

Verwaltungsjuristen und Verwaltungsrichter

Von Vorsitzendem Richter am Verwaltungsgericht Dr. Martin Stuttmann,* Düsseldorf

Über eines müssen Sie sich zunächst im Klaren sein: Der Staatsdienst steht nur gut qualifizierten Juristen offen, also solchen, die auch von Großkanzleien und großen Unternehmen gesucht werden. Sowohl Großkanzleien und Konzerne als auch Justiz und Staat fischen im selben Teich – allerdings mit verschiedenen Ködern. In welchen Haken sollen Sie also beißen?

Blieben wir wahrhaftig: Der alles bestimmende Unterschied liegt im Gehalt und darin, was Sie dafür tun müssen. Als Berufsanfänger verdienen Sie in einer handelsüblichen Großkanzlei im ersten Jahr etwa so viel wie der Präsident eines großen Landgerichts nach 25 Berufsjahren. Ist es nicht erstaunlich, dass Ihnen die Kanzlei ein solches Chefgehalt sofort bezahlt, obwohl Sie als Berufsanfänger kaum von Nutzen sein können? Die gewinnberechtigten Partner zahlen Ihnen nur deswegen ein so hohes Gehalt, weil Sie der Kanzlei am Ende noch mehr einbringen müssen als Sie kosten. Was also ist Ihre Gegenleistung? Vereinfacht ausgedrückt besteht diese darin, dass Sie von nun an praktisch ausschließlich für die Kanzlei leben und Sie mangels zeitlicher, geistiger und sonstiger Kapazitäten Ihre Persönlichkeit außerhalb des Berufs kaum weiterentwickeln können.

Im Vergleich zum Anwaltsgehalt und zu den späteren Gewinnmöglichkeiten als Partner wird die Tätigkeit beim Staat ausgesprochen schlecht bezahlt und bietet kaum finanzielle Perspektiven. Trotzdem treten zahlreiche ausgezeichnete Juristen in seinen Dienst. Nur wenige von ihnen sind naivversponnene Gutmenschen. Der Staat bietet Juristen vielmehr andere Anreize als Geld. Diese bestehen einerseits in Macht. Der Staat verleiht dem für ihn Tätigen Macht über andere. Als Teil des Staates können Sie Ihre Meinung gegen andere Ansichten durchsetzen, andere müssen sich Ihrem Willen fügen. Der Staat gewährt darüber hinaus lebenslange Treue und bietet Ihnen zudem geistige und persönliche Freiheit im Beruf. Die verfassungsrechtlich abgesicherte Position, die Sie als Beamter oder Richter auf Lebenszeit inne halten, stattet Sie mit dem Privileg aus, im beruflichen Alltag – und der macht den Großteil jeder Arbeit aus – keinen Standpunkt einnehmen zu müssen, der Ihrer eigenen Überzeugung widerspricht. Die geistige und persönliche Freiheit ist natürlich im (Verwaltungs-)Richterdienst besonders ausgeprägt. Aber auch seinen Verwaltungsbeamten gesteht der Staat zu, nur nach Recht und Gesetz zu handeln und ihre Vorgesetzten entsprechend zu beraten, mögen diese manches auch ungern hören. Schon immer ermöglichte es der Dienst beim Staat außerdem, Berufs- und Privatleben in Einklang zu bringen. Endet Ihr Arbeitstag beim Staat normalerweise bereits um 17.30 Uhr, bleibt auch an Wochentagen noch Kraft und Zeit für Familie, Sport und Freizeitaktivitäten. Aber was können Sie noch ernsthaft bewerkstelligen, wenn Sie die Bürotür jeden Tag immer erst gegen 21.30 Uhr oder später von außen zuziehen?

In den Staatsdienst sollten Sie treten, wenn

- Ihnen vor allem an objektiver Rechtsanwendung gelegen ist, Ihnen rein utilitaristische Gesetzesanwendung zur Durchsetzung beliebiger fremder Interessen also wenig liegt,
- Sie auch daraus Befriedigung ziehen, einem Zweck zu dienen, der über den bloßen Broterwerb hinausgeht,
- Ihnen eine feste und klare Ordnung aller Verhältnisse, Verlässlichkeit und Beständigkeit, ein höflicher Umgang und eine starke Rechtsstellung gegenüber dem Arbeitgeber (Dienstherrn) besonders zusagen,

* Der Autor ist Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht in Düsseldorf. Zuvor arbeitete er als Rechtsanwalt in einer Großkanzlei, im Justizministerium NRW und am Oberverwaltungsgericht in Münster.

Geld oder Leben?



Dr. Martin Stuttmann



- Sie meinen, dass Ihre privaten und familiären Belange ebenso wichtig für Ihre Lebenszufriedenheit sind wie Ihre Karriere- und Einkommenschancen,
- Sie ein mäßiges, aber gesichertes Einkommen den reizvollen finanziellen und sonstigen Möglichkeiten (und entsprechenden Risiken) der freien Advokatur oder der Wirtschaft vorziehen,
- Sie niemals mit der Angst einschlafen wollen, ob Sie Ihren Arbeitsplatz im nächsten Jahr um diese Zeit auch noch haben, Sie aber trotzdem noch ruhig schlafen können, wenn Ihnen der äußere Lebenszuschnitt ihres erfolgreichen einstigen Kommilitonen weit enteilt.

Das ist natürlich eine idealtypische und vergrößernde Aufzählung, die sich verbreiteter Klischees bedient. Letztere haben aber nicht von ungefähr ein zähes Leben. Es steckt Wahres in ihnen, wenn auch nur bei allgemeiner Betrachtung und nicht notwendig in jedem Einzelfall. Sie haben sicherlich schon erkannt, dass auch unter den Juristenberufen kaum einer ganz schwarz oder ganz weiß ist, sondern allerorten Grautöne dominieren.

Die Eintrittskarte

Wenn Sie in den Dienst des Staates treten möchten, und kein Staatsanwalt oder ordentlicher Richter werden möchten, steht Ihnen als relativ großer Bereich die Verwaltung im weitesten Sinne und – neben den anderen Fachgerichtsbarkeiten – die Verwaltungsgerichtsbarkeit offen. Wobei «offen stehen» ein relativer Begriff ist. Wie eingangs angedeutet, genügt allein der Wunsch, Verwaltungsjurist oder Verwaltungsrichter zu werden, noch lange nicht für eine Einstellung. Da das Grundgesetz den Staat bei der Verleihung seiner Ämter an den Grundsatz der Bestenauslese bindet, müssen alle Bewerber ein strenges Einstellungsverfahren durchlaufen. Dabei fungieren die Examensnoten, vor allem die des zweiten Staatsexamens, als Hauptfilter. Wie feinporig der Filter ist, richtet sich natürlich nach der Attraktivität der zu vergebenden Stelle. Als Bewerber um eine Stelle in der Verwaltung sollten Sie schon zwei «Befriedigend» aufweisen, um überhaupt zum Bewerbungsverfahren zugelassen zu werden. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit legt die Latte noch ein Stück höher: Unter einem doppelten «Vollbefriedigend» ist normalerweise keine Bewerbung sinnvoll. In Verwaltungsgerichten, die in beliebten Gegenden (Ballungsräumen) liegen, bewegen Sie sich selbst mit einer Kombination aus oberem «Vollbefriedigend» und einem «Gut» sowie einer abgeschlossenen Promotion lediglich im guten Mittelfeld – allerdings nur, wenn Sie die 30 Jahre noch nicht überschritten haben. Selbst wenn Sie die erforderlichen Noten in den Examina erreicht haben, und sich gegen die formal gleich gute Konkurrenz im Einstellungsverfahren behauptet haben (subjektive Berufszugangsvoraussetzung), hängt Ihre Einstellung schließlich noch davon ab, ob gerade eine Stelle frei ist (objektive Berufszugangsvoraussetzung).

Die Verwaltungsjuristen

Haben Sie den Einstieg geschafft, bietet Ihnen die Verwaltung ein äußerst reizvolles und abwechslungsreiches Betätigungsfeld. Größter Arbeitgeber für Juristen ist sicherlich die Kommunalverwaltung, also die Verwaltung in Gemeinden und Landkreisen. Auf der nächst höheren Ebene findet sich in den Ländern die Verwaltung der Mittelbehörden (Regierungspräsident/Regierung, Aufsichts- und Leistungsdirektion usw.). Schließlich sind die Landesministerien zu nennen, die zahlreiche Stellen für Juristen bieten. Auf jeder dieser drei Ebenen gibt es Seitenlinien, denken Sie nur an Stadtwerke, Landesbetriebe, Universitäten oder die Polizei, bei der allerdings deutlich weniger Juristen gebraucht werden als landläufig angenommen. Die Bundesverwaltung sucht ebenfalls immer nach guten Juristen, wobei die Bundesministerien in Berlin und Bonn nur einen Ausschnitt der Palette darstellen, die

von der Finanzaufsicht über den Dienst im Auswärtigen Amt bis zum Bundespräsidialamt reicht. Die internationale Ebene, also in erster Linie die Europäische Union (v.a. EU-Kommission), aber auch internationale Organisationen wie z.B. NATO, Europarat, Weltbank, Internationaler Währungsfonds usw., wird sowohl mit Juristen aus der Bundes- als auch aus den Landesverwaltungen besetzt.

Die Verwaltung des deutschen Staates ist so umfassend und verzweigt, dass sie allen Beschäftigten auf die Dauer das Passende bieten kann. Einer der großen Vorteile des Dienstes beim Staat besteht in der Flexibilität. Stehen Sie einmal auf der staatlichen «Lohnliste», können Sie sich prinzipiell auf jede Stelle bewerben. Meinen Sie in einer bestimmten Lebensphase nun einmal etwas ganz anderes tun zu müssen, wird Ihnen das häufig ermöglicht werden können, ohne dass Sie gleich Ihre gesamte bürgerliche Existenz gefährden müssen. Hinzu tritt, dass sich die Personalverantwortlichen beim Staat regelmäßig besonders bemühen, wenn es gilt, persönliche Wünsche nach Ort oder Tätigkeit zu erfüllen. Zwar mag die passende Stelle am passenden Ort nicht sofort zu erhalten sein, ziemlich sicher ergibt sich aber in überschaubarer Zeit etwas Geeignetes.

Worin Ihre Aufgaben als Verwaltungsjurist im Einzelnen bestehen, lässt sich nicht allgemein beschreiben. Es kommt ganz darauf an, wo Sie gerade eingesetzt sind. Arbeiten Sie beispielsweise als Jurist bei einer Stadt- oder Kreisverwaltung, macht es einen gewaltigen Unterschied für Ihr tägliches Leben, ob Sie im Rechtsamt, im Stab des Bürgermeisters oder als Leiter eines Fachamtes eingesetzt sind. Im Rechtsamt führen Sie beispielsweise die Prozesse der Stadt, in der Regel bei allen fünf Gerichtsbarkeiten. Da die Kommunen heute vielfach privatrechtlich handeln, sind Verfahren bei den Zivilgerichten nicht seltener als solche bei den Verwaltungsgerichten. Nebenbei decken Sie noch Sozial- und Arbeitsgerichtsprozesse ab, halten Anwaltskanzleien im Auge, an die Sie einzelne Gerichtsverfahren abgegeben haben und beantworten die rechtlichen Anfragen aller Fachämter sowie der sog. «Hauspitze», also des (Ober-)Bürgermeisters, Landrats und seiner Beigeordneten. Größere und kleinere Umwälzungen werden kaum je ohne Ihren Rat ins Werk gesetzt. Auch den ehrenamtlichen Ratsmitgliedern stehen Sie in deren Sitzungen Rede und Antwort, fassen deren Beschlüsse später vielleicht einmal in Satzungsform, sind also lokaler Gesetzgeber.

Arbeiten Sie dagegen in der Leitung eines größeren Verwaltungsbereichs, z.B. der Schulverwaltung, ist eher gefragt, was im Wirtschaftsjargon «Management» heißt. Sie müssen – obwohl Sie es normalerweise nicht gelernt haben – eine ansehnliche Zahl von Mitarbeitern führen, damit diese den gesamten Verwaltungsbereich (z.B. Schule) möglichst geräusch- und problemlos am Laufen halten. Sie werden zwar sicherlich auch einiges an Schulrecht lernen, verlassen müssen Sie sich aber weitgehend auf ihren allgemeinen juristischen Orientierungssinn, der Ihnen sagt, welche Entscheidung mehr und welche weniger Risiko birgt usw. Die rechtliche Seite einer Angelegenheit ist hier nur ein Aspekt unter vielen, die berücksichtigt sein sollen. Als Jurist wissen Sie, wo die rechtliche Seite Ihre Handlungsmöglichkeiten beschränkt, Sie richten Ihre Entscheidungen daran aber nicht in erster Linie aus. Haben Sie sich hier bewährt, stehen Ihnen alle höheren Führungsämter aller drei staatlichen Ebenen offen.

In einem Ministerium werden Sie dagegen in den ersten Jahren regelmäßig zu einem Spezialisten, und zwar nacheinander auf verschiedenen Gebieten. Als sog. «Referent» arbeiten Sie in einem kleinen Fachbereich, dann allerdings für die gesamte Landes- oder Bundesebene. Sie kennen beispielsweise alle Feinheiten des Abfallrechts, wissen aber so gut wie nichts darüber, wie man das Planfeststellungsverfahren



ren für einen Flughafen führt. Sie beaufsichtigen nachgeordnete Behörden, stehen benachbarten Ministerien, der Leitungsebene des Hauses sowie der Politik mit Ihrer Expertise zur Verfügung. Sie unterbreiten Lösungsvorschläge und entwerfen Gesetzestexte (wer das zum ersten Mal versucht, wird sehen, wie anspruchsvoll diese Aufgabe ist). Allerdings müssen Sie auch eine hinreichende Frustrationstoleranz entwickeln, wenn manches mühevoll ausgearbeitete Elaborat nach Wochen mit dem knappen Rotvermerk (rot = Stiftfarbe des Ministers) zurückkehrt: «nicht weiterverfolgen».

»... und von den Guten die Netten.« – Die Verwaltungsrichter

Und wen stellt die Verwaltungsgerichtsbarkeit ein? – «Nur die Guten. Und von den Guten die Netten». Das mag ein wenig unbescheiden klingen, gibt aber einigermaßen treffsicher wieder, wie sorgfältig und bedächtig die Auswahl erfolgt. Sie findet ihren Grund vor allem daran, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit sehr klein ist. Überschlagen Sie einmal: Von den rund 20.000 Richtern in Deutschland gehören nur etwa 1.800 der Verwaltungsgerichtsbarkeit an. Wenn jeder der 1.800 Richter im Durchschnitt 35 Jahre im Dienst bleibt, landen Sie bei 51 Richtern pro Jahrgang. Weiter gibt es 51 erstinstanzliche Verwaltungsgerichte. Im bundesweiten Durchschnitt kann jedes Gericht pro Jahr folglich nur einen neuen Richter einstellen. Realiter stellen die großen, zentralen Gerichte mehrere Neurichter ein, die kleineren Gerichte dafür oft über Jahre gar keine.

Die sorgsame Auswahl der Menschen, denen das Grundgesetz die Macht verleiht, staatliches Handeln zu kontrollieren, ist gerechtfertigt. Denn die Verwaltungsgerichte weisen mit dem Staat denjenigen in die Schranken, der sich sonst von niemandem etwas vorschreiben lässt, vielmehr von jedermann Gehorsam verlangt.

Die Tätigkeit des Verwaltungsrichters können Sie sich bereits jetzt recht gut vorstellen, weil Sie seine Arbeitsweise im Grunde genommen bereits auf der Universität, spätestens im Referendariat kennen gelernt haben. Anders als im Zivil- oder Strafprozess steht der Sachverhalt in der Regel fest. Da die eine Streitpartei, die Verwaltungsbehörde, gezwungen ist, inhaltlich zutreffende Akten zu führen, entsteht selten Streit darüber, wie das tatsächliche Geschehen war. Muss bei den Amts-, Land- und Oberlandesgerichten in Zivil- und Strafsachen ein großer Teil die Energie in die Beweisaufnahme gesteckt werden, um festzustellen, was sich im Tatsächlichen abgespielt hat, konzentrieren sich die verwaltungsrechtlichen Prozesse regelmäßig auf die reine Rechtsanwendung. Welches tatsächliche Geschehen rechtlich zu würdigen ist, ergibt sich aus den Verwaltungsakten oder dem meist unstrittigen Vortrag der Beteiligten. Der Verwaltungsrichter wendet fast seine gesamte Aufmerksamkeit der rechtlichen Seite zu, nur ab und zu erhebt er förmlich Beweis. Stellen Sie nur einmal ein erstinstanzliches verwaltungsgerichtliches und ein erstinstanzliches Strafurteil nebeneinander – Sie werden erstaunt sein. Steht der Sachverhalt aber von vornherein fest, unterscheidet sich das Abfassen eines verwaltungsgerichtlichen Urteils oder Beschlusses nur noch graduell von einer universitären Falllösung.

Wie alle Richter schaut auch der Verwaltungsrichter immer zunächst gleichsam nach hinten. Er würdigt einen abgeschlossenen Sachverhalt aus der Vergangenheit und stellt fest, wer damals rechtlich richtig gehandelt hat. Im Grundsatz entscheidet der Verwaltungsrichter wie alle Richter Einzelfälle (allgemein hat bekanntlich der Gesetzgeber entschieden), also Rechtsstreitigkeiten zwischen einzelnen Bürgern oder Unternehmen und dem Staat. Da auf der «anderen Seite» stets derselbe steht, nämlich der strikt gesetzgebundene Staat in Gestalt seiner Behörden, wirken die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte faktisch aber über den Einzelfall hinaus. Die Behörden, und zwar von der Gemeinde bis zur Ministerialebene, orientieren



sich bei ihrer Tätigkeit an den Vorgaben der Verwaltungsgerichte. Deswegen blickt der Verwaltungsrichter mit einem Auge auch immer nach vorne, bedenkt also, wie sich seine Entscheidung auf künftiges Staatshandeln auswirkt.

Hinzu tritt ein Weiteres. Viele verwaltungsgerichtliche Verfahren bewegen sich auf der Grenzlinie zwischen Recht und Politik. Sei es, dass das untersuchte staatliche Verhalten gesellschaftlich oder politisch umstritten ist, sei es, dass ein Sachverhalt eine Vielzahl von Bürgern betrifft und allein deswegen das öffentliche Interesse weckt. Im Zivilrecht werden laufend Unternehmen zur Zahlung von Millionensummen verurteilt, ohne dass auch nur eine Zeitung Notiz davon nimmt. Hebt das Verwaltungsgericht aber eine vergleichsweise banale städtische Müllgebührensatzung auf, weil sie um fünf Euro pro Haushalt zu hoch ausfällt, oder erklärt es eine neue Tempo-30-Zone für rechtswidrig, greift die Presse das begierig auf. Beim Streit um Kraftwerke, Flughäfen oder Autobahnabschnitte, um Demonstrationsverbote von Neonazis, um die Teilnahme von Muslimen am Schwimmunterricht oder um die Lauterkeit von Dokortiteln, ist den Verwaltungsgerichten sogar bundesweite Aufmerksamkeit sicher. Die Tätigkeit als Verwaltungsrichter weist oft eine politische Dimension auf, die seine Rechtsanwendung in den Fokus des öffentlichen Interesses rückt – mit allen seinen Folgen. In solchen Fällen lastet eine besondere Verantwortung auf den zuständigen Richtern, die sie ganz alleine tragen müssen. Denn die Gerichtspräsidenten oder Justizminister halten sich aus sämtlichen Verfahren vollständig und ausnahmslos heraus.

Die Eigenverantwortlichkeit ist die Kehrseite der sachlichen und persönlichen Unabhängigkeit, die natürlich uneingeschränkt auch für die Verwaltungsrichter gilt. Außerhalb der echten Selbstständigkeit dürfte es kaum einen Beruf geben, der eine so weitgehende Freiheit geistig-inhaltlicher und persönlicher Art bietet, wie der des Richters. Allerdings steht zu befürchten, dass Sie diesen Vorzug erst richtig begreifen und würdigen können, wenn Sie einmal in einem echten Abhängigkeitsverhältnis gearbeitet haben.

Wenn Sie mir einen abschließenden Rat gestatten, dann diesen: Kommt die Tätigkeit in einer Großkanzlei für Sie in Frage, heuern Sie dort an. Schauen Sie, was Sie für das viele Geld, das man Ihnen dort bietet, tun müssen. Sie werden ihm sonst ewig nachtrauern. Nicht wenige bleiben dort. Falls Sie nicht dazu gehören – der Staat nimmt Sie nach zwei Jahren in der Anwaltschaft gerne bei sich auf.

Prüfet alles, das Gute behaltet.