

Bericht über das rechtsvergleichende Seminar „Rechtsstaatlichkeit und Verwaltungsprozess in Deutschland und Polen vor aktuellen Herausforderungen“

Am 28. und 29. Oktober 2019 kamen deutsche und polnische Studierende der Rechtswissenschaft der Ruprecht-Karls-Universität und der Universität Poznań (Posen) in Heidelberg zusammen, um im Rahmen eines rechtsvergleichenden Seminars unter der Leitung von Prof. Dr. *Bozena Popowska* und Prof. Dr. Dr. h.c. *Wolfgang Kahl*, M.A. über das Thema „Rechtsstaatlichkeit und Verwaltungsprozess in Deutschland und Polen vor aktuellen Herausforderungen“ zu diskutieren. Der Verwaltungsprozess ist ein unverzichtbarer Bestandteil des Rechtsstaats. Zum einen werden in ihm die Rechte des Bürgers gegenüber der öffentlichen Verwaltung durchgesetzt – geschützt wird somit die Freiheit des Einzelnen vor dem Staat. Zum anderen ist er Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips der *checks and balances*. Das Handeln der Verwaltung wird durch ein Gericht am Maßstab des Gesetzes kontrolliert.

Im Zuge der europäischen Integration stehen die unterschiedlichen Modelle des Verwaltungsprozesses in den einzelnen europäischen Mitgliedstaaten unter einem Anpassungsdruck. In Polen sind zudem in den vergangenen Jahren grundlegende Probleme der Rechtsstaatlichkeit aufgetreten, die sich in den von der Europäischen Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren und den jüngsten Urteilen des Europäischen Gerichtshofs gegen einzelne Gesetze der polnischen Justizreform widerspiegeln. Im Juni 2019 erklärte der Europäische Gerichtshof beispielsweise ein Gesetz für unionsrechtswidrig, das eine Herabsetzung des Ruhestandsalters der Richter des Obersten Gerichts bestimmte und damit ein Drittel der Richterschaft unmittelbar betraf. Ihr Verbleib im Amt wurde ins freie Ermessen des Staatspräsidenten gestellt, seine Entscheidung unterlag keiner gerichtlichen Kontrolle. Die Richter sahen dies für unvereinbar mit den Grundsätzen der richterlichen Unabhängigkeit und der Unabsetzbarkeit des Richters an (EuGH, Urt. v. 24.06.2019, Az.: C-619/18).

Vor diesem spannenden wie zugleich beunruhigenden rechtlichen und politischen Hintergrund analysierten die Seminarteilnehmer rechtsvergleichend Gemeinsamkeiten und Unterschiede des deutschen und polnischen Verwaltungsprozesses und suchten nach Lösungen für aktuelle Fragestellungen.

Als fundamental erwiesen sich beispielsweise die Unterschiede in den jeweiligen Gerichtsorganisationen, deren Wurzeln schon im unterschiedlichen Staatsaufbau Deutschlands als Bundes- und Polens als Zentralstaat liegen. Einen weiteren Gegenstand der vergleichenden Analyse stellte das Verhältnis der Verwaltungsgerichtsbarkeit zur sonstigen Justiz in beiden Ländern dar. Bemerkenswerte Unterschiede zeigten sich hier insbesondere im Verhältnis der

Verwaltungsgerichtsbarkeit zu den ordentlichen Gerichten. Während die Verwaltungsgerichte in Deutschland in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art subsidiär zuständig sind, ist die subsidiäre Zuständigkeit für sämtliche Rechtsstreitigkeiten in Polen den ordentlichen Gerichten zugewiesen. Dieser rechtsvergleichende Blick lädt dazu ein, eine wiederkehrende deutsche Debatte über die „Entmachtung“ der Verwaltungsgerichte durch die ordentlichen Gerichte, die einigen zufolge sogar einen Verlust an Rechtsstaatlichkeit bedeuten sollte, mit mehr Gelassenheit zu führen. Öffentlich-rechtliche Streitigkeiten können auch – wie das Beispiel Polens zeigt – kompetent durch ordentliche Gerichte erledigt werden.

Als weitere Facetten des Verwaltungsprozesses widmeten sich die Seminarteilnehmer Fragen der alternativen Streitbeilegungsmechanismen im Verwaltungsprozess, wie beispielsweise der Mediation und den Wirkungen von Verwaltungsgerichtsurteilen, insbesondere der Reichweite der Rechtskraft von Urteilen. Unterschiede zeigten sich weiter beim Vergleich des Einflusses von Sachverständigen auf den Verwaltungsprozess. Während der Sachverständigenbeweis in Deutschland ein zulässiges Beweismittel darstellt, kennt der polnische Verwaltungsprozess diesen nicht.

Angesichts der polnischen Justizreformen war das Thema der Unabhängigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit von besonderer Brisanz. Die polnischen Teilnehmer äußerten mit beeindruckender Offenheit Kritik und rechtsstaatliche Bedenken gegen ein 2017 vom Sejm verabschiedetes Gesetz, das den Richtern die Kompetenz zur Wahl des Landesjustizrats entzog und dem Parlament anvertraute: Das Gesetz ermögliche es dem von der Regierungspartei PiS dominierten Sejm, durch die Wahl parteinaher Kandidaten in das zentrale Richterwahlgremium massiven Einfluss auf die Besetzung von Richterämtern im gesamten Staatsgebiet auszuüben. Die Gesetzesänderung sei ein wichtiger Teil der durch die PiS initiierten Justizreformen, die die Geltung des Gewaltenteilungsgrundsatzes in Polen gefährdeten. In Deutschland ist die Wahl der Bundesrichter durch die anderen Staatsgewalten verfassungsrechtlich vorgegeben. Das deutsche System sieht darin – wohl auch angesichts unterschiedlicher politischer Realitäten als in Polen – keine Gefährdung der Unabhängigkeit der Gerichte, sondern eine Ausprägung der gegenseitigen Kontrolle der Staatsgewalten.

Über den gerichtlichen Verwaltungsprozess hinaus wurden auch die Modelle interner Verwaltungskontrolle rechtsvergleichend betrachtet. Die für Widersprüche gegen das Handeln unterer Verwaltungsbehörden zuständigen polnischen Selbstverwaltungswiderspruchsbehörden stellen eine besondere Ausprägung des zentristischen Staatsaufbaus dar und sollen die Unabhängigkeit der Kommunalverwaltungen gegenüber der zentralen Regierungsverwaltung garantieren. Die verwaltungsinterne Kontrolle im deutschen System – das Widerspruchsverfahren – wurde in drei Bundesländern als vermeintlich überflüssiges, kostenaufwendiges Verfahren

abgeschafft. Im Dialog zwischen den Seminarteilnehmern wurde diese Einschätzung unter Verweis auf aktuelle Statistiken kritisch überprüft und überzeugende Argumente für den Eigenwert des Widerspruchsverfahrens – zum Beispiel die hohe Akzeptanz von Widerspruchsbescheiden in der Bevölkerung – gefunden.

Abseits des wissenschaftlichen Austausches bot das Seminar den Studierenden die Gelegenheit, bei Stadtführung, Schlossbesichtigung und gemeinsamen Abendessen mit ausländischen Jurastudierenden sowie den Professoren und wissenschaftlichen Mitarbeitern ins Gespräch zu kommen und Kontakte zu knüpfen. Eine Fortsetzung dieses wissenschaftlichen Dialogs wird demnächst in Poznań erfolgen.

Stud. iur. *Julian Sellner*, Universität Heidelberg