenso wie ein Berufsrichter auch strafrechtlich belangt werden kann, wenn sie oder er sich der Vorteilsannahme, der Bestechlichkeit, der Rechtsbeugung oder der Verletzung von Dienstgeheimnissen schuldig macht ([§§ 11 Abs. 1 Nr. 3, 331, 332, 339 und 353 b StGB](#)).

Die Erfahrung zeigt, dass Sanktionen gegen ehrenamtliche Richterinnen und Richter äußerst selten vorkommen und ein absoluter Ausnahmefall sind. Es ist Sache der Berufsrichter, die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter durch ausführliche Vorgespräche so gründlich in die Materie einzuführen, dass Missverständnisse oder gar Konflikte gar nicht erst auftreten.

## **10 Rechte der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter**

Ehrenamtliche Richterinnen und Richter üben ihr Amt mit gleichen Rechten wie der Berufsrichter aus ([§ 19 VwGO](#)). Die Betonung der „gleichen Rechte“ der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter wie die der Berufsrichter soll die Gleichwertigkeit dieses Richteramtes im Rahmen der Mitwirkung herausstellen. Bei Ausübung ihrer richterlichen Tätigkeit sind die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen ([Art. 97 Abs. 1 GG, § 25 DRiG](#)).

### **10.1 Die richterliche Unabhängigkeit**

Die Unabhängigkeit der Justiz wird gewährleistet durch die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter. Der Richter ist sachlich unabhängig, weil er nur dem Gesetz unterworfen ist und in der Ausübung seiner richterlichen Tätigkeit keinerlei Weisungen unterliegt. Dem Grundsatz, dass auch ehrenamtliche Richterinnen und Richter im Rahmen ihrer Spruchfähigkeit keinen Weisungen unterliegen, kommt insbesondere dann Bedeutung zu, wenn sie - wie z.B. bei den sog. Fachkammern und Fachsenaten - aus bestimmten Berufsgruppen ausgewählt werden. Im Rahmen ihrer Tätigkeit haben die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter nicht Interessen der jeweiligen Gruppen, denen sie nahestehen, zu vertreten, sondern sie sind wie jeder andere Richter verpflichtet, unbeeinflusst und unabhängig, nur dem Gesetz unterworfen, zu urteilen. Auch Rücksichtnahmen in parteipolitischer Hinsicht sind mit dem Richteramt nicht vereinbar. Insofern darf es keine Rolle spielen, von welcher politischen Gruppierung oder welchem Gremium die ehrenamtliche Richterinnen oder der ehrenamtliche Richter vorgeschlagen worden ist. Neben der sachlichen Unabhängigkeit steht die persönliche Unabhängigkeit eines Richters. Ein Richter ist persönlich unabhängig, da er gegen seinen Willen grundsätzlich weder abgesetzt noch versetzt werden kann ([Art. 97 Abs. 2 GG, §§ 27 bis 37, 44 Abs. 2, 45 Abs.1 DRiG](#)).

### **10.2 Mitwirkung in der mündlichen Verhandlung**

Das Kernstück des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ist die mündliche Verhandlung ([§ 101 VwGO](#)). Eröffnet und geleitet wird sie durch die Vorsitzende oder den Vorsitzenden. Nach dem Aufruf der Sache trägt die oder der Vorsitzende oder die oder

der Berichterstatter(in) den wesentlichen Inhalt der Akten vor. Hierauf erhalten die Beteiligten das Wort, um ihre Anträge zu stellen und zu begründen ([§ 103 VwGO](#)). Die oder der Vorsitzende hat die Streitsache mit den Beteiligten in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht zu erörtern und jedem Mitglied des Gerichts die Möglichkeit zu geben, Fragen zu stellen.

Nach Erörterung der Streitsache erklärt der Vorsitzende die mündliche Verhandlung für geschlossen ([§ 104 Abs. 3 VwGO](#)). Das Gericht zieht sich zur Beratung zurück und verkündet - jedenfalls im Regelfall - im Anschluss daran das Urteil ([§ 107 VwGO](#)).

#### 10.2.1 Vorbereitung und Unterrichtung

[§ 87 Abs. 1 VwGO](#) schreibt vor, dass der Rechtsstreit im verwaltungsgerichtlichen Verfahren möglichst in einer mündlichen Verhandlung erledigt werden soll. Dieses Ziel ist freilich nur dann zu erreichen, wenn die mündliche Verhandlung durch die Berufsrichter gründlich vorbereitet wird. Die Aufbereitung des Prozessstoffs und die Durchführung der vorbereitenden Maßnahmen obliegt in erster Linie dem sog. Berichterstatter, also einem der drei Berufsrichter. Zur Aufklärung des Sachverhalts wird sich der Berichterstatter auch der Mithilfe der Beteiligten bedienen, die verpflichtet sind, durch umfassenden Vortrag an der Sachverhaltsaufklärung mitzuwirken ([§ 86 Abs. 1 VwGO](#)). Da das Verwaltungsgericht - anders als das Zivilgericht - den Sachverhalt aber von Amts wegen zu erforschen hat ([§ 86 Abs. 1 VwGO](#)), ist es an das Vorbringen und die Beweisanträge der Beteiligten nicht gebunden. Der Amtsermittlungsgrundsatz verpflichtet das Gericht vielmehr, auch solches Vorbringen, das von der Gegenseite nicht bestritten worden ist, einer Überprüfung zu unterziehen, wenn das Gericht Zweifel hat, dass das Vorbringen den Tatsachen entspricht. Zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung ist es unumgänglich, dass schon frühzeitig die Verwaltungsvorgänge vom Gericht beigezogen werden. Aus ihnen ergeben sich regelmäßig die für die Entscheidung maßgeblichen Informationen. Darüber hinaus kann selbstverständlich auch den Beteiligten aufgegeben werden, bestimmte Auskünfte zu erteilen, Fragen des Gerichts zu beantworten oder Urkunden vorzulegen. Auch die am Verfahren nicht unmittelbar beteiligten Behörden sind nach Maßgabe des [§ 99 VwGO](#) verpflichtet, dem Gericht Akten oder Urkunden vorzulegen, wenn das Gericht dies für erforderlich erachtet. Schließlich kann das Gericht im Rahmen der Vorbereitung der mündlichen Verhandlung auch das persönliche Erscheinen der Beteiligten anordnen und Zeugen oder Sachverständige laden.

Die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter sind im Regelfall an der Vorbereitung der mündlichen Verhandlung nicht beteiligt. Sie nehmen üblicherweise auch nicht an der der mündlichen Verhandlung vorausgehenden Vorberatung teil, in der die Berufsrichter den Sach- und Streitstand vorbesprechen. Umso wichtiger ist es dann aber, dass die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter vor Beginn der mündlichen Verhandlung über ihre Rechte und Pflichten belehrt und so in die konkrete Materie des jeweiligen Einzelfalles eingeführt werden, dass sie ihr verantwortungsvolles Amt ordnungsgemäß wahrnehmen können. Zwar haben sich allgemeine Einführungsveranstaltungen oder auch Informationen durch Faltblätter oder Broschüren insoweit als sehr hilfreich erwiesen. All das vermag jedoch die Einführung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in den konkreten Fall schon vor Beginn der Sitzung nicht zu ersetzen.

Vereinzelt ist die Forderung erhoben worden, die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter müssten bereits vor dem Sitzungstag umfassend über den Prozessstoff unterrichtet werden. Dies solle dadurch geschehen, dass ihnen zumindest die Behördenentscheidungen und in der 2. Instanz das erstinstanzliche Urteil, unter Umständen sogar die Akten zugesandt werden müssten. Eine solche Verfahrensweise würde allerdings nicht nur zu einer erheblichen Verzögerung führen und die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in zeitlicher Hinsicht erheblich zusätzlich belasten, sondern sie ist durch die Funktion des Laienrichteramtes in unserer Rechtsordnung auch nicht gefordert. Die Aufgabe der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter besteht nicht darin, zusätzlich zur berufsrichterlichen Arbeit eine rechtliche und tatsächliche Aufbereitung des Prozessstoffes vorzunehmen. Die Aufgabe besteht vielmehr darin, aufgrund des Ergebnisses der mündlichen Verhandlung eine eigene Bewertung vornehmen und die Ausführungen der Berufsrichter einer Plausibilitätskontrolle unterziehen zu können. Dafür ist eine umfassende Kenntnis aller Akten und Unterlagen weder sinnvoll noch notwendig. In aller Regel wird es für die verantwortungsvolle Wahrnehmung der Aufgaben der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter genügen, wenn sie durch die oder den Vorsitzenden oder die oder den Berichterstatte(r) unmittelbar vor der Sitzung und durch die Erörterung aller entscheidungserheblichen Fragen in der mündlichen Verhandlung mit dem Fall vertraut gemacht werden. Um allerdings einem möglichen Missverständnis vorzubeugen: eine vorherige Unterrichtung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter schon vor dem eigentlichen Sitzungstag ist selbstverständlich nicht verboten. Es mag durchaus Fälle geben, in denen dies aufgrund besonderer Umstände oder der großen Kompliziertheit der jeweiligen Materie durchaus sinnvoll oder gar notwendig ist. Bei den normalen verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist eine solche Vorausinformation allerdings durchweg nicht erforderlich.

#### 10.2.2 Fragerecht

Alle Mitglieder des Spruchkörpers, also die Berufsrichter ebenso wie die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter, haben das Recht, in der mündlichen Verhandlung sachdienliche Fragen zu stellen. Der Vorsitzende, der die mündliche Verhandlung leitet, hat dies auf Verlangen zu gestatten. Fragen sind dann sachdienlich, wenn sie der Förderung des Verfahrens dienen, also wenn es darum geht, den Sachverhalt weiter aufzuklären oder das Vorbringen eines Beteiligten klarzustellen. Wird eine Frage beanstandet, so entscheidet hierüber das Gericht ([§ 104 Abs. 2 Satz 2 VwGO](#)).

Das Fragerecht ist das wichtigste Mitwirkungsinstrument der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter in der mündlichen Verhandlung. Von ihm sollte daher rege und ohne Scheu Gebrauch gemacht werden. In welcher konkreten Form das Fragerecht ausgeübt und ein entsprechender Wunsch signalisiert werden soll, ist grundsätzlich durch vorherige Absprache zu vereinbaren. Im Regelfall genügt es, wenn die jeweilige Richterin oder der jeweilige Richter der oder dem Vorsitzenden durch Blickkontakt oder ein entsprechendes Handzeichen signalisiert, dass sie oder er eine Frage stellen möchte.

#### 10.2.3 Beratung

An der Beratung müssen alle Richterinnen und Richter des erkennenden Spruchkörpers mitwirken, die die Entscheidung zu treffen haben. Das Urteil beruht auf einem

wesentlichen Verfahrensmangel, wenn einer der beteiligten Richterinnen oder Richter nicht persönlich an der Beratung teilnimmt. Dagegen ist die Anwesenheit Dritter generell nicht zulässig (Ausnahme: Referendarinnen und Referendare sowie wissenschaftliche Hilfskräfte, [§ 193 GVG](#)). Die Beratung erfolgt immer unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Hinsichtlich des Gangs der Beratung bestimmt [§ 194 Abs. 1 GVG](#) lediglich, dass der Vorsitzende die Beratung leitet, die Fragen stellt und die Stimmen sammelt. In der gerichtlichen Praxis vollzieht sich die Beratung im Spruchkörper allerdings durchweg weniger starr und förmlich. Es wird regelmäßig so verfahren, dass zunächst der Berichterstatter seine Auffassung über den zur Entscheidung anstehenden Fall darlegt und seinen Entscheidungsvorschlag unterbreitet. Anschließend haben die übrigen Mitglieder des Spruchkörpers die Möglichkeit, Fragen zu stellen oder auch ihren eigenen, möglicherweise abweichenden Standpunkt darzustellen. Wenn eine ehrenamtliche Richterin oder ein ehrenamtlicher Richter das Gefühl hat, dass sie oder er für die Beurteilung des Falles weitergehende Informationen hinsichtlich der Sach- oder Rechtslage benötigt, sollte er sich nicht scheuen, sich spätestens in der Beratung von den Berufsrichtern hierüber aufklären zu lassen. Bei Gericht gilt wie in der Schule das Prinzip: Wer fragt, gewinnt. Hat in der mündlichen Verhandlung eine Beweisaufnahme stattgefunden, hat das Gericht eine Beweiswürdigung vorzunehmen und darüber zu befinden, welche Schlüsse es aus den erhobenen Beweisen - also etwa den Zeugenaussagen - ziehen will. Gerade im Bereich der Tatsachenfeststellungen, in dem es oft um die Glaubwürdigkeit bestimmter Zeugenaussagen geht, können sich die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter mit ihrer ganz speziellen Lebenserfahrung oft besonders gut einbringen.

Die Beratung sollte normalerweise im direkten Anschluss an die mündliche Verhandlung stattfinden. Da der Terminszettel meist dicht gedrängt ist und es häufig zu Verspätungen im Ablauf kommt, lässt sich dieses Prinzip allerdings nicht immer einhalten. So ist es gar nicht selten, dass die Beratung aller Streitsachen erst am Schluss des Sitzungstages stattfindet. Allerdings sollte darauf geachtet werden, dass auch bei einer später beginnenden Beratung allen Mitgliedern des Spruchkörpers Ablauf und Inhalt der mündlichen Verhandlung noch hinreichend gegenwärtig sind. Zweckmäßigerweise sollte in einem solchen Fall daher der Berichterstatter zunächst noch einmal die wesentlichen Ergebnisse der mündlichen Verhandlung darstellen.

#### 10.2.4 Abstimmung

Wenn sich alle Richterinnen und Richter eine abschließende Meinung von dem zur Entscheidung anstehenden Fall gebildet haben, findet die Abstimmung statt. Die Abstimmung wird vom Vorsitzenden geleitet ([§ 194 Abs. 1 GVG](#)). Bei umfangreichen Sachverhalten oder komplizierten Rechtsfragen ist es ratsam, wichtige Teilabschnitte zunächst einzeln zu beraten und abzustimmen und erst am Schluss über das Gesamtergebnis zu befinden. Die Abstimmungen haben immer offen zu erfolgen. Es darf sich auch niemand bei der Abstimmung der Stimme enthalten. Dies gilt auch dann, wenn eine Richterin oder ein Richter bei der Abstimmung über eine vorangegangene Frage in der Minderheit geblieben ist ([§ 195 GVG](#)). Die Abgabe der Stimmen erfolgt nicht gleichzeitig, sondern nacheinander in der von [§ 197 GVG](#) bestimmten Reihenfolge (vgl. dazu oben Kapitel 9.2).



### 10.2.5 Urteil

Ist die Abstimmung beendet, wird die sich daraus ergebene Urteilsformel schriftlich niedergelegt und nach allgemeiner Übung vom Vorsitzenden unterschrieben. Allerdings steht auch nichts entgegen, dass die Urteilsformel von allen beteiligten Mitgliedern des Spruchkörpers unterschrieben wird. Mit der Niederschrift der Urteilsformel wird die Entscheidung freilich noch nicht wirksam. Wirksamkeit erlangt ein Urteil vielmehr erst durch die Verkündung, die im Regelfall in dem Termin stattfindet, in dem die mündliche Verhandlung durchgeführt worden ist ([§ 116 Abs. 1 VwGO](#)). Zulässig ist aber auch, dass anstelle einer Verkündung das Urteil den Beteiligten durch Zustellung bekannt gegeben wird ([§ 116 Abs. 2 VwGO](#)). Schließlich sieht das Gesetz - was allerdings in der Verwaltungsgerichtsbarkeit eher selten vorkommt - auch die Verkündung in einem besonderen Verkündungstermin vor ([§ 116 Abs. 1 VwGO](#)).

Nach erfolgter Verkündung ist das Urteil auch für das erkennende Gericht verbindlich und daher grundsätzlich nicht mehr abänderbar ([§ 173 VwGO](#) i.V.m. [§ 318 ZPO](#)).

Hat das Gericht das Urteil verkündet, ist die Tätigkeit der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter beendet. Die Abfassung der schriftlichen Urteilsgründe ist ausschließlich Sache der Berufsrichter. Auch der Unterschrift der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter unter das Urteil bedarf es nicht ([§ 117 Abs. 1 Satz 4 VwGO](#)). Diese Rechtslage dient zwar der Vereinfachung und Beschleunigung, wird aber streng genommen der (gleichwertigen) Stellung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter im Spruchkörper nicht gerecht. Eine weitergehende Mitverantwortung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter auch bei der Abfassung der Urteilsgründe wäre eine wichtige Belebung des Laienrichterelementes, das in Zeiten knapper Kassen ohnehin mehr und mehr unter die Räder zu geraten droht. Entsprechende Forderungen werden von ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern auch immer wieder - völlig zu Recht - erhoben. Auch ohne Gesetzesänderung lässt sich allerdings schon jetzt das Interesse und das Engagement der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter für ihr Amt erhöhen, wenn man ihnen - jedenfalls bei interessanteren Fällen - zumindest nachträglich eine Urteilsabschrift zukommen lässt. Die hierdurch entstehenden Kosten und die geringfügige Mehrbelastung für die Gerichtsverwaltung sollten im Interesse der Rechtspflege keine entscheidende Rolle spielen.

### 10.3 sonstige Rechte

Die Heranziehung einer ehrenamtlichen Richterin oder eines ehrenamtlichen Richters zur Rechtsprechung beinhaltet immer auch gewisse Nachteile, insbesondere wirtschaftlicher Art. Als Ausgleich für diese mit der Tätigkeit verbundenen Nachteile hat der Gesetzgeber in [§ 32 VwGO](#) einen **Rechtsanspruch** auf Entschädigung eingeräumt der sich im Einzelnen nach den Vorschriften des Gesetzes über die Vergütung von Sachverständigen, Dolmetscherinnen, Dolmetschern, Übersetzerinnen und Übersetzern sowie die Entschädigung von ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern, Zeuginnen, Zeugen und Dritten (Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz - JVEG) bei den Gerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Arbeits-, Finanz-, Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit richtet. Nach diesem Gesetz steht den ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern ein Anspruch auf Entschädigung zu für

- Zeitversäumnis
- Fahrtkosten
- Aufwand

- sonstige Aufwendungen
- Nachteile bei der Haushaltsführung und
- Verdienstaussfall.

Entschädigt wird die Teilnahme an Sitzungen, an Einführungs- und Fortbildungsveranstaltungen, soweit eine Heranziehung hierzu von der zuständigen staatlichen Stelle erfolgte, sowie - bei den Arbeits- und Sozial-gerichten - die Teilnahme an der Wahl und den Sitzungen der Beisitzerausschüsse. Für den Entschädigungsanspruch ist es unerheblich, ob eine Teilnahmepflicht, z.B. an Tagungen bestand, maßgeblich ist allein, dass die Richterin oder der Richter eine Aufforderung zur Teilnahme erhalten hat, wobei die Zuständigkeit des Auffordernden nicht von ihr/ihm geprüft zu werden braucht. Bei einer Ladung nur zu bestimmten Abschnitten einer Sitzung beschränkt sich der Erstattungsanspruch auf den hierfür erforderlichen Aufwand. Der Erstattungsanspruch ist beschränkt auf die infolge der Heranziehung notwendigen Aufwendungen. Nach der überwiegenden Meinung wird ein Anspruch für die persönliche Vorbereitung der Richterin oder des Richters auf den Termin - etwa durch Akteneinsicht, Studium von Unterlagen etc. - verneint. Anders ist dies allerdings zu beurteilen bei einer durch die oder den Vorsitzenden veranlassten Akteneinsicht vor der Sitzung.

#### 10.3.1 Entschädigung für Zeitversäumnis

Die Entschädigung für Zeitversäumnis richtet sich nach § 16 JVEG. Danach erhalten die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter eine Entschädigung von 7,00 Euro für jede Stunde. Die Entschädigung wird für höchstens 10 Stunden pro Tag gewährt. Die letzte bereits begonnene Stunde wird auf eine volle Stunde aufgerundet.

#### 10.3.2 Entschädigung für Nachteile bei der Haushaltsführung

Wenn die ehrenamtliche Richterin oder der ehrenamtliche Richter nicht erwerbstätig ist und einen eigenen Haushalt für mehrere Personen führt (also für sich und mindestens eine weitere Person), wird gemäß § 17 JVEG neben der Entschädigung für Zeitversäumnis für die Dauer der Haushaltsführung eine Nachteilsentschädigung von 17,00 Euro je Stunde gezahlt. Das gleiche gilt auch für Teilzeitbeschäftigte, die außerhalb ihrer regelmäßigen Arbeitszeit herangezogen werden. Diese können auch daneben Verdienstaussfall geltend machen, wobei die Gesamtzeit für die Haushaltsführung und die regelmäßige vereinbarte Arbeitszeit 10 Stunden pro Tag nicht übersteigen darf.

#### 10.3.3 Entschädigung für Verdienstaussfall

Entsteht durch die Wahrnehmung des Ehrenamtes ein Verdienstaussfall, so erhält die ehrenamtliche Richterin oder der ehrenamtliche Richter neben der Entschädigung für Zeitversäumnis (s. 10.3.1) eine Entschädigung von maximal 29,00 Euro pro Stunde (§ 18 JVEG). Die höheren Werte kommen in Verfahren der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Regel nicht zur Anwendung. Maßgeblich ist insoweit der regelmäßige Bruttoverdienst einschließlich der vom Arbeitgeber zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge. Bei der Berechnung der Entschädigung ist die Zeit zu berücksichtigen, in welcher die ehrenamtliche Richterin oder der ehrenamtliche Richter ihrer bzw. seiner gewöhnlichen Beschäftigung nicht nachgehen kann. Der Nachweis eines Verdienstaussfalls wird regelmäßig über eine Bescheinigung des Arbeitgebers zu

führen sein. Bei Selbständigen wird der Nachweis durch Angaben über Art und Umfang des Betriebes und des persönlichen Einsatzes geführt werden. Ehrenamtliche Richter, die ein Erwerbseinkommen beziehen, stehen erwerbstätigen ehrenamtlichen Richtern gleich.

#### 10.3.4 Entschädigung für Fahrtkosten

Ehrenamtliche Richterinnen und Richter erhalten Ersatz für ihre notwendigen Fahrtkosten (§ 5 JVEG). Wird ein öffentliches Verkehrsmittel benutzt, werden die tatsächlich entstandenen Auslagen bis zur Höhe der entsprechenden Kosten für die Benutzung der ersten Wagenklasse der Bahn einschließlich der Auslagen für Platzreservierung ersetzt. Bei Fahrten mit dem eigenen oder einem unentgeltlich überlassenen Kraftfahrzeug wird eine Pauschale von 0,42 Euro je gefahrenen Kilometer zuzüglich der entstandenen Barauslagen (z.B. Kosten für Parken) gewährt. Höhere Fahrtkosten können in Ausnahmefällen erstattet werden, wenn dadurch Mehrbeträge an Entschädigung erspart werden oder aber besondere Umstände vorliegen. Das kann zum Beispiel durch einen Eilfall, durch körperliche Beeinträchtigung oder durch extreme Witterung gerechtfertigt sein. Maßgeblich für die Berechnung der Fahrtkosten ist die Wegstrecke Wohnort - Sitzungsort - Wohnort. Sollten Sie die Fahrt von einem anderen Ort als dem in der Terminmitteilung bezeichneten antreten oder dorthin zurückfahren, so ist dies dem Gericht frühzeitig mitzuteilen, wenn hierdurch Mehrkosten entstehen. Nur in Ausnahmefällen werden diese Mehrkosten von / zu einem anderen Ort ersetzt.

#### 10.3.5 Aufwandsentschädigung

Die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter, die am Ort der jeweiligen Sitzung nicht wohnen oder berufstätig sind, erhalten ein Tagegeld (§ 6 JVEG), das den Aufwand, der mit ihrer Dienstleistung verbunden ist, also z.B. für auswärtige Verpflegung, Übernachtung etc. abgelten soll. Die Entschädigung des Aufwandes erfolgt nach festen Sätzen, die für jeden Tag entsprechend der Dauer der Sitzung zu zahlen ist. Maßgeblich ist nicht der Gerichts-, sondern der Sitzungsort. Die Höhe des Tagegeldes für auswärtige ehrenamtliche Richterinnen und Richter bestimmt sich nach § 9 Abs. 4a des Einkommensteuergesetzes. Danach beträgt das Tagegeld

- 24,00 Euro für jeden Kalendertag bei Abwesenheit von 24 Stunden von der Wohnung,
- jeweils 12,00 Euro für den An- und Abreisetag bei Übernachtung außerhalb der Wohnung an diese, einem anschließenden oder vorhergehenden Tag,
- 12,00 Euro für den Kalendertag ohne Übernachtung bei Abwesenheit außerhalb der Wohnung von mehr als 8 Stunden

Die Entschädigung für notwendige Übernachtungskosten beträgt pauschal 20,00 Euro. Höhere Übernachtungskosten werden erstattet, sofern sie notwendig waren (§ 6 Abs. 2 JVEG i.V.m. § 7 Abs. 1 Bundesreisekostengesetz).

#### 10.3.6 Ersatz für sonstige Aufwendungen

Auch sonstige Auslagen, soweit sie unvermeidbar sind, können erstattet werden. Dies gilt insbesondere für die Kosten einer notwendigen Begleitperson bei Schwerbehinderten oder einer Vertretung (§ 7 Abs. 1 JVEG).



### 10.3.7 Vorschüsse

Ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern ist auf Antrag ein angemessener Vorschuss auf ihre Entschädigung zu bewilligen (§ 3 JVEG i.V.m. der AV d. MJ über die Gewährung von Reiseentschädigungen und Vorschusszahlungen an ehrenamtliche Richter). Hierzu ist der Nachweis der Bedürftigkeit nicht erforderlich, es darf sich aber nicht um unerhebliche Aufwendungen handeln. Im Allgemeinen erstreckt sich der Vorschuss auf Fahrtkosten und tatsächliche bare Auslagen wie Vertretungs- oder Übernachtungskosten.

### 10.3.8 Unfallschutz

Bei der Ausübung ihres Amtes sind ehrenamtliche Richterinnen und Richter in der gesetzlichen Unfallversicherung gegen die Folgen eines Dienstunfalles geschützt (§ 2 Abs. 1 Nr. 10 SGB VII). Der Versicherungsschutz umfasst nicht nur die Teilnahme an der Sitzung, sondern auch alle anderen Tätigkeiten, die die ehrenamtliche Richterin oder der ehrenamtliche Richter im Zusammenhang mit dem Amt ausübt (§ 8 Abs. 1 SGB VII), also auch die Wege zum Gericht zwecks Akteneinsicht, Schulungsveranstaltungen etc. Auch Wege-unfälle werden von der gesetzlichen Unfallversicherung erfasst (§ 8 Abs. 2 SGB VII). Es muss jedoch ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Weg zu der Tätigkeit als ehrenamtliche Richterin oder Richter und dem Unfallereignis bestehen. Umwege können den Versicherungsschutz erlöschen lassen. Ist es zu einem Unfall gekommen, sollte er zur Vermeidung von Nachteilen dem Gericht unverzüglich angezeigt werden.

### 10.3.9 Festsetzungsverfahren

Die Festsetzung der Entschädigung erfolgt **nur auf Antrag**. Ein Antrag kann formlos, auch mündlich, gestellt werden. Antragsvordrucke erhalten sie von dem Gericht, das sie geladen hat. Bei Bedarf unterstützt sie der/die zuständige Urkundsbeamte/Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle, die Ihnen auch weitere Informationen erteilen. Der Anspruch braucht nicht näher beziffert zu werden. Auf Verlangen des Gerichts müssen im Einzelfall entsprechende Nachweise geliefert oder Tatsachen glaubhaft gemacht werden, von denen der Anspruch abhängig ist.

Der/die Urkundsbeamte/Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle stellt im Verwaltungsweg die Entschädigung fest. Die ehrenamtliche Richterin oder der ehrenamtliche Richter sowie die Staatskasse können einen Antrag auf richterliche Festsetzung stellen (§ 4 JVEG). Gegen diese Festsetzung ist die Beschwerde zulässig, wenn der Beschwerdewert 200,00 Euro übersteigt. Eine Beschwerde gegen die Festsetzung durch das Gericht zweiter Instanz ist ausgeschlossen.

**Der Anspruch auf Entschädigung erlischt, wenn er nicht binnen 3 Monaten nach Beendigung der Amtsperiode geltend gemacht wird (§ 2 JVEG).**

### 10.3.10 steuerrechtliche Behandlung der Entschädigungen

Im Grundsatz gilt, dass die den ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern gezahlten Entschädigungen einkommensteuerpflichtig sind. Sie gehören gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 7 EStG i.V.m. § 22 Nr. 4 EStG zu den „sonstigen Einkünften“. Allerdings sind von der Einkommensteuerpflicht zunächst einmal die Entschädigungen für Fahrtkosten nach § 5

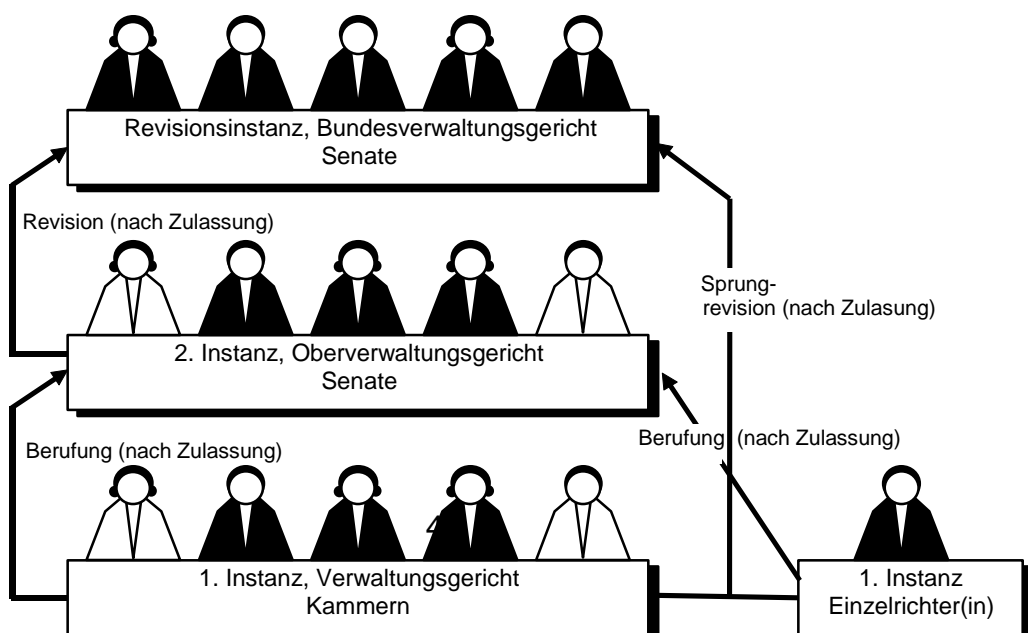
[JVEG](#) und die Aufwandsentschädigung - ohne Tagegelder - nach [§ 6 JVEG](#) ausgenommen. Steuerpflichtig bleibt somit von vornherein nur die Entschädigungen für Verdienstausschlag, und dies auch nur dann, wenn diese Entschädigung über den Rahmen der steuerfreien Nebeneinnahmen ([§ 46 EStG](#)) hinausgeht (410,00 Euro). Fahrtkosten, Kosten für Verpflegung und Kosten für Übernachtung können zudem als Werbungskosten gemäß [§ 9 EStG](#) geltend gemacht werden, soweit der Aufwand die Entschädigungspauschalen übersteigt.

## 11 Das verwaltungsgerichtliche Verfahren

### 11.1 Organisation und Aufbau

Die Verfassung und das Verfahren der Verwaltungsgerichte wird durch die Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960 - VwGO - geregelt. Dieses Gesetz ist in den Jahren seit seinem Inkrafttreten vielfach geändert worden. Insbesondere in den letzten 15 Jahren hat es zahlreiche Änderungen gegeben. Das hing im Wesentlichen mit der steigenden Belastung der Gerichte, insbesondere mit der zunehmenden Zahl der Asylverfahren zusammen. Eine bedeutende Änderung in jüngerer Zeit erfolgte durch das Gesetz vom 1. November 1996, das zum 1. Januar 1997 in Kraft trat. Es brachte insbesondere Änderungen hinsichtlich der Rechtsmittel. Berufung kann jetzt nur noch nach Zulassung eingelegt werden und in der Berufungsinstanz herrscht Anwaltszwang. Aber auch im Zusammenhang mit dem Beitritt der früheren DDR zur Bundesrepublik hat es Änderungen gegeben, die für das Gebiet der früheren DDR gemäß dem Einigungsvertrag vom 31. August 1990 einige Besonderheiten brachten.

Ausdrücklich - und vor dem Hintergrund der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu verstehen - wird in [§ 1 VwGO](#) bestimmt, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit durch unabhängige, von Verwaltungsbehörden getrennte Gerichte ausgeübt wird. Damit entspricht die Verwaltungsgerichtsbarkeit dem auch im Grundgesetz verankerten Prinzip, die rechtsprechende Gewalt von Legislative und insbesondere Exekutive zu trennen (Prinzip der Gewaltenteilung). Letzteres ist im Hinblick auf die zentrale Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit, nämlich des Rechtsschutzes gegenüber der Exekutive von besonderer Bedeutung.



Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist dreistufig aufgebaut, wobei die Verwaltungsgerichte auf der ersten Stufe regelmäßig die Gerichte erster Instanz sind, die Oberverwaltungsgerichte die Gerichte zweiter Instanz und das Bundesverwaltungsgericht das Gericht dritter Instanz ist. In [§ 2 VwGO](#) ist geregelt, dass das Bundesverwaltungsgericht als oberster Gerichtshof der Verwaltungsgerichtsbarkeit seinen Sitz in Leipzig hat. Die Bestimmung der Einrichtung oder Aufhebung sowie des Sitzes der Verwaltungsgerichte und Oberverwaltungsgerichte sind durch Gesetz zu regeln. Die entsprechenden Bestimmungen sind in den Ausführungsgesetzen der Bundesländer zur VwGO bzw. - wie in Niedersachsen - den Landesjustizgesetzen getroffen. Diese können auch Regelungen über die Verlegung eines Gerichtssitzes, Änderungen in der Abgrenzung der Gerichtsbezirke, die Zuweisung einzelner Sachgebiete an ein Verwaltungsgericht für die Bezirke mehrerer Verwaltungsgerichte oder die Errichtung einzelner Kammern des Verwaltungsgerichts oder einzelner Senate des Oberverwaltungsgerichts an anderen Orten enthalten. Die gleichfalls vorgesehene, aber derzeit nicht mehr genutzte Möglichkeit der Errichtung gemeinsamer Oberverwaltungsgerichte für mehrere Länder bietet eine durchaus ernstzunehmende Chance, anstelle mehrerer kleinerer Oberverwaltungsgerichte ein größeres einzurichten, das bessere Möglichkeiten zur Spezialisierung der Senate bietet.

## **11.2 Aufbau der einzelnen Gerichte**

Wirft man einen Blick auf die innere Organisation der Verwaltungsgerichte, findet sich vertikal die klassische Gliederung, die von unten nach oben in drei Stufen eingeteilt ist, nämlich in Richter, Vorsitzende Richter, die einem Spruchkörper vorstehen, und dem Präsidenten, als Chef der Verwaltung, Vorsitzenden des Präsidiums und zugleich Vorsitzenden eines Spruchkörpers. Horizontal sind die Gerichte in Spruchkörper unterteilt, die bei den Verwaltungsgerichten Kammern, bei den Oberverwaltungsgerichten und dem Bundesverwaltungsgericht Senate genannt werden.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist herkömmlich durch das Prinzip kollegialer Entscheidungen in Spruchkörpern bestimmt. Das bedeutet, dass Entscheidungen aufgrund mündlicher Verhandlung bei den Verwaltungsgerichten und den meisten Oberverwaltungsgerichten unter der Mitwirkung von drei Berufsrichtern sowie zweier ehrenamtlicher Richter ergehen. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet bei mündlicher Verhandlung in der Besetzung mit fünf Berufsrichtern. Außerhalb der mündlichen Verhandlung wird eine Entscheidung in der Sache durch drei Berufsrichter getroffen.

Seit einigen Jahren hat aber bei den Verwaltungsgerichten eine Entwicklung hin zum Einzelrichter stattgefunden. Angefangen hat dies bei Asylverfahren ([§ 76 Abs. 1 AsylG](#)); inzwischen sind aber auch die Entscheidungen bei anderen Rechtsgebieten auf den nach der Geschäftsverteilung der Kammer bestimmten Einzelrichter zu übertragen, wenn das Verfahren keine besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten aufweist und auch keine grundsätzliche Bedeutung hat ([§ 6 VwGO](#)). Auch Entscheidungen im vorbereitenden Verfahren oder über Kosten, wenn keine Entscheidung in der Sache ergeht, trifft der mit der Vorbereitung der Sache beauftragte Richter, der Berichterstatter, allein. Eine Konsequenz dieser Entwicklung, die vor dem Hintergrund der Erwartung höherer Erledigungsleistungen zu sehen ist, besteht darin, dass der Umfang der Mitwirkung ehrenamtlicher Richter reduziert wird.

Zu erwähnen ist schließlich der nichtrichterliche Bereich der Gerichte, der auch als Folgedienst bezeichnet wird. Hierzu ist gesetzlich die Einrichtung von Geschäftsstellen vorgeschrieben, die Teil der staatlichen Gerichtsverwaltung sind. Diese sind mit Urkundsbeamten und sonstigen Hilfspersonen besetzt. Die Urkundsbeamten haben zum Teil prozessuale Aufgaben, wie die Aufnahme von Anträgen, Festsetzung von Kosten und Aufwendungen der Beteiligten. Bei der Wahrnehmung dieser eigenständigen prozessualen Aufgaben sind die Urkundsbeamten nicht weisungsgebunden; anders verhält sich dies aber, wenn sie Verwaltungsaufgaben durchführen, wie etwa die Führung der Registratur. Schreibkräfte können auch mit Aufgaben der Beurkundung betraut werden, nämlich dann, wenn sie mit der Protokollführung in der mündlichen Verhandlung beauftragt sind. Typischerweise sind die Verwaltungsgerichte mit einem Leiter der Verwaltung im gehobenen Dienst (Geschäftsleiter), Rechtspflegern (ebenfalls gehobener Dienst), Geschäftsstellenbeamten (mittlerer Dienst), Schreibkräften und Wachtmeistern ausgestattet. Im Zuge der Modernisierung der Verwaltung wird derzeit versucht, Spruchkörper und zugehörige Geschäftsstellen auch räumlich enger zusammenzufassen. Die Aufgaben in der Geschäftsstelle sollen im Übrigen nicht mehr streng nach Zuständigkeiten für Geschäftsstellenbeamte und Schreibkräfte getrennt, sondern innerhalb der jedem einzelnen Spruchkörper zugeordneten Serviceeinheit gleichmäßig verteilt werden. Die Dienstaufsicht über die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Verwaltung übt die Präsidentin oder der Präsident ebenso wie die Dienstaufsicht über die Richter aus.

### **11.3 Aufgaben und Geschäftsverteilung**

#### 11.3.1 Das Präsidium

Die Aufgabenverteilung für den richterlichen Dienst bestimmt sich bei den Verwaltungsgerichten wie auch den anderen Gerichten nach den Vorschriften des Gerichtsverfassungsgesetzes, das auf die VwGO verweist. Dort ist zunächst geregelt, wie sich das Präsidium des Gerichts zusammensetzt. Das Präsidium des Verwaltungsgerichts besteht neben der Präsidentin oder dem Präsidenten aus einer von der Größe des Gerichts abhängigen Anzahl von gewählten Richterinnen oder Richtern. Das Präsidium ist das oberste Selbstverwaltungsorgan des Gerichts und insbesondere zur Geschäftsverteilung der richterlichen Aufgaben berufen. Den Kammern sind regelmäßig bestimmte Fachgebiete zugewiesen. Dies ist zwar anders als in der Sozialgerichtsbarkeit nicht zwingend vorgeschrieben, hat sich aber bewährt, weil es eine Spezialisierung ermöglicht, die im Interesse effektiver Arbeit trotz der damit einhergehenden Beschränkung des richterlichen Blickwinkels heute nahezu unumgänglich ist. Diese Anordnungen sind vor dem Beginn des Geschäftsjahres für dessen Dauer im Geschäftsverteilungsplan zu treffen. Mit dem Geschäftsverteilungsplan ist auch sichergestellt, dass der gesetzliche Richter, der für die Entscheidung in einer Sache zuständig ist, schon im Vorhinein aufgrund der abstrakten Regelungen des Geschäftsverteilungsplanes bestimmt werden kann. Das gilt auch für die ehrenamtlichen Richter (vgl. Kap.8). Eine Änderung des Geschäftsverteilungsplanes im laufenden Geschäftsjahr ist nur aus besonderen Gründen zulässig (etwa, wenn eine dauernde Verhinderung eines Richters oder eine Überlastung eines Spruchkörpers eintritt). Ist eine rechtzeitige Entscheidung durch das Präsidium nicht möglich, hat der Präsident, im Verhinderungsfall sein Stellvertreter (ist dieser verhindert, der dienstälteste Vorsitzende), eine Notkompetenz, kraft derer er die

erforderlichen Regelungen trifft, die gültig sind, bis das Präsidium eine abweichende Regelung trifft.

#### 11.3.2 Die/Der Vorsitzende

Den Vorsitz in den Spruchkörpern führen der Präsident und die Vorsitzenden Richter. Für den Fall ihrer Verhinderung führt das vom Präsidium bestimmte Mitglied des Spruchkörpers den Vorsitz (der stellvertretende Vorsitzende). Ist auch dieses verhindert, regelt sich die Vertretung des Vorsitzenden zunächst nach Dienstalter, sodann nach Lebensalter. Aufgabe der Vorsitzenden ist es, die Geschäftsverteilung innerhalb des Spruchkörpers vorzubereiten. Von jeder Kammer wird vor Beginn des jeweiligen Geschäftsjahres in Form eines Beschlusses ein Geschäftsverteilungsplan erlassen, der die Grundsätze festlegt, nach denen die Mitglieder des Spruchkörpers an den Verfahren mitwirken, insbesondere auch, wer in den der Kammer zugewiesenen Verfahren die Berichterstattung (s.u. 11.3.3) übernimmt. Auch dieser Kammergeschäftsverteilungsplan kann während des laufenden Geschäftsjahres nur aus besonderem Anlass geändert werden. Schließlich muss im Geschäftsverteilungsplan auch festgelegt werden, wer von den Berufsrichtern jeweils zuständig werden soll, wenn ein Verfahren auf ein Mitglied der Kammer als Einzelrichter übertragen werden soll.

Bei der Bearbeitung der Rechtsstreitigkeiten fällt dem Vorsitzenden zunächst die Aufgabe zu, die Klage an den Beklagten zuzustellen und ihn zur Stellungnahme aufzufordern. Durch die Bestimmung entsprechender Fristen und prozessleitende Verfügungen kann er schon in diesem Verfahrensstadium dafür sorgen, dass prozessuale und inhaltliche Mängel behoben werden. Er bzw. der nach Maßgabe des Geschäftsverteilungsplanes bestimmte Berichterstatter hat in der Folge alles zu veranlassen, was erforderlich ist, um den Rechtsstreit möglichst schnell und in nur einer mündlichen Verhandlung zu erledigen. Kommt es zur mündlichen Verhandlung, hat der Vorsitzende diese zu eröffnen und zu leiten. Er hat die Streitsache mit den Beteiligten tatsächlich und rechtlich zu erörtern und, auf Verlangen, jedem Mitglied des Gerichts zu gestatten, Fragen zu stellen. Nach der Erörterung der Streitsache erklärt der Vorsitzende die mündliche Verhandlung für geschlossen.

#### 11.3.3 Die Berichterstatterin/Der Berichterstatter

Der (nach Maßgabe des Geschäftsverteilungsplanes) zum Berichterstatter bestimmte Richter bereitet den Rechtsstreit - regelmäßig schriftlich - vor und fördert ihn bis zur Entscheidungsreife. Hierzu zieht er in erster Linie die Beteiligten selbst heran, die im Rahmen ihrer prozessualen Mitwirkungspflicht zur Aufklärung des Sachverhalts verpflichtet sind. Er versucht, den Streitstoff unter rechtlichen Gesichtspunkten zu ordnen, den Beteiligten Hinweise zur Rechtslage zu geben und ihnen Möglichkeiten einer unstreitigen Lösung aufzuzeigen. Zur Aufklärung des Sachverhaltes kann er Auskünfte einholen, auf entsprechenden Beschluss der Kammer Beweis erheben und den Rechtsstreit auch mit den Beteiligten mündlich erörtern. Zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung erstellt der Berichterstatter üblicherweise ein Votum, in dem er den Sachverhalt, wie er sich aus den Akten ergibt, zusammenfasst und ihn rechtlich würdigt. Trägt der Vorsitzende in der mündlichen Verhandlung nicht selbst den Sachverhalt vor, wird diese Aufgabe vom Berichterstatter wahrgenommen. In der

Beratung stimmt er zuerst. Ist ein Urteil gefällt, hat er die Aufgabe, den Urteilsentwurf zu fertigen.

## **11.4 Der Verwaltungsprozess**

### 11.4.1 Der Rechtsweg

Die Verwaltungsgerichte sind allgemein für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zuständig. Ob ein Rechtsstreit vor die Verwaltungsgerichte gehört, ist danach zu beurteilen, ob nach dem von der Klage bestimmten Streitgegenstand das Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten nach öffentlich-rechtlichen Rechtsnormen geregelt bzw. zu beurteilen ist. Ob ein Rechtsverhältnis als öffentlich-rechtlich zu qualifizieren ist oder, was regelmäßig als Alternative in Betracht kommt, privatrechtlich, kann im Einzelfall schwer abzugrenzen sein. Einfach verhält es sich bei klassischen Verwaltungsrechtsverhältnissen, bei denen die Behörde hoheitlich dem Bürger gegenübertritt und etwa ein Verbot erlässt (z.B. Fahrverbot). In einem solchen Fall handelt die Behörde aufgrund der ihr übertragenen hoheitlichen Aufgabe mit Mitteln hoheitlicher Gewalt. Anders verhält es sich hingegen, wenn eine Behörde wie ein Privater am Rechtsverkehr teilnimmt, etwa Büromaterial kauft oder Gebäude anmietet. Solche Rechtsgeschäfte sind regelmäßig privatrechtlicher Natur. Schwierig abzugrenzen sind nun Rechtsverhältnisse, bei denen sowohl privatrechtliche als auch öffentlich-rechtliche Normen anwendbar sein könnten, etwa, wenn bei einer Sitzung eines Gemeinderates eine Person des Saales verwiesen wird, was als eine schlichte Maßnahme in Ausübung eines privatrechtlichen Hausrechts zu beurteilen sein kann. Handelt es sich bei der Person jedoch um ein Mitglied des Gemeinderates, ist das Rechtsverhältnis, in das durch den Saalverweis eingegriffen wird, durch die öffentlich-rechtlichen Rechte und Pflichten des Gemeinderatsmitglieds geprägt. Auch wenn eine Behörde Verträge abschließt, kann die Frage, ob das Rechtsverhältnis mit dem Vertragspartner als öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich anzusehen ist, erhebliche Schwierigkeiten bereiten. So kann z.B. die Anmietung einer gemeindeeigenen Stadthalle durch eine radikale Partei zu einem öffentlich-rechtlichen Streit führen, wenn es um den Abschluss des Vertrages an sich geht, etwa weil die Eigenbetriebsgesellschaft den Vertragsabschluss wegen eines entsprechenden Votums des Gemeinderates ablehnt. Kommt es allerdings im Verlaufe der Veranstaltung zu Schäden an der Stadthalle, wäre der Anspruch auf Schadensersatz vor den ordentlichen Gerichten auf der Grundlage des zivilrechtlichen Mietvertrages geltend zu machen.

Ausgenommen von der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte sind verfassungsrechtliche Streitigkeiten, Schadensersatzansprüche wegen Amtspflichtverletzung und einige spezielle Materien aufgrund bundesgesetzlicher Regelungen (etwa die Zuweisung kartellrechtlicher Streitigkeiten an den BGH). Ist der Verwaltungsrechtsweg nicht eröffnet, verweist das Gericht den Rechtsstreit an das zuständige Gericht.

### 11.4.2 Zuständigkeit

#### 11.4.2.1 Örtliche Zuständigkeit

Ist keine besondere Regelung getroffen, richtet sich in der Verwaltungsgerichtsbarkeit die örtliche Zuständigkeit - ebenso wie im Zivilprozess - nach dem Sitz oder Wohnsitz

des Beklagten. Anders ist die Zuständigkeit geregelt, wenn es um den Erlass oder die Aufhebung eines Verwaltungsaktes geht; dann ist nämlich das Verwaltungsgericht zuständig, in dessen Bezirk der Verwaltungsakt erlassen wurde. Von diesem Grundsatz gibt es aber eine Ausnahme, wenn die Zuständigkeit der Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat, sich auf die Bezirke mehrerer Verwaltungsgerichte erstreckt. In diesem Fall richtet sich die Zuständigkeit nach dem Sitz oder Wohnsitz des Klägers. Das gleiche gilt für Klagen, die ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis (Beamten-, Richter- oder Wehrdienstverhältnis) bzw. dessen Auswirkungen zum Gegenstand haben.

Eine besondere Zuständigkeit gilt für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen gegen eine Bundesbehörde (z.B. Bundesanstalt für Güterfernverkehr). Hier ist das Verwaltungsgericht zuständig, in dessen Bezirk diese Behörde ihren Sitz hat, sofern es sich nicht um einen dienstrechtlichen Streit handelt. Besonders geregelt ist auch die Zuständigkeit für Asylverfahren. Hier richtet sich zwar die Klage gegen das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge. Zuständig ist aber das Gericht, in dessen Bezirk der Asylsuchende seinen Aufenthalt zu nehmen hat.

#### 11.4.2.2 Sachliche Zuständigkeit

Die Verwaltungsgerichte sind grundsätzlich für die Entscheidung über alle Streitigkeiten im ersten Rechtszug (erster Instanz) zuständig. In besonderen Fällen ist aber das Oberverwaltungsgericht in erster Instanz zuständig. Das trifft insbesondere für Normenkontrollverfahren zu, die sich auf Satzungen und Rechtsverordnungen der Bundesländer beziehen (vgl. Kap. 11.6.2) und für Verfahren gegen Vereinsverbote ([§ 48 Abs. 2 VwGO](#)). Ferner gilt das für die Fälle, die dem Oberverwaltungsgericht durch eines der Entlastungsgesetze (zuerst vom 31. März 1978) zur erstinstanzlichen Entscheidung übertragen wurden. Es handelt sich dabei um Vereinsverbote, Errichtung von Atomanlagen und anderen größeren Kraftwerken, Bau von Flughäfen, Eisenbahnen, Bundeswasserstraßen und Bundesautobahnen. Zuletzt wurde die Zuständigkeit des OVG für Planfeststellungsverfahren für die Errichtung und den Betrieb Hochspannungsfreileitungen und bestimmten Gasversorgungsleitungen sowie für den Bau oder die Änderung der Strecken von Straßenbahnen, Magnetschwebbahnen und von öffentlichen Eisenbahnen sowie für den Bau oder die Änderung von Rangier- und Containerbahnhöfen geregelt. Inzwischen ist sogar im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur der neuen Bundesländer für bestimmte Planungen von Bundesverkehrswegen die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts gegeben. Ganz aus der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte genommen sind Planungsentscheidungen, die der Bundesgesetzgeber durch Gesetz getroffen hat (z.B. Transrapid). In diesem Fall können Einwendungen gegen die Planung selbst nur noch vor dem Bundesverfassungsgericht geprüft werden.

#### 11.4.2.3 Instanzielle Zuständigkeit

Instanziell ist das Oberverwaltungsgericht als Gericht des zweiten Rechtszuges für die Entscheidung über Rechtsmittel gegen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte zuständig. Handelt es sich hier um eine echte zweite Tatsacheninstanz, in der nicht nur die Rechtsanwendung, sondern auch der Sachverhalt nochmals in vollem Umfang zur



Überprüfung ansteht, findet im Revisionsverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht im dritten Rechtszug nur eine Überprüfung auf Rechtsfehler statt.

#### 11.4.3 Beteiligte

Anders als im Zivilprozess werden im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Kläger und Beklagter nicht als Parteien, sondern als Beteiligte bezeichnet. Als weitere Beteiligte können im Verfahren noch Beigeladene und - soweit landesrechtlich vorgesehen (was in Niedersachsen nicht der Fall ist) - der Vertreter des öffentlichen Interesses (Landesanwalt) hinzukommen. Fähig, am Verfahren beteiligt zu sein, sind natürliche Personen, juristische Personen, Vereinigungen, soweit ihnen ein Recht zustehen kann, also auch nicht rechtsfähige Vereinigungen (z.B. ein Personalrat), und Behörden, sofern das Landesrecht dies bestimmt (ist in Niedersachsen für Landesbehörden der Fall). Für die Prozessfähigkeit der natürlichen Personen, d.h. deren Fähigkeit, wirksame Prozesshandlungen vorzunehmen, sind zunächst die Regelungen des bürgerlichen Rechts über die Geschäftsfähigkeit maßgeblich. Allerdings gibt es auch öffentlich-rechtliche Vorschriften, die darüber hinaus Personen als handlungsfähig anerkennen (z.B. kann, wer das fünfzehnte Lebensjahr vollendet hat, Anträge auf Sozialleistungen stellen und verfolgen).

#### 11.4.4 Prozessbevollmächtigte und Beistände

In den Verfahren erster Instanz besteht kein Anwaltszwang. Anders verhält es sich mittlerweile beim Oberverwaltungsgericht, wo sich jeder Beteiligte von einem Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule vertreten lassen muss ([§ 67 Abs. 4 VwGO](#)). Ausgenommen hiervon sind lediglich die Prozesskostenhilfeverfahren. Behörden können sich durch Beschäftigte mit der Befähigung zum Richteramt vertreten lassen. Beim Bundesverwaltungsgericht herrscht seit jeher Anwaltszwang. Zuzulassen als Prozessbevollmächtigter oder Beistand ist in Verfahren erster Instanz jede Person, die zum sachgemäßen Vortrag fähig ist. Die Vollmacht muss schriftlich erteilt und im Zweifelsfall nachgewiesen werden.

### 11.5 Verfahrensgrundsätze

#### 11.5.1 Amtsermittlungsgrundsatz

Das verwaltungsgerichtliche Verfahren wird durch den Untersuchungsgrundsatz geprägt. Das bedeutet, dass das Gericht den Sachverhalt von Amts wegen erforscht und - anders als im Zivilprozess - nicht an das Vorbringen der Beteiligten gebunden ist; auch ein Sachverhalt, der von den Beteiligten als unstrittig dargestellt wird, darf und muss - wenn hierzu Anlass besteht - untersucht werden. Bei der Aufklärung des Sachverhalts sind aber die Beteiligten zur Mitwirkung verpflichtet. Sie haben ihrer prozessualen Wahrheitspflicht entsprechend auf Anfrage des Gerichts die Tatsachen mitzuteilen, von denen sie Kenntnis haben, und die Beweismittel beizubringen, über die sie verfügen. Behörden müssen auf Anforderung des Gerichts ihre Akten vorlegen und Auskünfte erteilen. Kommen die Beteiligten ihrer prozessualen Mitwirkungspflicht nicht nach, ist auch das Gericht grundsätzlich nicht verpflichtet, diesen Mangel zugunsten desjenigen Beteiligten, der es hieran fehlen lässt, durch eigene Ermittlungen zu kompensieren. Letztlich folgt aus dem Untersuchungsgrundsatz aber auch, dass das

Gericht bestimmt, wie weit es den Sachverhalt aufklärt und welcher Mittel es sich hierfür bedient, weshalb es z.B. an Beweisanträge nicht gebunden ist.

#### 11.5.2 Dispositionsmaxime

Es liegt in der Hand der Beteiligten, einen Rechtsstreit anhängig zu machen oder - vor Rechtskraft der gerichtlichen Entscheidung - zu beenden. Der Kläger kann seine Klage zurücknehmen, auf seinen Anspruch verzichten, sich mit dem Beklagten durch Abschluss eines Vergleichs vor Gericht oder außergerichtlich einigen; der Beklagte kann den Klaganspruch anerkennen, dem Klagebegehren entsprechen und damit die Erledigung des Rechtsstreits in der Hauptsache herbeiführen. In all diesen Fällen hat das Gericht lediglich zu prüfen, ob wirksame Prozessklärungen abgegeben worden sind, nicht aber, ob sie der Rechtslage entsprechen.

#### 11.5.3 Unmittelbarkeit

Zu den Verfahrensgarantien gehört die Unmittelbarkeit des Erkenntnisverfahrens in der mündlichen Verhandlung; die Beteiligten sollen direkten Kontakt zu den Richtern haben können, die über den Rechtsstreit entscheiden. Der Grundsatz der Unmittelbarkeit gilt auch bei einer Beweisaufnahme und soll sicherstellen, dass die zur Entscheidung berufenen Richter aus eigener Wahrnehmung das Ergebnis der Beweisaufnahme beurteilen können. Wird dieses Prinzip durchbrochen und etwa der Berichterstatter mit der Durchführung einer Zeugenvernehmung beauftragt, muss das Ergebnis der Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung durch Verlesen der Niederschrift in die mündliche Verhandlung eingeführt werden.

#### 11.5.4 Mündlichkeit

Die Entscheidung des Gerichts ergeht auf Grund mündlicher Verhandlung. Anders als im Zivilprozess, wo die Parteien häufig nur auf ihr schriftsätzliches Vorbringen Bezug nehmen, kommt im Verwaltungsprozess dem Prinzip der Mündlichkeit größere Bedeutung zu. Das beginnt damit, dass nach dem Aufruf der Sache der wesentliche Inhalt der Akten vom Vorsitzenden oder vom Berichterstatter vorgetragen wird und sodann die Beteiligten ihre Anträge stellen und begründen; weiter erstreckt sich das Prinzip über die Erörterung der Sach- und Rechtslage bis zum Recht jedes Mitgliedes des Gerichts, Fragen zu stellen. Auf mündliche Verhandlung können die Beteiligten verzichten. Erklären sie dies übereinstimmend, kann das Gericht sein Urteil ohne mündliche Verhandlung - aber mit Beteiligung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter - fällen. Ob das Gericht von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, steht in seinem Ermessen. Sind alle Fragen tatsächlicher und rechtlicher Art geklärt, spricht der Gesichtspunkt der Vereinfachung des Verfahrens dafür, ohne mündliche Verhandlung zu entscheiden. Dagegen spricht allerdings das Prinzip der Unmittelbarkeit, weil sich im direkten persönlichen Gespräch mit den Beteiligten viele Dinge doch etwas anders darstellen, als dies nach dem Inhalt der Akten den Anschein hat.

#### 11.5.5 Das rechtliche Gehör

Zentrale Verfahrensgarantie ist der Grundsatz des rechtlichen Gehörs. Dieses Prinzip wird u.a. dadurch gewährleistet, dass das Urteil nur auf Tatsachen und Beweisergebnisse gestützt werden darf, zu denen sich die Beteiligten äußern durften.

Es versteht sich von selbst, dass es zum Grundsatz des rechtlichen Gehörs dazugehört, dass das Gericht diese Äußerungen auch zur Kenntnis nimmt und ernsthaft in Erwägung zieht. Bei richtigem Verständnis gehört dazu aber auch, dass das Gericht die Beteiligten nicht darüber im Unklaren lässt, worauf es seiner Ansicht nach ankommt (richterliche Hinweispflicht) und so die Möglichkeit gibt, unter diesem Aspekt vorzutragen. Ausfluss dieses Prinzips ist auch das Verbot einer Überraschungsentscheidung, d.h. einer Entscheidung, bei der das Gericht von Tatsachen oder Rechtsgrundlagen ausgeht, deren Erheblichkeit für die Beteiligten vorher nicht erkennbar war. Deswegen ist die Pflicht des Vorsitzenden, die Streitsache mit den Beteiligten tatsächlich und rechtlich zu erörtern, außerordentlich wichtig, weil spätestens jetzt den Beteiligten das rechtliche Gehör im vorgenannten Sinne gewährt werden muss.

#### 11.5.6 Öffentlichkeit

Die mündliche Verhandlung einschließlich der Verkündung des Urteils ist öffentlich. Um den Zutritt der Öffentlichkeit zu gewährleisten, muss der Zuhörerraum frei zugänglich sein. Reicht der Raum nicht für alle Interessierten aus, werden diese nach der Reihenfolge ihrer Ankunft eingelassen. Eine bevorzugte Behandlung von Pressevertretern ist gerechtfertigt, um so auch mittelbar - über die Berichterstattung in den Medien - die Öffentlichkeit der mündlichen Verhandlung herzustellen. Allerdings ist es immer noch verboten, während der mündlichen Verhandlung Film- oder Tonaufnahmen zum Zweck der Veröffentlichung herzustellen.

Der Ausschluss der Öffentlichkeit kommt bei Sitzungen der Verwaltungsgerichte hauptsächlich dann in Betracht, wenn Umstände aus dem persönlichen Lebensbereich eines Prozessbeteiligten zur Sprache kommen, durch deren öffentliche Erörterung überwiegende schutzwürdige Interessen verletzt würden (z.B. in Fällen von Sozial- oder Jugendhilfe oder wenn medizinische Befunde zu erörtern sind), oder Steuer- und ähnliche Geheimnisse betroffen sind. Der Beschluss, die Öffentlichkeit auszuschließen, darf sich nur auf die Teile der Verhandlung erstrecken, bei denen die entsprechenden Interessen gefährdet sein können. In jedem Falle muss für die Verkündung des Urteils die Öffentlichkeit hergestellt werden.

### 11.6 Die Klage

#### 11.6.1 Erhebung der Klage

Durch Erhebung der Klage wird ein Rechtsstreit rechtshängig und das Prozessrechtsverhältnis zum Beklagten begründet. Wegen der weitreichenden Folgen ist für die Klageerhebung die Schriftform vorgeschrieben; die Klage ist beim Gericht schriftlich einzureichen oder zur Niederschrift durch den Urkundsbeamten der Geschäftsstelle zu erheben. Nach § 55a VwGO können die Beteiligten dem Gericht auch elektronische Dokumente übermitteln, soweit dies durch Rechtsverordnung zugelassen worden ist. Durch die Niedersächsische Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr in der Justiz (Nds. ERVVO-Justiz) vom 21. Oktober 2011 ist es möglich geworden, Klagen auch in der dort vorgeschriebenen Art und Weise elektronisch zu erheben und zwar seit dem 1.11.2011 beim Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht und seit dem 1.11.2013 bei allen niedersächsischen Verwaltungsgerichten. Die vorgeschriebene Schriftform ist nach bürgerlichem Recht dann eingehalten, wenn die Urkunde von dem Aussteller eigenhändig unterzeichnet ist. Allerdings werden die Anforderungen an die Schriftform immer mehr durchbrochen, so etwa, wenn es für ausreichend gehalten wird, dass sich aus den gesamten Umständen

der Einreichung der Klageschrift ergibt, wer sie erheben will und keine Zweifel daran bestehen, dass die Klage mit dem Willen des Klägers an das Gericht gelangt ist. Zweifel können in dieser Hinsicht z.B. bei per Telefax übermittelten Schriftsätzen bestehen, die im Original nicht eigenhändig unterschrieben sind. Im elektronischen Rechtsverkehr wird die Schriftform durch eine qualifizierte elektronische Signatur gewahrt.

Inhaltlich muss die Erklärung der Klageerhebung, um wirksam zu sein, eindeutig sein. Es muss aus ihr zweifelsfrei zu entnehmen sein, wer beklagt werden und was Gegenstand des Streits sein soll. Um letzteres zu klären, soll sie einen bestimmten Antrag enthalten. Fehlt es hieran, muss wenigstens aus dem Zusammenhang zu entnehmen sein, was das prozessuale Ziel des Klägers ist. Der Kläger muss klarmachen, wozu das Gericht den Beklagten verurteilen soll.

Die Klage darf auch nicht unter einer Bedingung erhoben werden, etwa, dass die Klage nur durchgeführt werden soll, wenn für sie Prozesskostenhilfe bewilligt wird. Soll diese Frage vorab geklärt werden, muss dies in einem isolierten Prozesskostenhilfverfahren geschehen und die Klage nach dessen Entscheidung erhoben werden. Die in Zivilprozessen übliche Praxis, mit dem Prozesskostenhilfeantrag gleichzeitig die Klage mit der Bitte bei Gericht einzureichen, diese erst nach Bewilligung von Prozesskostenhilfe der Gegenseite zuzustellen, kann im Verwaltungsprozess keine Anwendung finden. Im Gegensatz zum Zivilprozess wird nämlich im verwaltungsgerichtlichen Verfahren der Rechtsstreit mit der Erhebung der Klage bei Gericht rechtshängig, während das im Zivilprozess erst mit der Zustellung der Klage der Fall ist, über die der Kläger dort verfügen kann. Das Verwaltungsgericht muss deswegen „im Amtsbetrieb“ die Klage dem Beklagten zustellen, sobald sie erhoben ist.

#### 11.6.2 Klagearten

Klagen lassen sich nach dem mit ihnen angestrebten Ziel kategorisieren:

- **Leistungsklagen:** Klagen, die darauf gerichtet sind, den Beklagten zu einer Leistung oder Unterlassung zu verurteilen (hierzu gehört auch die Verpflichtungsklage, die auf den Erlass eines Verwaltungsaktes gerichtet ist)
- **Gestaltungsklagen:** Klagen, deren Ziel es ist, durch das Urteil das Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten zu gestalten (z.B. die Anfechtungsklage, die darauf abzielt, die durch Verwaltungsakt getroffene Regelung des Rechtsverhältnisses zu kassieren)
- **Feststellungsklagen:** Klagen, die darauf abzielen, das Bestehen oder Nichtbestehen eines Rechtsverhältnisses festzustellen.

Überblick über die Klagearten

#### Statthafte Klagearten

Anfechtungs- klage <a href="#">§ 42 Abs. 1 VwGO</a>	Verpflichtungs- klage, <a href="#">§ 42 Abs. 1 VwGO</a>	Feststellungs- klage <a href="#">§ 43 VwGO</a>	Fortsetzungs- feststellungs- klage <a href="#">§ 113 Abs.1 Satz 4 VwGO</a>	Allgemeine Leistungs- klage
---	--	--	---	-----------------------------------

<b>Ziele der Klagearten:</b>				
Aufhebung eines Verwaltungsaktes	Erlass eines Verwaltungsaktes	Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses oder der Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes	Feststellung der Rechtswidrigkeit eines inhaltlich erledigten Verwaltungsaktes	Vornahme oder Unterlassen schlichter Verwaltungshandeln
<b>Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen:</b>				
Klagebefugnis § 42 Abs.2 VwGO Vorverfahren <a href="#">§§ 68 ff VwGO</a> Klagefrist <a href="#">§§ 74,58</a> VwGO Klagegegner <a href="#">§ 78 VwGO</a>	Klagebefugnis Vorverfahren Klagefrist Klagegegner	Klagebefugnis Feststellungsinteresse § 43 Abs.1 VwGO Keine Klagemöglichkeit als Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage § 43 Abs. 2 VwGO	besonderes Feststellungsinteresse § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO	Klagebefugnis

### 11.6.3 Zulässigkeit

#### 11.6.3.1 Das Rechtsschutzbedürfnis

Rechtsschutz ist eine knappe und kostbare Ressource; deswegen soll er auch nur dann in Anspruch genommen werden dürfen, wenn er nötig ist und seine Inanspruchnahme als legitim erscheint. Kein Rechtsschutzinteresse besteht z.B., wenn das Klageziel auf einfachere Weise, ohne Inanspruchnahme des Gerichts, erreicht werden kann. So fehlt etwa einer Klage einer Behörde gegen einen Bürger das Rechtsschutzbedürfnis, wenn sie in der Lage ist, das Rechtsverhältnis selbst durch den Erlass eines Verwaltungsaktes zu regeln. Kein Rechtsschutzbedürfnis besteht regelmäßig auch für Klagen gegen eine Behörde mit dem Ziel, den Erlass eines Verwaltungsaktes zu unterlassen, wenn dem Bürger zugemutet werden kann, zunächst die Entscheidung der Behörde abzuwarten und dann ggf. gerichtlichen Rechtsschutz zu beantragen.

Gleiches gilt, wenn das Gericht angerufen wird, bevor noch die Gegenseite mit dem Klagebegehren eindeutig und definitiv befasst worden ist.

#### 11.6.3.2 Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen

Allgemeine Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Klage vor einem Verwaltungsgericht ist, dass der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist, das Rechtsschutzbedürfnis besteht und das angerufene Gericht sachlich und örtlich zuständig ist. Ist das angerufene Gericht nicht zuständig, verweist es den Rechtsstreit an das zuständige Gericht. Besondere Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Feststellungsklage ist, dass der Kläger seine Rechte nicht durch eine Leistungs- oder

eine Gestaltungsklage verfolgen kann (Subsidiarität der Feststellungsklage), und ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat (Feststellungsinteresse).

#### 11.6.4 Besonderheiten für Verfahren, die Verwaltungsakte betreffen

##### 11.6.4.1 Der Verwaltungsakt

Die meisten verwaltungsgerichtlichen Verfahren betreffen Verwaltungsakte. Ein Verwaltungsakt ist die typische und standardisierte Handlungsform, mit der Behörden in Ausübung hoheitlicher Gewalt das Rechtsverhältnis zum Bürger regeln. Er ist die Entscheidung am Ende eines Verwaltungsverfahrens, das nach bestimmten, in den Verwaltungsverfahrensgesetzen geregelten Vorschriften abgewickelt wird. Wird der Verwaltungsakt nicht innerhalb eines Monats mit einem Widerspruch angegriffen, wird die Regelung bestandskräftig, d.h. zwischen Behörde und Bürger auf Dauer verbindlich. Sie kann dann nur unter ganz engen Voraussetzungen noch abgeändert werden. Verwaltungsakte können belastend sein, wie etwa eine baurechtliche Beseitigungsverfügung oder die Entziehung der Fahrerlaubnis, oder auch begünstigend sein, wie die Bewilligung von Subventionen oder die Erteilung einer Genehmigung. Das zu ihrem Erlass führende Verwaltungsverfahren kann auf Antrag, aber auch von Amts wegen eingeleitet werden.

Wichtig ist in jedem Fall, dass auch in dem auf Erlass eines Verwaltungsaktes gerichteten Verfahren Verfahrensrechte garantiert sind, deren Verletzung zur Aufhebung des Verwaltungsaktes führen können. Beispielhaft soll hier nur auf die Verpflichtung zur Anhörung des Bürgers vor dem Erlass eines Verwaltungsaktes hingewiesen werden, der in dessen Rechte eingreift, oder darauf, dass ein Verwaltungsakt grundsätzlich zu begründen ist.

##### 11.6.4.2 Das Widerspruchsverfahren

Bevor der Rechtsweg in Fällen eröffnet ist, die den Erlass von Verwaltungsakten zum Gegenstand haben, ist, wenn dies nicht durch Gesetz anders geregelt ist, regelmäßig ein Vorverfahren durchzuführen. Dieses Widerspruchsverfahren soll eine verwaltungsseitige Überprüfung des Verwaltungsaktes auf seine Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit ermöglichen. Besonders sinnvoll ist ein solches Verfahren dann, wenn über den Widerspruch nicht die erlassende Behörde selbst, sondern die nächsthöhere Behörde entscheidet. In einem solchen Fall ist nämlich die Wahrscheinlichkeit, dass der Verwaltungsakt insgesamt noch einmal kritisch überdacht wird, erheblich höher, als wenn die erlassende Behörde selbst ihren eigenen Verwaltungsakt überprüft. In Niedersachsen ist seit 2005, also seit der Abschaffung der Bezirksregierungen, auch das Widerspruchsverfahren weitgehend abgeschafft worden. In einigen Bereichen, zum Beispiel im Baurecht oder im Immissionsschutzrecht, ist das Widerspruchsverfahren weiterhin Zulässigkeitsvoraussetzung. Im Übrigen kann jetzt ein Verwaltungsakt in Niedersachsen nur noch direkt durch eine Klage angefochten werden.

##### 11.6.4.3 Form und Frist des Widerspruches

Soweit ein Widerspruch erforderlich ist, ist dieser schriftlich oder zur Niederschrift bei der Behörde zu erheben, die den Verwaltungsakt erlassen hat. Er muss innerhalb eines Monats, nachdem der Verwaltungsakt (mündlich oder schriftlich) bekannt gegeben

worden ist, bei der Behörde eingehen. Fehlt es an einer schriftlichen Rechtsbehelfsbelehrung, tritt an die Stelle der Monatsfrist die Frist von einem Jahr.

#### 11.6.4.4 Widerspruchsbescheid

Wird dem Widerspruch nicht abgeholfen, ist ein Widerspruchsbescheid zu erlassen, der begründet und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen werden muss. Dieser Bescheid wird erst wirksam, wenn er zugestellt worden ist; die bloße Bekanntgabe reicht hier nicht aus. Der Widerspruchsbescheid kann auch über die Nichtabhilfe hinaus noch eine eigenständige Regelung treffen, die die angegriffene Regelung gegenüber dem Widerspruchsführer noch verschlechtert („verbösert“). Insoweit liegt dann zwar eine erstmalige Regelung vor, ein Widerspruchsverfahren muss aber gleichwohl nicht erneut durchgeführt werden.

#### 11.6.4.5 Klagefrist für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen

Klagen, die die Aufhebung eines Verwaltungsaktes (Anfechtungsklage) oder die Verurteilung zum Erlass eines Verwaltungsaktes (Verpflichtungsklage) zum Ziel haben, müssen innerhalb eines Monats nach Zustellung des Bescheides oder des Widerspruchsbescheides erhoben werden. Geschieht dies nicht, wird der Verwaltungsakt ggf. in der Gestalt, die er durch den Widerspruchsbescheid erhalten hat, bestandskräftig.

Wird eine gesetzlich geregelte Frist wie die Widerspruchs- oder Klagefrist ohne Verschulden versäumt, ist auf Antrag Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren.

*Typischer Fall ist etwa, dass ein Verwaltungsakt durch schriftliche Zustellung mittels Postzustellungsurkunde bekannt gegeben wird, der Adressat aber wegen Urlaubsabwesenheit keine Kenntnis davon erhält, dass das zuzustellende Schriftstück beim Postamt niedergelegt ist. Der Verwaltungsakt gilt mit dem Zeitpunkt der Niederlegung als zugestellt und bekannt gegeben; ist er mit einer zutreffenden Rechtsbehelfsbelehrung versehen, beginnt die Widerspruchsfrist von diesem Zeitpunkt an zu laufen. Holt der Adressat nach Rückkehr aus dem Urlaub und Ablauf der Widerspruchsfrist das Schreiben beim Postamt ab, kann er Wiedereinsetzung in die Widerspruchsfrist verlangen, es sei denn, er hätte damit rechnen müssen, dass ihm während seinesurlaubes ein solcher Verwaltungsakt zugestellt wird.*

Der Wiedereinsetzungsantrag muss innerhalb von zwei Wochen nach Wegfall des Hindernisses gestellt werden. Gleichzeitig sind die Gründe, aus denen eine Wiedereinsetzung gewährt werden soll, zu nennen und erforderlichenfalls glaubhaft zu machen. Schließlich muss innerhalb der Zweiwochenfrist der Widerspruch erhoben werden. Wird in einem solchen Fall nur der Widerspruch erhoben, kann die Behörde von Amts wegen die Wiedereinsetzung gewähren. Das ist in jedem Fall dann zu prüfen, wenn sich die Einzelheiten aus den Umständen ergeben oder aus anderem Zusammenhang bekannt sind.

#### 11.6.4.6 Untätigkeitsklage

Entscheidet die Behörde ohne zureichenden Grund nicht in angemessener Frist über einen Antrag auf Erlass eines Verwaltungsaktes oder einen Widerspruch gegen einen



Verwaltungsakt, ist die Klage zulässig, auch wenn das Vorverfahren noch nicht abgeschlossen ist. Allerdings muss, wenn nicht besondere Umstände vorliegen, in solchen Fällen der Behörde vor Klageerhebung eine Frist von wenigstens drei Monaten ab Antragstellung bzw. Erhebung des Widerspruches verbleiben.

#### 11.6.4.7 Klagebefugnis

Über das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis hinaus ist für die Zulässigkeit einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage Voraussetzung, dass der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt bzw. dessen Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein. Handelt es sich um die Anfechtung eines Verwaltungsaktes, bedarf dies in der Regel keiner weiteren Ausführungen, wenn die Möglichkeit besteht, dass eigene Rechte des Klägers betroffen sind. Daran fehlt es, wenn der Verwaltungsakt gar keine Regelung eines Rechtsverhältnisses gegenüber dem Kläger enthalten kann. Bei Verpflichtungsklagen hingegen ist es erforderlich, dass der Kläger einen möglichen Rechtsanspruch auf den Erlass des Verwaltungsaktes behauptet. Letztlich soll das Erfordernis der Klagebefugnis verhindern, dass Kläger sich zum Hüter fremder Rechte machen oder eine allgemeine Rechtskontrolle von Verwaltungsentscheidungen durch die Verwaltungsgerichte veranlassen (Ausschluss der Popularklage). Eine Ausnahme stellt insofern die oft heftig diskutierte Verbandsklage dar, die meistens im Naturschutzbereich einzelnen anerkannten Verbänden ein Klagerecht im allgemeinen Interesse einräumt.

#### 11.6.5 Das Normenkontrollverfahren

Mit dem verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren hat der Bürger eine Möglichkeit, Rechtsnormen, die im Rang unter dem Landesgesetz (z.B. Rechtsverordnungen des Landes, kommunale Satzungen) stehen, und Satzungen nach den Vorschriften des Baugesetzbuches (z.B. Bebauungspläne) vom Obergericht einer Rechtskontrolle unterziehen zu lassen. Antragsbefugt ist jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, außerdem jede Behörde. Der Antrag muss innerhalb von zwei Jahren nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift gestellt werden. Stellt das Obergericht fest, dass die Rechtsvorschrift ungültig ist, wird sie für nichtig erklärt. Diese Entscheidung ist dann allgemein verbindlich und wird in ihrer Entscheidungsformel in gleicher Weise veröffentlicht wie die betreffende Rechtsvorschrift.

### **11.7 Vorläufiger Rechtsschutz**

Das Gebot effektiven Rechtsschutzes erfordert es, dass in Eilfällen das streitige Rechtsverhältnis durch das Gericht vorläufig gestaltet wird, wenn eine Entscheidung im Urteilsverfahren zu spät käme.

#### 11.7.1 Suspensiveffekt

Bei Verwaltungsakten, die mit Widerspruch und Anfechtungsklage angegriffen werden, zeitigt der Rechtsbehelf grundsätzlich aufschiebende Wirkung, d.h., die mit dem Verwaltungsakt getroffene Regelung wird zunächst nicht wirksam. Diese aufschiebende

Wirkung endet, wenn der Verwaltungsakt unanfechtbar wird oder die Anfechtungsklage im ersten Rechtszug abgewiesen worden ist.

Allerdings hat der Gesetzgeber in bestimmten Fällen, in denen ein besonderes öffentliches Interesse an der Vollziehbarkeit von Verwaltungsakten besteht, die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen ausgeschlossen. Das gilt bei öffentlichen Abgaben und Kosten ebenso wie bei unaufschiebbaren Anordnungen und Maßnahmen von Polizeivollzugsbeamten. Auch kann durch Bundesgesetz oder Landesrecht die aufschiebende Wirkung ausgeschlossen werden, was insbesondere bei Rechtsbehelfen Dritter gegen Verwaltungsakte gelten soll, die Investitionen oder die Schaffung von Arbeitsplätzen betreffen. Schließlich kann die Behörde auch im Einzelfall die sofortige Vollziehung anordnen, wenn dies im öffentlichen Interesse oder dem überwiegenden Interesse eines Beteiligten begründet liegt; diese Anordnung kann bei Verwaltungsakten, durch die ein anderer gleichzeitig begünstigt wird, auch auf dessen Antrag angeordnet werden.

#### 11.7.2 Anordnung der aufschiebenden Wirkung

In den Fällen, in denen mit Widerspruch oder Klage keine aufschiebende Wirkung eintritt, kann das Gericht auf Antrag die aufschiebende Wirkung anordnen. Für diese Entscheidung kommt es auf eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse am Vollzug des Verwaltungsaktes und dem Interesse des Betroffenen, bis zu einer Entscheidung über sein Rechtsmittel vom Vollzug des Verwaltungsaktes verschont zu bleiben, an. Von Bedeutung sind dabei die Auswirkung des Vollzuges des Verwaltungsaktes und eine summarische Prüfung der Erfolgsaussicht des Rechtsbehelfs.

Über den Antrag entscheidet das Verwaltungsgericht (ohne ehrenamtliche Richterinnen und Richter) durch Beschluss, gegen den Beschwerde zum Oberverwaltungsgericht zugelassen werden kann.

#### 11.7.3 Einstweilige Anordnung

In allen anderen Fällen kann vorläufiger Rechtsschutz durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung gewährt werden. Voraussetzung ist, dass dem Rechtsschutzsuchenden nicht zugemutet werden kann, eine Entscheidung im Klageverfahren abzuwarten. Der sog. Anordnungsgrund, also die Eilbedürftigkeit, ist vom Antragsteller, z.B. durch eine Versicherung an Eides statt glaubhaft zu machen. Glaubhaft zu machen ist auch, dass der geltend gemachte Anspruch gegenüber dem Antragsgegner besteht. In Verfahren dieser Art ist im Hinblick auf die Eilbedürftigkeit die Verpflichtung des Gerichts, den Sachverhalt selbst zu ermitteln, zunehmend zugunsten des Beibringungsgrundsatzes zurückgedrängt worden. Es wird von den Beteiligten mehr als im Klageverfahren erwartet, dass sie den für die Entscheidung erheblichen Sachverhalt beibringen.

Der Antrag kann darauf gerichtet sein, eine Veränderung des bestehenden Zustandes zu verhindern (Sicherungsanordnung), oder aber auch gerade darauf, eine Veränderung herbeizuführen (Regelungsanordnung).

## 11.8 Ablauf der mündlichen Verhandlung

Kern des gerichtlichen Verfahrens und Grundlage für das Urteil ist die mündliche Verhandlung. Ihr Ablauf und Inhalt ist besonders geregelt, um den Beteiligten ein faires Verfahren zu garantieren.

1. Aufruf der Sache
2. Feststellung der erschienenen Personen
3. Vortrag des Sachverhaltes unter Berücksichtigung des Inhaltes der Akten durch den Berichterstatter oder den Vorsitzenden
4. Erörterung der Sach- und Rechtslage mit den Beteiligten
5. Stellung und Begründung der Anträge
6. Der Vorsitzende erklärt die mündliche Verhandlung für geschlossen
7. Geheime Beratung der Richter/innen
8. Wiederaufruf der Sache und Wiederherstellung der Öffentlichkeit
9. Verkündung einer Entscheidung

### 11.8.1.1 Ladung

Zur mündlichen Verhandlung ist mit einer Frist von wenigstens zwei Wochen zu laden, was den Beteiligten einerseits die Möglichkeit gibt, die Wahrnehmung des Termins einzuplanen, und andererseits sich auf die Verhandlung vorzubereiten. Ist ein Beteiligter ohne Verschulden am Erscheinen zum Termin verhindert, kann er die Verlegung des Termins beantragen. Die Entscheidung über diesen Antrag trifft vor dem Termin der Vorsitzende, im Termin der Spruchkörper. Bei der Ermessensentscheidung darüber, ob dem Antrag entsprochen wird, ist abzuwägen zwischen dem Interesse des Beteiligten an der persönlichen Teilnahme an der mündlichen Verhandlung, die auch der Wahrung des rechtlichen Gehörs dient, und dem Interesse an der zügigen Durchführung des Verfahrens. Reduzieren lässt sich dieses Problem teilweise durch weiträumige Terminsanberaumung und -absprache. Ob die Beteiligten der Ladung nachkommen, ist ihnen grundsätzlich freigestellt. Anders als im zivilgerichtlichen Verfahren ist dem Verwaltungsprozess der Erlass eines Versäumnisurteils gegen eine nicht zum Termin erschienene Partei fremd. Mit der Ladung werden die Beteiligten aber darauf hingewiesen, dass bei ihrem Ausbleiben auch ohne sie verhandelt und entschieden werden kann. Ist es erforderlich, dass ein Beteiligter oder ein Vertreter einer Behörde zum Termin erscheint, kann dies vom Vorsitzenden mit der Ladung angeordnet werden. Für den Fall, dass ein Beteiligter trotz Anordnung des persönlichen Erscheinens nicht erscheint, kann mit der Ladung ein Ordnungsgeld angedroht werden.

### 11.8.1.2 Aufruf der Sache

Damit ein klarer Rahmen für den Beginn der mündlichen Verhandlung in der betreffenden Sache besteht, ruft der Vorsitzende die Sache zur Verhandlung auf. Dem voran geht üblicherweise eine entsprechende Ankündigung vor dem Gerichtssaal, damit die Beteiligten und die Öffentlichkeit rechtzeitig ihre Plätze einnehmen.

Treten Störungen während der Sitzung auf, hat der Vorsitzende die Möglichkeit, Ordnungsmaßnahmen zu treffen, die mit dem Begriff „Sitzungspolizei“ bezeichnet werden. So kann etwa der Zutritt zur mündlichen Verhandlung für Personen versagt werden, die in einer der Würde des Gerichts nicht entsprechenden Weise erscheinen oder minderjährig sind und nicht über die Reife verfügen, der Verhandlung ernsthaft zu folgen. Der Vorsitzende kann auch verfügen, dass Personen, die Anordnungen nicht

gehören, die er zur Aufrechterhaltung der Ordnung trifft, aus dem Sitzungssaal entfernt werden (auch Beteiligte, Zeugen oder Sachverständige). Gegenüber Zuhörern kann er auch Ordnungshaft von bis zu 24 Stunden anordnen (soll eine solche Maßnahme gegenüber anderen Personen angeordnet werden, ist der Spruchkörper zuständig). Zu der als Sitzungspolizei bezeichneten Ordnungsmacht des Vorsitzenden bzw., sofern Beteiligte oder Zeugen betroffen sind, des Spruchkörpers, gehört es auch, Ordnungsgeld (bis 2.000,00 Euro) oder Ordnungshaft (bis zu einer Woche) festsetzen zu können, die sofort vollstreckt werden können. Die Festsetzung solcher Ordnungsmittel setzt voraus, dass sich die Person vorsätzlich ungebührlich verhält, Ermahnungen nichts fruchten und der geordnete Ablauf der Verhandlung erheblich beeinträchtigt wird.

#### 11.8.1.3 Eröffnung der mündlichen Verhandlung

Nach Aufruf eröffnet der Vorsitzende die mündliche Verhandlung und stellt die erschienenen Personen fest. Deren Anwesenheit sowie die weiteren wesentlichen Förmlichkeiten im Verlauf der mündlichen Verhandlung werden im Protokoll verzeichnet. Das Protokoll ist eine öffentliche Urkunde, die entweder von einem Urkundsbeamten gefertigt oder mit einem Tonbandgerät aufgenommen wird. Darüber, was außer den wesentlichen Förmlichkeiten zu Protokoll genommen wird, entscheidet der Vorsitzende.

#### 11.8.1.4 Vortrag des Sachverhalts und Erörterung

Die eigentliche Verhandlung in der Sache beginnt mit dem Vortrag des Sachverhalts, wie er sich aus den Akten ergibt, durch die oder den Vorsitzenden oder den Berichterstatter. An den Sachvortrag schließt sich regelmäßig die Erörterung der Sach- und Rechtslage an, in deren Verlauf auch den ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern Gelegenheit zu geben ist, Fragen zu stellen. Die Leitung der Sitzung und die Verantwortung für deren geordneten Ablauf obliegt der oder dem Vorsitzenden.

#### 11.8.1.5 Der Klageantrag

Wesentlicher Bestandteil der mündlichen Verhandlung ist, dass die Beteiligten ihre Anträge stellen und begründen. Mit ihren Anträgen fixieren die Beteiligten den Gegenstand des Rechtsstreits, über den das Gericht entscheiden muss. An diese Anträge ist das Gericht gebunden, das die Anträge zwar interpretieren kann, über die es aber nicht hinausgehen darf. Auch von daher ist es wichtig, dass das Gericht seine Verpflichtung wahrnimmt, auf eine sachdienliche Formulierung der Klageanträge hinzuwirken. Als sachdienlich ist dabei der Antrag anzusehen, der dem prozessualen Ziel der Beteiligten unter Berücksichtigung der Prozessordnung am ehesten entspricht.

Für Anfechtungsklagen bedeutet dies, die Aufhebung des Verwaltungsaktes und eines etwaigen Widerspruchsbescheides zu beantragen. Ist der Verwaltungsakt teilbar, kann der Kläger auch nur die Teile des Verwaltungsaktes anfechten, durch die er sich beschwert sieht. Hat sich der Verwaltungsakt - etwa durch Zeitablauf - erledigt, kann der Kläger, wenn er ein berechtigtes Interesse nachweist, die Feststellung verlangen, dass der Verwaltungsakt rechtswidrig gewesen ist (z.B. weil er befürchten muss, dass die Behörde einen ähnlichen Verwaltungsakt erneut erlässt, sog. Fortsetzungsfeststellungsantrag).

Bei einer Verpflichtungsklage geht der Antrag dahin, die Behörde zum Erlass eines begünstigenden Verwaltungsaktes zu verpflichten und die ablehnende Entscheidung aufzuheben. Steht der Erlass des begehrten Verwaltungsaktes im Ermessen der Behörde und kommt nicht nur eine Entscheidung als ermessensgerecht in Betracht (Ermessensreduzierung auf Null), ist es sachgerecht, den Antrag zu stellen, die ablehnende Entscheidung aufzuheben und die Behörde zum Erlass einer rechtmäßigen Ermessensentscheidung zu verpflichten, bei der die Behörde von der Rechtsauffassung auszugehen hat, die das Gericht in den Gründen seiner Entscheidung mitteilt (Bescheidungsantrag).

## 11.8.2 Das Urteil

### 11.8.2.1 Der Urteilsspruch

Nach Schluss der mündlichen Verhandlung zieht sich das Gericht zur Beratung und Entscheidung zurück (s.o. Kap 9.2 ff.). Für die Abfassung des Ausspruches, der dann als Urteilstenor im Namen des Volkes verkündet wird, ist von dem zum Spruch gestellten Klageantrag auszugehen. Handelt es sich um eine Anfechtungsklage und ist diese begründet, hebt das Gericht den Verwaltungsakt und den etwaigen Widerspruchsbescheid auf, soweit (ist er nicht teilbar, wird er insgesamt aufgehoben) er rechtswidrig ist und den Kläger in seinen Rechten verletzt. Bei der Prüfung, ob ein Verwaltungsakt rechtswidrig ist, prüft das Gericht, ob die Behörde zum Erlass des belastenden Verwaltungsaktes ermächtigt war. Ergibt sich aus der einschlägigen Rechtsgrundlage, dass der Erlass der Regelung im Ermessen der Behörde steht, ist der Ermessenspielraum zu beachten. Das Gericht darf nicht seine eigene (Ermessens-)Entscheidung an die Stelle derjenigen der Behörde setzen. Vielmehr ist das Gericht bei seiner Überprüfung darauf beschränkt festzustellen, ob die Behörde von zutreffenden rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkten ausgegangen ist sowie, ob sie das Ermessen in der Weise gebraucht hat, die dem Zweck des Gesetzes entspricht.

Auf eine Verpflichtungsklage ergeht die Verpflichtung der Behörde zum Erlass des beantragten Verwaltungsaktes, wenn dessen Ablehnung oder Unterlassung rechtswidrig ist und den Kläger in seinen Rechten verletzt; gleichzeitig wird der Klarheit halber der ablehnende Verwaltungsakt aufgehoben. Ist die Sache noch nicht spruchreif, etwa weil der Behörde ein Ermessenspielraum zusteht oder Detailfragen des Sachverhalts ungeklärt sind, ergeht ein sogenanntes Bescheidungsurteil, mit dem die Behörde verpflichtet wird, den Kläger unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden.

### 11.8.2.2 Die Kosten

Ist in der Sache entschieden, muss das Gericht noch eine Kostenentscheidung treffen. Diese Entscheidung betrifft zum einen die außergerichtlichen Kosten - das sind die Kosten, die den Beteiligten selbst entstanden sind - und zum anderen die Gerichtskosten. Bei der Kostenentscheidung gilt grundsätzlich das Prinzip, dass derjenige, der verliert, auch die Verfahrenskosten zu tragen hat. Bei teilweisem Obsiegen bzw. Unterliegen werden die Kosten dementsprechend verteilt. Für Beteiligte, die die Kosten nicht aufbringen können, kann Prozesskostenhilfe bewilligt werden. Voraussetzung hierfür ist neben der Bedürftigkeit, dass das Verfahren hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet. Wird Prozesskostenhilfe bewilligt, werden auf diesem Wege die Gerichtskosten und erforderlichenfalls die Kosten eines eigenen Rechtsanwaltes

getragen. Rechtsanwaltskosten, die einschließlich der Kosten des Vorverfahrens, den wesentlichen Bestandteil der außergerichtlichen Kosten ausmachen, werden nach der entsprechenden Gebührenordnung abgerechnet, wobei sowohl die Rechtsanwaltskosten (RVG) als auch die Gerichtskosten nach dem Streitwert errechnet werden. Letzterer bemisst sich grundsätzlich nach dem Interesse, das der Kläger am Erfolg seiner Klage hat.

#### 11.8.2.3 Verkündung

Ist das Gericht zu einer Entscheidung gekommen, bedarf sie, um wirksam zu werden, der Verkündung. Die Verkündung kann direkt im Anschluss an mündliche Verhandlung und Beratung erfolgen, aber auch zu einem späteren Zeitpunkt, etwa am Schluss der Sitzung oder, wenn mehr Zeit für die Beratung gebraucht wird, bei einem gesondert anberaumten Verkündungstermin innerhalb von zwei Wochen nach dem Schluss der mündlichen Verhandlung. Nicht selten wird auch von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, das Urteil durch Zustellung zu verkünden. Die mündliche Verkündung erfolgt, indem der Vorsitzende den Urteilstenor im Namen des Volkes verliest. Sind die Beteiligten bei der Verkündung zugegen, werden ihnen auch die wesentlichen Gründe der Entscheidung mitgeteilt.

#### 11.8.2.4 Das schriftliche Urteil

Das Urteil ist schriftlich abzufassen und muss die wesentlichen Daten der Beteiligten (Namen und Anschrift), die Bezeichnung des Gerichts und die Namen der Mitwirkenden auf der Richterbank, die Urteilsformel, den Tatbestand (Sachverhalt), die Entscheidungsgründe und die Rechtsmittelbelehrung enthalten. Es wird von den Berufsrichtern unterschrieben und schnellstmöglich zur Geschäftsstelle gegeben. Die Geschäftsstelle veranlasst die Zustellung des Urteils und vermerkt dieses Datum sowie dasjenige der Verkündung auf dem Urteil. Schreib- oder Rechenfehler im Urteil können ebenso wie Unrichtigkeiten oder Ungenauigkeiten im Tatbestand des Urteils durch Beschluss berichtigt werden.

#### 11.8.3 Gerichtsbescheid

Der Gerichtsbescheid ist eine Entscheidung, die das Verwaltungsgericht anstelle eines Urteils erlassen kann. Voraussetzung ist, dass der Sachverhalt geklärt ist und die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist. Diese Entscheidung ergeht ohne mündliche Verhandlung nach vorheriger Anhörung der Beteiligten und ohne die Mitwirkung ehrenamtlicher Richterinnen und Richter. Im Übrigen gilt das zu Urteilen Ausgeführte entsprechend.

### **11.9 Rechtsmittel**

#### 11.9.1 Berufung

Gegen Urteile und Gerichtsbescheide der Verwaltungsgerichte ist das Rechtsmittel der Berufung gegeben, das der Zulassung durch das Verwaltungsgericht oder durch Beschluss des Oberverwaltungsgerichts bedarf. Der Antrag auf Zulassung der Berufung muss von einem Rechtsanwalt oder, wenn eine Behörde den Antrag stellt, von einem dort beschäftigten Juristen mit der Befähigung zum Richteramt innerhalb eines Monats

nach Zustellung des Urteils gestellt werden. Hierbei müssen die Gründe genannt werden, aus denen die Berufung zugelassen werden soll. Dies kann geschehen wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils, besonderer tatsächlicher oder rechtlicher Schwierigkeiten der Rechtssache, grundsätzlicher Bedeutung, Abweichung von einer Entscheidung des Obergerverwaltungsgerichts oder des Bundesverwaltungsgerichts oder wegen eines wesentlichen Verfahrensmangels, auf dem die Entscheidung erster Instanz beruhen kann.

Wird die Berufung nicht zugelassen, wird das Urteil erster Instanz rechtskräftig. Wird sie zugelassen, findet das Berufungsverfahren statt, und zwar so wie oben zum verwaltungsgerichtlichen Verfahren erster Instanz ausgeführt. Insbesondere prüft das Obergerverwaltungsgericht auch den Sachverhalt im gleichen Umfang wie das Verwaltungsgericht. Darüber hinaus können in der Berufungsinstanz auch noch neue Tatsachen und Beweismittel vorgebracht werden. Nach mündlicher Verhandlung entscheidet das Obergerverwaltungsgericht durch Urteil. Weist es die Berufung nicht zurück, kann es unter vollständiger oder teilweiser Aufhebung des erstinstanzlichen Urteils in der Sache entscheiden; in Fällen, in denen das Urteil des Verwaltungsgerichts besonders gravierende Mängel aufweist, kann das Urteil aufgehoben und an das Verwaltungsgericht zurückverwiesen werden, das dann an die rechtliche Beurteilung der Berufungsentscheidung gebunden ist.

#### 11.9.2 Revision

Gegen das Urteil des Obergerverwaltungsgerichts und Beschlüsse im Normenkontrollverfahren ist die Revision durch das Bundesverwaltungsgericht möglich. Ausnahmsweise kann auch das Verwaltungsgericht die Revision gegen seine Entscheidung zulassen, wenn die Beteiligten dem schriftlich zustimmen und die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat oder von einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts abweicht (Sprungrevision, da die Berufungsinstanz übersprungen wird). Voraussetzung ist ansonsten, dass das Obergerverwaltungsgericht die Revision zugelassen hat oder das Bundesverwaltungsgericht sie auf entsprechende Beschwerde zulässt. Die Nichtzulassungsbeschwerde, für die - wie für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht insgesamt - Anwaltszwang gilt, ist in Monatsfrist zu erheben und kann nur zugelassen werden, wenn geltend gemacht wird, dass die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat, das Urteil auf einer Abweichung von einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichtes beruht, oder ein Verfahrensmangel geltend gemacht wird.

Auf die zulässige Revision hin überprüft das Bundesverwaltungsgericht die angegriffene Entscheidung darauf, ob Bundesrecht oder Verwaltungsverfahrenrecht eines Bundeslandes verletzt ist, das im Wortlaut mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes übereinstimmt. Gesetzlich fixierte (absolute) Revisionsgründe, bei deren Vorliegen ein Urteil stets als auf der Verletzung von Bundesrecht beruhend anzusehen ist, betreffen die vorschriftswidrige Besetzung des Gerichts (etwa Verstoß gegen den Geschäftsverteilungsplan), die Mitwirkung eines kraft Gesetzes ausgeschlossenen oder als befangen abgelehnten Richters, die Versagung des rechtlichen Gehörs, die mangelnde Vertretung eines Beteiligten, die Verletzung der Vorschriften über die Öffentlichkeit des Verfahrens in der mündlichen Verhandlung und schließlich der Fall, dass die Entscheidung nicht mit Gründen versehen ist.



Ist die Revision begründet, hat das Bundesverwaltungsgericht die Möglichkeit, entweder selbst in der Sache zu entscheiden oder die angegriffene Entscheidung aufzuheben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurückweisen.

## 11.10 Besondere Verfahrensarten

### 11.10.1 Disziplinarrecht

Bei den Verwaltungsgerichten sind jeweils für ihren Bezirk Disziplinarkammern, die für die Ahndung von Dienstvergehen der Landes- und Kommunalbeamten zuständig sind, gebildet. Eine weitere Disziplinarkammer ist für die Bundesbeamten nach dem Bundesdisziplinargesetz (BDG) zuständig. Die Disziplinarkammern entscheiden in der Besetzung mit dem Vorsitzenden und zwei Beisitzern. Ein Beisitzer muss Berufsrichter sein, der andere ehrenamtlicher Richter. Der ehrenamtliche Richter soll der Laufbahngruppe und möglichst auch dem Verwaltungszweig des Beamten, gegen den sich das Verfahren richtet, angehören (§ 42 NDiszG). Die ehrenamtlichen Richter müssen mittelbare oder unmittelbare Landesbeamte auf Lebenszeit oder auf Zeit sein. Die obersten Landesbehörden, die kommunalen Spitzenverbände und die Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften und Berufsverbände der Beamten können hinsichtlich der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter Vorschläge machen. Die Heranziehung erfolgt auch in den Disziplinarkammern nach einer Heranziehungsliste, die allerdings nach Laufbahngruppen und nach Verwaltungszweigen geordnet ist.

In zweiter und letzter Instanz entscheidet in Fällen der Landes- und Kommunalbeamten das Oberverwaltungsgericht. Im Falle der Bundesbeamten entscheidet das OVG über Berufungen und Beschwerden gegen Entscheidungen des Verwaltungsgerichts. Gegen Urteile des OVG kann hier die Zulassung der Revision beim Bundesverwaltungsgericht beantragt werden.

### 11.10.2 Personalvertretungsrecht

Bei den Verwaltungsgerichten sind darüber hinaus Fachkammern für Streitigkeiten nach den Personalvertretungsgesetzen des Bundes und der Länder zu bilden ([§§ 83 und 84 BPersVG](#) sowie [§§ 83 und 84 Nds.PersVG](#)). Die nach dem **Bundespersonalvertretungsgesetz** gebildeten Personalvertretungskammern entscheiden in der Zusammensetzung mit einer/m Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht und vier ehrenamtlichen Richterinnen oder Richtern. Die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter müssen Beschäftigte im öffentlichen Dienst des Bundes sein. Sie werden je zur Hälfte auf Vorschlag der unter den Beschäftigten vertretenen Gewerkschaften und der Verwaltungen der Gerichte des Bundes durch die Landesregierung oder die von ihr beauftragte Stelle berufen. Je zwei der ehrenamtlichen Richterinnen oder Richter müssen bei der Heranziehung der Vorschlagsliste der Gewerkschaften, zwei von der Liste der Verwaltungen entnommen werden, wobei sich unter den der Vorschlagsliste der Gewerkschaften entnommenen je ein Beamter und ein Angestellter oder Arbeiter befinden muss. Die Heranziehung und das Verfahren vor der Kammer richtet sich im Übrigen nach den Vorschriften des Arbeitsgerichtsgesetzes.

Die nach dem **Landespersonalvertretungsgesetz** gebildeten Fachkammern bestehen ebenso wie der bei dem Oberverwaltungsgericht gebildete Fachsenat aus drei Richterinnen oder Richtern sowie aus ehrenamtlichen Beisitzerinnen und Beisitzern. Eine Richterin oder ein Richter muss Vorsitzende(r) sein. Die ehrenamtlichen Beisitzerinnen und Beisitzer werden ebenfalls zur Hälfte auf Vorschlag der unter den Beschäftigten vertretenen Gewerkschaften und der obersten Landesbehörden berufen. Die Berufung, Stellung und Heranziehung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter erfolgt nach den Vorschriften des Arbeitsgerichtsgesetzes. Nach [§ 84 Abs. 3 Nds.PersVG](#) wird auch hier sichergestellt, dass von den zwei ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern je einer von jeder der beiden Vorschlagslisten herangezogen wird.

Hinsichtlich der Entschädigung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter der Disziplinar- und der Personalvertretungskammern ist zu berücksichtigen, dass diese ihr Ehrenamt in dienstlicher Obliegenheit erfüllen. Ihnen wird daher nur Fahrtkostenersatz sowie eine Aufwandsentschädigung (Tage- und Übernachtungsgeld) nach den Bestimmungen des Bundesreisekostengesetzes gewährt.

## 12 Abkürzungsverzeichnis

ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
AsylG	Asylgesetz
BDG	Bundesdisziplinalgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BPersVG	Bundespersonalvertretungsgesetz
BRKG	Bundesreisekostengesetz
DRiG	Deutsches Richtergesetz
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
EStG	Einkommensteuergesetz
FGO	Finanzgerichtsordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
JVEG	Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz
Kap.	Kapitel
NDiszG	Niedersächsisches Disziplinalgesetz
Nds.PersVG	Niedersächsisches Personalvertretungsgesetz
Nds.RiG	Niedersächsisches Richtergesetz
Nds.VwVfG	Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz
OVG	Oberverwaltungsgericht
SGB	Sozialgesetzbuch
SGG	Sozialgerichtsgesetz
s.o.	siehe oben
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
vgl.	vergleiche
Verf.Nds.	Verfassung des Landes Niedersachsen
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
z.B.	zum Beispiel
ZPO	Zivilprozessordnung

## **Herausgeber**

Niedersächsisches Justizministerium  
- Referat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit -  
Am Waterlooplatz 1  
30169 Hannover

**Stand:** März 2022

Eigendruck

Diese Broschüre darf, wie alle Publikationen der Landesregierung, nicht zur Wahlwerbung in Wahlkämpfen verwendet werden.