

## 50 Jahre Verwaltungsgericht Frankfurt am Main

### Gesellschaftlicher Wandel im Spiegel verwaltungsgerichtlicher Verfahren

von Prof. Dr. Roland *Fritz*, Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main

#### Die Anfänge

Ein Nachzügler war es, das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, als es zum 1. April 1952 gegründet wurde: Längst hatten die erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte in Darmstadt, Wiesbaden und Kassel zu judizieren begonnen - entsprechend der seinerzeitigen Maxime "ein Regierungspräsidium = ein Verwaltungsgericht"<sup>(1)</sup> -.

Die Gründe für die späte Errichtung des Gerichts sowie die konkreten Umstände selbst sind von *Edelmann* und *Breunig* eingehend beschrieben worden<sup>(2)</sup> und sollen hier nicht vertieft werden; festgehalten zu werden verdient jedoch folgendes: Der wachsenden Bedeutung der Stadt Frankfurt am Main als größter Kommune des neu gegründeten Landes Hessen, als Wirtschafts- und Behördenstandort sowie Bevölkerungsdrehscheibe der jungen Bundesrepublik Deutschland entsprechend wuchs die Zahl der Verwaltungstreitverfahren, die im Frankfurter Raum ihren Ursprung hatten. Von daher war es naheliegend, dem Postulat effektiven Rechtsschutzes durch die Gründung eines weiteren, nämlich des Frankfurter Verwaltungsgerichts Rechnung zu tragen. Dass dies gesetzestechnisch zunächst fehlerhaft durch eine Verordnung statt durch ein Gesetz geschah, mag nach 50 Jahren als Kuriosum der Nachkriegsgeschichte erachtet werden, zumal der Fehler alsbald schon korrigiert worden war.

Die Entwicklung vom damals jüngsten (erst 36 Jahre später wurde in Gießen ein weiteres Verwaltungsgericht neu gegründet<sup>(3)</sup>) zum größten und bedeutendsten erstinstanzlichen Verwaltungsgericht<sup>(4)</sup> in Hessen erfolgte in Etappen: Zu Beginn mit zwei Kammern errichtet, wuchs das Gericht bis 1958 kontinuierlich auf sechs Kammern an.

(1) Höllein, Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hessen, in: 50 Jahre hessische Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1997, S. 25.

(2) Breunig, "Lex Verwaltungsgericht Frankfurt am Main", in: 50 Jahre hessische Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1997, S. 63 Edelmann, Dokumentation zum 30-jährigen Bestehen des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main, 19.82.

(3) Stahl, Jüngster Spross: Verwaltungsgericht Gießen, in: 50 Jahre hessische Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1997, S.68.

(4) Der Gerichtsbezirk umfasst für klassische Verfahren und Asylstreitverfahren die Stadt Frankfurt am Main, den Hoch-Taunus-Kreis, den Main-Taunus-Kreis und den Main-Kinzig-Kreis; zusätzlich die Stadt Offenbach und den Kreis Offenbach für Asylstreitverfahren.

Erst 1979 folgte ein weiterer Spruchkörper. Der große Einschnitt in die Struktur des Gerichts geschah zu Beginn der 90er Jahre. Die immens gestiegene Zahl klassischer Verwaltungsstreitverfahren und die Zuweisung von Asylstreitverfahren führte mit einiger Verzögerung<sup>(5)</sup> zu einer Vergrößerung des Gerichts auf 15 Kammern mit über 50 Richtern<sup>(6)</sup> und entsprechend angewachsenem nichttrichterlichem Personal. Dass dies umfangreiche organisatorische Veränderungen erforderlich machte, dürfte ohne weiteres nachvollziehbar sein und soll an anderer Stelle vertieft werden. Heute, im fünfzigsten Jahr seines Bestehens, ist das Gericht, was die Zahl seiner Spruchkörper und Bediensteten anbelangt, konsolidiert: Den um Rechtsschutz nachsuchenden Bürger stehen, der Anzahl der eingehenden Verfahren und dem Bemühen um kurze Verfahrenslaufzeiten entsprechend, 13 Kammern zur Verfügung, die alle für Asylstreitverfahren - nach Verfolgerländern differenziert - und zudem in hoher Spezialisierung für sog. klassische Verwaltungsstreitverfahren zuständig sind.

### **Die Struktur der Verfahren**

Von Beginn seiner Errichtung bis heute erwiesen sich die Verfahren, die vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main zur Entscheidung anstanden, stets als ein Abbild derjenigen Entwicklungen, Probleme und Veränderungen, die für den Frankfurter Raum, aber auch die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland von Bedeutung waren und diese bis heute prägen: Standen in der Nachkriegszeit bis Ende der fünfziger Jahre die verwaltungsrechtliche Behandlung der Kriegsfolgen im Mittelpunkt der Tätigkeit des Gerichts (Wohnraumbewirtschaftung, Notaufnahme, G-131, Flüchtlings- und Vertriebenenrecht, Lastenausgleich<sup>(7)</sup>), so verlagerten sich vor allem in Frankfurt am Main alsbald die Schwerpunkte: Die Ansiedlung wichtiger Bundesbehörden<sup>(8)</sup> zog damals wie heute entsprechende Verfahren nach sich, die Bauentwicklung im eigentlichen Stadtgebiet und in neuen Quartieren führte zu vermehrten Bauprozessen. Die Aufstellung von Streitkräften im Jahre 1955 hatte in den Folgejahren auch in Frankfurt zahlreiche Rechtsstreitigkeiten aus dem Soldaten-, Wehr- und Kriegsdienstverweigerungsrecht zur Folge; der Zustrom ausländischer Arbeitnehmer in die hiesige Wirtschaftsregion führte einige Zeit später zu einem Bedeutungswandel des Ausländerrechts und einem Anwachsen der Prozesse um Aufenthaltsgenehmigungen, Familienzusammenführung und Abschiebung. Spezifische Frankfurter Auswirkungen zeitigte auch das Anwachsen der Studentenzahlen an der Johann Wolfgang Goethe-

(5) Dementsprechend wuchsen die Bestände unerledigter Verfahren bis 1994 auf über 10000 Verfahren an, die mittlerweile auf etwa 4500 Verfahren reduziert werden konnten.

(6) Dienst- und Amtsbezeichnungen werden als Gattungsbegriff verwendet, soweit sie nicht personenbezogen sind.

(7) vgl. Edelmann, Dokumentation zum 30-jährigen Bestehen des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main, 1982 mit weiteren Beispielen;

(8) heute insbesondere: Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung;

Universität und der Fachhochschule Frankfurt, dem mit veränderten Zulassungsbedingungen Rechnung getragen wurde und die zu einer starken Belastung des Gerichts infolge der bis dahin unbekanntem numerus-clausus Verfahren führte.

Die Bereitschaft der Frankfurter Bürger, insbesondere der studentisch geprägten, ihre Ansichten und Auffassungen zum politischen Geschehen in Demonstrationen zum Ausdruck zu bringen, kollidierte Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre mit dem Bestreben der Frankfurter Verwaltung, insbesondere die "Einkaufsmeile Zeil" an Samstagen den konsumierenden Bürgern vorzubehalten. Demonstrationsverbote zogen verwaltungsgerichtliche Eilverfahren nach sich, die Suspendierungen der städtischen Verbotungsverfügungen durch das Verwaltungsgericht führten zu anhaltender Verstimmung des politischen Teils der Stadtverwaltung gegenüber dem Gericht<sup>(9)</sup>. Erst der grundlegende Brokdorf-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts<sup>(10)</sup> im Jahre 1985, in dem die Demonstrationsfreiheit als "unentbehrliches Funktionselement eines demokratischen Gemeinwesens" beschrieben und damit im Ergebnis die seinerzeitige Frankfurter Judikatur bestätigt wurde<sup>(11)</sup>, führte zu einer Beruhigung der erhitzten Gemüter; keine fünfzehn Jahre später, im Zusammenhang mit den Versammlungen und Aufzügen rechtsgerichteter Organisationen im Frankfurter Stadtgebiet, scheint sich die Situation zu wiederholen<sup>(12)</sup>.

Im Laufe der Jahre änderten sich die Schwerpunkte der verwaltungsgerichtlichen Prozesse immer wieder: Der Entscheidung der Bundesregierung zur Durchführung einer Volkszählung entsprachen unzählige Verfahren, mit denen sich die Bürger dagegen zu wehren versuchten. Zurückgehende Konjunktur und steigende Arbeitslosenzahlen zogen in verstärktem Maße sozialhilferechtliche Verfahren nach sich.

Europarechtliche Vorgaben<sup>(13)</sup>, gesetzliche Veränderungen im Naturschutzrecht<sup>(14)</sup> oder im Schulrecht<sup>(15)</sup>, veterinärbehördliche Schlachtungsverfügungen von Rindern im Zusammenhang mit der BSE-Seuche<sup>(16)</sup>, die Einführung neuer Techniken wie Mobilfunk<sup>(17)</sup>, die gestiegene Sensibilität der Ordnungsbehörden gegenüber Kampfhundebesitzern<sup>(18)</sup> - stets fanden und finden sich Bürger, die um eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung nachsuchen.

(9) Blanke, Demonstrationsruhe? Die Auseinandersetzungen zwischen dem Verwaltungsgericht Frankfurt/Main und der Exekutive über die Demonstrationsfreiheit, KJ 1983, 170.

(10) BVerfGE 69, 315

(11) Fritz, Stellung nehmen und Standpunkt bezeugen, in: Brandt/Gollwitzer/Henschel, Ein Richter, ein Bürger, ein Christ - Festschrift für Helmut Simon, S. 403, Fn. 5.

(12) vgl. VG Frankfurt, B. v. 27.4.2001, Datenbankabfrage Rechtsprechung ID # 505, [www.verwaltungsgericht-frankfurt.de](http://www.verwaltungsgericht-frankfurt.de), sowie BVerfG, B. v. 18.8.2000, NJW 2000, 3053; ferner auch v. Roettecken, Versammlungsfreiheit und Rechtsradikalismus, KJ 2001, 330

(13) VG Frankfurt, B. v. 24.10. 1996, EuZW 1997, 182

(14) VG Frankfurt, B. v. 23.7.1999, NVwZ 2000, 107

(15) VG Frankfurt, B. v. 7.10.1998, NVwZ-RR 1999, 379

(16) VG Frankfurt, B. v. 14.2.1997, NVwZ 1997, 409

(17) VG Frankfurt, B. v. 31. 3. 1994, ZUR 1994, 324

(18) VG Frankfurt, B. v. 19.2.2002, Datenbankabfrage Rechtsprechung ID #792, [www.verwaltungsgericht-frankfurt.de](http://www.verwaltungsgericht-frankfurt.de)

Die vergangenen zehn Jahre waren jedoch entscheidend geprägt durch die bereits erwähnte Zuweisung von Asylstreitverfahren an das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, insbesondere durch die alleinige Zuständigkeit für die sog. Flughafen-Asylverfahren<sup>(19)</sup>. Nicht allein quantitativ bedeutete dies eine Herausforderung, sondern auch in prozessualer Hinsicht erwiesen sich die Verfahren für viele Richter als ungewöhnlich: Überwiegend finden die Verhandlungen ohne die beklagte Behörde, das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, statt; immer bedarf es der Zuziehung eines Dolmetschers; stets ist eine intensive Aufklärung des Sachverhalts erforderlich, sei es im Hinblick auf das individuelle Vorbringen des Asylsuchenden, sei es im Hinblick auf die jeweilige Situation im Heimatland; häufig sind umfangreiche Materialien (Entscheidungen, Texte, Gutachten, Stellungnahmen, Auskünfte, Presseberichte) heranzuziehen. Darüber hinaus erfuhr nicht allein das Asylverfahrensgesetz zahlreiche Änderungen, sondern auch die grundrechtliche Verbürgung wurde von den vier Worten "Politisch Verfolgte genießen Asyl" auf über 270 Worte erweitert und damit zugleich eingeschränkt. Dass die menschliche Dimension der Flüchtlingsschicksale (z. B. bei Kindersoldaten, Genitalverstümmelung, Sippenhaft) sich für die zumeist als Einzelrichter Entscheidenden als außerordentlich belastend erweist, insbesondere wenn die gesetzlichen Voraussetzungen von Asyl und Abschiebungsschutz nicht gewährt werden können; dürfte unschwer nachzuvollziehen sein.

### **Die Modernisierung**

Verantwortung für das Gericht trugen in den vergangenen 50 Jahren sieben Gerichtspräsidenten<sup>(20)</sup>; keiner prägte in personeller und organisatorischer Hinsicht das Gericht nachhaltiger als Präsident Dr. Dieter *Neumeyer*, der von 1979 bis 2001 dessen Geschicke leitete. In seine Zeit fällt die Vergrößerung des Gerichts von sieben auf fünfzehn Kammern, damit verbunden die Einstellung und Eingliederung von neuen Richtern und weiterem nichtrichterlichem Personal sowie die Gewährleistung der organisatorischen Voraussetzungen für ein effektives und reibungsloses Zusammenarbeiten von Richtern und nachgeordnetem Personal:

- Die Schaffung von Geschäftsstellen- und Schreibdienstteams - erste Vorläufer der heute in der Verwaltungsgerichtsbarkeit überall anzutreffenden Serviceeinheiten - und die Einführung von IT -gestützten Arbeitsplätzen waren die ersten Schritte hin zu einer modernen Büroorganisation, die das Gericht zu einem Modell für andere werden ließen. Gleichwohl waren auch Rückschläge zu verzeichnen: Mitte 1999 stellte sich heraus, dass die bisherige EDV-Anlage nicht milleniumsfähig sein würde; wenige Monate vor dem Jahr 2000 musste eine neue hardware nebst neuer Verkabelung installiert und - da eine automatische Datenübernahme nicht fehlerfrei möglich war - fast 10000 Verfahrensdatensätze per Hand neu eingegeben werden.

(19) Grün/Liebetanz, in: GK-AsylVfG, Komm. zu § 18a

(20) Dr. Müller, Dr. Bankwitz, Dr. Kniesch, Dr. Becker, Dr. Muno, Dr. Neumeyer, Dr. Stahl (derzeit amtierend)

Heutzutage, da alle Richter ans Netzangeschlossen sind und per Mausclick mit ihrer Serviceeinheit kommunizieren können, ist dies vergessen, scheint ein Gerichtsalltag ohne IT -Vollausstattung, ohne Recherche in juristischen Datenbanken oder Formularsammlungen, ohne richterassistierende Service-team-Mitarbeiter kaum mehr vorstellbar.

- Vergessen ist auch die Skepsis, die dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main entgegengebracht wurde, als dieses 1996 als erstes hessisches Gericht mit einer eigenen home-page im Internet aufwartete. Heute klicken täglich<sup>(21)</sup> über zwei Dutzend Benutzer die Adresse [www.verwaltungsgericht-frankfurt.de](http://www.verwaltungsgericht-frankfurt.de) an, um sich über Geschäftsverteilungsplan, Zuständigkeiten, Prozessrecht, Zugang zum Gericht, Pressemitteilungen etc. zu informieren oder um in der eigenen Rechtsprechungsdatenbank zu recherchieren.
- Neue Wege in der öffentlichen Darstellung des Gerichts fallen ebenfalls unter die Ägide von Dr. Neumeyer: Regelmäßige Kunstausstellungen führten das Gericht aus dem Elfenbeinturm der gelegentlich furchteinflößenden Justiz und bieten seit zwanzig Jahren mehrmals jährlich Gelegenheit, sich der Verwaltungsgerichtsbarkeit in einer nichtjuristischen Atmosphäre zu nähern<sup>(22)</sup>.

Alles Ansätze, die zwischenzeitlich nicht nur allgemein akzeptiert sind, sondern in das Modernisierungskonzept des Hessischen Ministeriums der Justiz<sup>(23)</sup> Eingang gefunden haben.

### **Das Personal**

- Dass einmal Erlerntes, einmal Studiertes nicht ein ganzes Berufsleben lang ausreichend sein würde, diese Erkenntnis wurde bereits: in den 90er Jahren durch die Einführung hausinternen Fortbildungsveranstaltungen für das nicht-richterliche Personal umgesetzt. Neben der fachlichen Fortbildung (IT, Kostenrecht etc.) wurde dabei insbesondere auf die Fortbildung sozialer Kompetenzen Wert gelegt, um in den neu eingeführten Arbeits- und Organisationsstrukturen bestehen zu können.
- Was die Richterschaft anbelangte, so waren Dr. Neumeyer's Vorstellungen eindeutig: Fachlich hoch qualifizierte, gesellschaftlichen Entwicklungen gegenüber aufgeschlossene, wirtschaftliche und soziale Aspekte beachtende, sich fortbildende und über den Tellerrand der täglichen Arbeit hinausschauende Richter sollten das Bild des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main und seiner Rechtsprechung prägen:

(21) Im Jahre 2001 wurden 10 219 Anfragen registriert;

(22) Klisch, Kunstausstellungen im Verwaltungsgericht Frankfurt, NJW 1982, 1860

(23) vgl. Modernisierung der hessischen Justiz, Personalentwicklungskonzept, 8, 24, 34

Daher unterstützte er insbesondere Abordnungen von Richtern an das Bundesverfassungsgericht, an das Bundesverwaltungsgericht und an Landes- und Bundesministerien, förderte die Verbindung von Praxis und Ausbildung durch Lehrtätigkeiten an Universitäten, Fachhochschulen und Instituten sowie die wissenschaftliche Durchdringung der Rechtsgebiete durch Veröffentlichungen in Fachzeitschriften, Kommentaren und Lehrbüchern. Das Ergebnis dieser Bemühungen kann sich sehen lassen: Frühere Frankfurter Verwaltungsrichter finden sich auf Abteilungsleiter Ebene in Bundesministerien, als Präsidenten von Verwaltungsgerichten und Oberverwaltungsgerichten sowie in beachtlicher Zahl als Richter am Bundesverwaltungsgericht; aktive Richter unterrichten in der Referendarausbildung, lehren an Fachhochschulen und Universitäten, sind gefragte Experten bei Fachtagungen und parlamentarischen Hearings sowie ausgewiesene Autoren juristischer Standardwerke zum Staats- und Verwaltungsrecht<sup>(24)</sup> und helfen mit beim Aufbau verwaltungsgerichtlicher Strukturen in anderen Staaten<sup>(25)</sup>.

Wie sehr dieses Wissen geschätzt wird, zeigt sich nicht zuletzt darin, dass in beträchtlichem Umfang ausländische richterliche Delegationen oder auch einzelne Richter - seien sie aus Slowenien, China, Thailand, Korea oder Japan - das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main besuchen, um sich über Entwicklungen und neuesten Stand des Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrechts zu informieren<sup>(26)</sup> oder an Sitzungen des Gerichts zu hospitieren.

- Die Bemühungen, den Anteil der Frauen am Personal zu erhöhen, waren nur zum Teil erfolgreich. Daran vermochte auch das Ende 1993 in Kraft getretene Hessische Gleichberechtigungsgesetz nichts zu ändern: Während bei den nichtrichterlichen Bediensteten der Frauenanteil ca. 80% beträgt, sind Richterinnen nur mit 35% vertreten. Von den dreizehn Kammern des Gerichts werden lediglich zwei von Vorsitzenden Richterinnen geleitet.
- Den gesetzlich geforderten Anteil der Schwerbehindertenquote erfüllt das Gericht mit 7,6%.

(24) vgl. beispielsweise Komm. zum Hess. Straßengesetz; Handbuch des Ausländer- und Asylrechts; Komm. zum Hess. Gleichstellungsgesetz; Gemeinschaftskommentar zum AsylbLG; Handbuch des Fachanwalts-Verwaltungsrecht; Handbuch des Polizeirechts, Internet für Juristen etc.

(25) vgl. beispielsweise die von der Deutschen Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e. V. -IRZ- im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa im Jahre 2001 durchgeführten work-shops über Gerichtsverwaltung und Organisation in Slowenien und der Bundesrepublik Jugoslawien

(26) vgl. beispielsweise das im Juli 2001 Rahmen des Deutsch-chinesischen Rechtsstaatsdialogs im VG Frankfurt durchgeführte Seminar zur Verwaltungsvollstreckung

## Prozessordnung und schleichende Veränderungen

Nicht allein die technischen und organisatorischen Veränderungen haben in den letzten Jahren die Arbeitsweise der Gerichtsbarkeit verändert; auch die maßgebliche Prozessordnung (VwGO) war insbesondere im vergangenen Jahrzehnt zahlreichen, zum Teil einschneidenden Novellierungen unterworfen.

Dazu zählt die generelle Einführung des Einzelrichters im Jahre 1993<sup>(27)</sup>, nachdem zuvor bereits im "Experimentierfeld" des Asylrechts die Möglichkeit einer Streitentscheidung durch den Einzelrichter eröffnet worden war<sup>(28)</sup>. Dies führte zu einem tiefen Einschnitt in das bewährte Kollegialprinzip mit der Folge des Zurückdrängens von Kammerentscheidungen, namentlich in Asylverfahren. Es bedeutete zugleich, dass das Laienrichterelement der ehrenamtlichen Verwaltungsrichter nur noch in geringem Umfang an der Rechtsprechung mitwirkt<sup>(29)</sup>.

Auch das 6. Gesetz zur Änderung der VWGO<sup>(30)</sup> muss in diesem Zusammenhang erwähnt werden, welches die Bedeutung der erstinstanzlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit stärkte und ihr eine erhöhte Verantwortung auferlegte: Es führte die Zulassungsberufung in Klageverfahren, die Zulassungsbeschwerde in Eilverfahren sowie den Anwaltszwang beim VGH ein. Somit steht regelmäßig nur noch eine Tatsacheninstanz in Verwaltungsprozessen zur Verfügung. Hatte nach dieser Novelle ausschließlich der VGH darüber zu entscheiden, ob die Rechtssache wegen grundsätzlicher Bedeutung oder aus anderen Gründen in der Berufungsinstanz verhandelt wird, so wurde diese Änderung zum 1. 1. 2002 teilweise wieder zurückgenommen: Nunmehr ist auch dem Verwaltungsgericht die Möglichkeit eröffnet, in Grundsatzfällen oder bei Abweichung von höchstrichterlicher Rechtsprechung die Berufung zuzulassen<sup>(31)</sup>.

Die wohl bemerkenswerteste und im Laufe der Jahre schleichend erfolgte Veränderung betrifft die Kontrolldichte und damit zusammenhängend den Verfahrensgrundsatz der Inquisitionsmaxime und die Lehre vom Beurteilungsspielraum. Es ist hier nicht der Platz, diese Entwicklung im Einzelnen aufzuzeigen<sup>(32)</sup>. So viel jedoch verdient festgehalten zu werden:

Bis in die 80er Jahre hinein betonten Verwaltungsrichter ihre Schlichterrolle und ihre Verpflichtung, die Probleme der Bürger im verwaltungsgerichtlichen Verfahren erstmals

(27) Art. 9 Nr. 2 des Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege vom 11. 1. 1993, BGBl. I S.50

(28) Gesetze vom 16.7.1982, BGBl. I S. 946 und 30.6. 1993, BGBl. I. S. 1062; s. hierzu auch Asbrock/Boetticher/Fritz/Möller/Scheu, Grenzen kritischer Rechtspraxis, KJ 1998, 374 f.

(29) vgl. hierzu Britzke, Leitfaden für ehrenamtliche Richterinnen und Richter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2. Aufl., S. 18, ferner die Untersuchung von Machura, Ehrenamtliche Verwaltungsrichter in Hessen und Sachsen-Anhalt, in: Richter ohne Robe, 14, 2002

(30) Gesetz vom 1.11.1996, BGBl. 1.1626

(31) vgl. Gesetz zur Bereinigung des Rechtsmittelrechts im Verwaltungsprozess vom 20. 12. 2001, BGBl. I S. 3987, welches auch die Zulassungsbeschwerde in Eilverfahren wieder abgeschafft hat

(32) Becker, Skeptisches zum Beurteilungsspielraum, in: Brandt/Gollwitzer/Henschel, Ein Bürger, ein Richter, ein Christ - Festschrift für Helmut Simon, S. 623 ff.

gründlich abzuklären<sup>(33)</sup>. Diese Linie, die sich auf das Bundesverfassungsgericht stützen konnte<sup>(34)</sup>, erfuhr zum einen durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>(35)</sup> und zum anderen durch den Gesetzgeber eine Relativierung. Letzterer nahm insbesondere das Asylverfahrensrecht zum Anlass, verstärkt die Mitwirkungsobliegenheit des um Rechtsschutz nachsuchenden Bürgers zu Mitwirkungspflichten umzugestalten; zugleich wurden die Gerichte immer mehr von der Verpflichtung entbunden, entsprechend der Inquisitionsmaxime den Sachverhalt von Amts wegen aufzuklären<sup>(36)</sup>. Insgesamt ist eine Tendenz hin zu den Prozessmaximen der ZPO festzustellen und ausschließlich diejenigen Rechts- und Tatsachenfragen einer Entscheidung zuzuführen, die von den Beteiligten im Gerichtsverfahren vorgebracht wurden. Die Rechtsfrieden stiftende Funktion der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die u. a. darin begründet ist, dass dem Bürger im Hinblick auf komplexe Materien und eine wohlinformierte Verwaltung eine gerichtliche Überprüfungsinstanz zur Verfügung steht, die un- abhängig vom Vorbringen der Beteiligten und der Möglichkeit des Bürgers, schwierige Sachverhalte zu durchdringen, von sich aus den Sachverhalt aufklärt und Beweis erhebt, droht immer mehr zurückgedrängt zu werden.

### **Fazit und Ausblick**

Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hat sich -wie die Verwaltungsgerichtsbarkeit insgesamt - in den vergangenen 50 Jahren als Teil der rechtsstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland bewährt. Das Interesse ausländischer Staaten mit anderen Rechtssystemen an der Institution Verwaltungsgerichtsbarkeit macht deutlich, dass diese auch im Ausland ein hohes Ansehen genießt, ja neben der Verfassungsgerichtsbarkeit als "der Exportschlager" des deutschen Rechtssystems bezeichnet werden kann. Dies erwies sich vor mehreren Jahrzehnten bei der demokratischen Umgestaltung in Spanien und Portugal, dies zeigt sich aktuell im Bemühen der Bundesrepublik Jugoslawien, ihr Justizsystem einem rechtsstaatlichen Wandel zu unterziehen<sup>(37)</sup>. Beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main wird sich in den kommenden Jahren der bewährte Standard nicht von selbst perpetuieren, stehen doch in Zukunft einschneidende Veränderungen ins Haus:

- Die Alterspyramide des richterlichen Personals wird dazu führen, dass in den nächsten 25 Jahren fast die gesamte Richterschaft ersetzt werden wird. Hier gilt es, durch

(33) v. Bahren, Justiz im Zwang zur politischen Gestaltung aus der Sicht der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Albrecht/Hurlin, Politische Richter und Staatsanwälte - auf dem Weg zu einer polarisierten Justiz?, S. 25, 38; Steinberg, Der ökologische Verfassungsstaat, S. 287 ff.

(34) vgl. BVerfGE 49, 89 (135), welches im Zusammenhang mit den (äußerst) unbestimmten Rechtsbegriffen im Atomrecht ausführt, Behörden und Gerichte müssten das Regelungsdefizit der normativen Ebene ausgleichen

(35) BVerwGE 72, 300 (316)

(36) vgl. Art. 16a Abs.4 GG, §§ 36 Abs. 4, 18a Abs. 4 AsylVfG, ferner hierzu Funke-Kaiser in: GK-AsylVfG, § 36 Rdn. 25 ff.; BVerfG, U. v. 14.5.1996, in: GK-AsylVfG vor 11-4.3, Rdn. 47; vgl. ferner in diesem Zusammenhang die Präklusionsvorschriften des § 74 Abs. 2 AsylVfG und des § 87b VwGO

(37) vgl. Art. 26, 39 des neuen serbischen Gerichtsorganisationsgesetzes



neue Wege (Fortbildungsveranstaltungen, Abordnungen etc.) sicherzustellen, dass die Motivation der Richter auf hohem Niveau erhalten bleibt. Ministerium, Richterwahlausschuss und Verwaltungsspitze des Gerichts sind gefordert, ihr Augenmerk auf qualifizierten Nachwuchs zu lenken; dies bietet zugleich die Chance, den Vorgaben des Hessischen Gleichstellungsgesetzes gerecht zu werden.

- Neue rechtliche Schwerpunkte (beispielsweise aus dem Bereich der Zuwanderung, der Verbraucherinformation, der Daten- und Akteneinsicht) werden sich auftun und supra-, nationale Vorgaben aus dem EU-Bereich oder dem der WTO werden die nationale Rechtsprechung noch stärker als bisher beeinflussen. Hier gilt es, mit qualifizierten Fortbildungsveranstaltungen die Richterschaft auf die neuen Aufgaben vorzubereiten.
- In einigen Bereichen der klassischen Verwaltungsstreitverfahren (z. B. Baurecht, Kommunalrecht) werden die Verschlankung staatlicher Verwaltung, die verstärkte Zuweisung ehemals hoheitlicher Aufgaben auf Private und die Bemühungen um außergerichtliche Konfliktlösungen langfristig nicht ohne Einfluss auf die Belastung, u. U. auch auf die Bedeutung der Verwaltungsgerichtsbarkeit bleiben. Dies eröffnet die Möglichkeit, zurückgehenden output-Druck durch Qualität zu kompensieren.
- Neue Konzeptionen wie Budgetierung und Kosten-Leistungs-Rechnung sowie die fortschreitende Technisierung der Arbeitsabläufe, verbunden mit Innovationen im IT -Bereich (Spracherkennungssysteme, Digitalisierung des Schriftverkehrs, elektronische Aktenführung, Video-Konferenzen etc), werden zu einer deutlichen Reduzierung der Mitarbeiter der Serviceeinheiten führen. Dass all dies auch die Arbeitsbedingungen der Richter tangieren wird, liegt auf der Hand.

Keine Veränderung wird anstehen, soweit es um die Aussage des Bundesverfassungsgerichts geht, wonach Verfassungsschutz zuvörderst durch die Verwaltungsgerichte zu erfolgen hat. Dass dies auch zukünftig erhebliche Bedeutung haben wird, haben aktuell wiederum die gesetzgeberischen Aktivitäten und polizeilichen Maßnahmen nach dem Anschlag vom 11. September 2001 aufgezeigt. Rasterfahndung, polizeiliche Überwachungen, Telefonkontrollen etc. mögen aus der Sicht der Sicherheitsbehörden erforderlich sein; sie müssen jedoch mit dem Freiheitsbedürfnis der Bürger und deren Grundrechten in Einklang gebracht werden. Grundrechte, auch die zukünftig zu erwartenden europarechtlich verbürgten Grundrechte, werden sich gerade in unruhigen und unfriedlichen Zeiten zu bewähren haben. Dies zu garantieren bedarf es weiterhin einer aufmerksamen und gelegentlich auch mutigen Verwaltungsgerichtsbarkeit, die ihre Aufgabe als Dritte Gewalt verantwortungsbewusst<sup>(38)</sup> wahrnimmt.

(38) vgl. auch OLG Frankfurt am Main, Beschluss vom 21. 2. 2002, - W 55/02 -, S. 4 das sich veranlasst sieht auf die Selbstverständlichkeit hinzuweisen, die Gerichte sollten sich auch in Krisenzeiten nicht von eigenen Emotionen oder Emotionen anderer, sondern ausschließlich vom Gesetz leiten lassen.