



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn

- Kläger -
- Berufungsbeklagter -

gegen

den Freistaat Sachsen,
vertreten durch das Sächsische Staatsministerium
der Justiz,
Archivstraße 1, 01097 Dresden,

- Beklagter -
- Berufungskläger -

wegen

Berufung in das Richterverhältnis

hat der 2. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch die Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Sémmler, den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Schenk und den Richter am Verwaltungsgericht Gröner aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 27. April 1994

am 27. April 1994

für Recht erkannt:

Auf die Berufung des Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 25. November 1993 - 5 K 1349/93 - geändert.

Beruflich war der Kläger als Zivilrichter und ab Mitte 1987 auch als Strafrichter tätig. Insgesamt wurden ihm während seiner Berufszeit etwa 10 Verfahren aus dem politischen Strafrecht (8. Kapitel StGB-DDR) zugeteilt. Es liegen 7 vom Kläger gefertigte Strafurteile aus den Jahren 1987 bis 1989 vor, in denen wegen Vorbereitung zum ungesetzlichen Grenzübertritt oder wegen versuchten ungesetzlichen Grenzübertritts Freiheitsstrafen ausgesprochen wurden. Nur im Falle der Vorbereitung zum ungesetzlichen Grenzübertritt (Urt. v. 22.05.1989) erfolgte eine Verurteilung auf Bewährung, in allen anderen Fällen wurden Freiheitsstrafen verhängt. Im einzelnen wurden folgende Freiheitsstrafen ausgesprochen: 1 Jahr 4 Monate; 2 Jahre 8 Monate; 1 Jahr 6 Monate; 1 Jahr 3 Monate; 3 Monate; 1 Jahr; 1 Jahr 6 Monate. Entsprechend den strafrechtlichen Bestimmungen der DDR wurden die Wiederholungstat und die gemeinschaftliche Begehung als schwere Fälle gewertet. Drei der vorliegenden Strafurteile befassen sich mit dem Tatbestand der "öffentlichen Herabwürdigung". Geahndet wurden herabsetzende Äußerungen über den Staat und die Kommunisten. Es wurden Geldstrafen von 1300,00 bis 1500,00 Mark und einmal eine Freiheitsstrafe von 4 Monaten verhängt. Im Fall der Geldstrafe von 1500,00 Mark wurde eine persönliche Beleidigung mitgeahndet. Zwei der vorliegenden Strafurteile befassen sich mit dem Straftatbestand der Beeinträchtigung gesellschaftlicher Tätigkeit. Sie betreffen angetrunkene Personen, die im Straßenverkehr bzw. in einer Gastwirtschaft randalierten und gewalttätig wurden. In je einem Fall des versuchten ungesetzlichen Grenzübertritts und der öffentlichen Herabwürdigung weichen die Strafurteile zu Gunsten des jeweiligen Angeklagten vom Antrag der Staatsanwaltschaft ab.

Eine Beurteilung, die der Kläger am 10.11.1988 erhielt, bescheinigt dem Kläger Gewissenhaftigkeit in der Verfahrensbearbeitung sowie das Bemühen um ständige Qualifizierung, um die Umsetzung der Rechtsprechung der übergeordneten Gerichte sowie der zentralen Leitungsdokumente und um tiefgründige Beweiserhebungen und überzeugende Urteilsbegründungen. Die

qualitativen Ergebnisse seiner Rechtsprechung seien deshalb unter Beachtung des relativ kurzen Zeitraums seiner Tätigkeit als sehr gut einzuschätzen. Der Kläger zeichne sich durch ein bürgernahes und bescheidenes Auftreten aus. Er zeige eine außerordentlich hohe Einsatzbereitschaft bei der Realisierung von Abordnungstätigkeiten in anderen Gerichten und bei der Bewältigung von Arbeitsaufgaben, die außerhalb der gesetzlichen Arbeitszeit liegen würden. Der Kläger sei aktiv als BGL-Vorsitzender tätig und zeige auch als Verantwortlicher für die marxistisch-leninistische Weiterbildung ein aktives Auftreten. Er besitze einen festen Klassenstandpunkt, und seine Staats- und Arbeitsdisziplin seien ohne Beanstandungen.

Unter dem Datum des 23.11.1987 schlug das Oberste Gericht der DDR den Kläger als Reservekader für das Oberste Gericht der DDR vor. Wörtlich heißt es in diesem Schreiben: " wurde vom Direktor des Bezirksgerichts Karl-Marx-Stadt ... als Reservekader für das Oberste Gericht vorgeschlagen. hat insgesamt eine gute Entwicklung genommen. In seiner bisherigen Tätigkeit als Richter hat er unter Beweis gestellt, daß er in der Lage ist, auf der Grundlage guter fachlicher und politischer Kenntnisse richtig Recht zu sprechen. Dem wird bestätigt, ein entwicklungsfähiger Kader zu sein. Ich bitte um die Bestätigung des als Reservekader für das Oberste Gericht". Der Staatssekretär der Justiz erklärte sich mit diesem Vorschlag einverstanden. Das Oberste Gericht der DDR stellte einen Maßnahmeplan zur Entwicklung und Befähigung des Klägers für eine Tätigkeit als Richter am Obersten Gericht der DDR auf. Darin heißt es: "... . ist als Reservekader bestätigt mit dem Ziel, Richter am Obersten Gericht zu werden. Der mögliche Einsatz ist für den Zeitraum 1991 bis 1996 vorgesehen. Verantwortlich für die Betreuung seitens des Obersten Gerichts: 4. Strafsenat ... Maßnahmeplan: Qualifizierung in der Tätigkeit als Richter am Kreisgericht, Einsatz als Richter am Bezirksgericht entsprechend den gegebenen Möglichkeiten bzw. längere Abordnungen an einen Strafsenat des Bezirksgerichts, Abordnungen

an das Oberste Gericht in Abstimmung mit dem Bezirksgericht, Teilnahme an Fachrichtertagungen des betreuenden Senats des Obersten Gerichts, Zuarbeiten für den betreuenden Senat des Obersten Gerichts zu Rechtsproblemen". Der Kläger hat diesen Maßnahmeplan an der für ihn vorgesehenen Stelle nicht unterschrieben. Einem in den Akten befindlichen Vermerk vom 3.02.1988 ist zu entnehmen, daß der Kläger zunächst um Bedenkzeit gebeten hat und dann "abgesagt" hat.

Nach der Wende bemühte sich der Kläger um eine Neuberufung in das Richterverhältnis. Er versicherte in einem Fragebogen, weder hauptamtlicher noch informeller Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit gewesen zu sein. Bei seiner Anhörung durch den Vorsitzenden des Richterwahlausschusses am 10.06.1991 versicherte er erneut, kein Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit gewesen zu sein. Er habe auch keine schriftliche oder mündliche Verpflichtungserklärung abgegeben. Die Aufnahme in den Reservekader des Obersten Gerichts habe er wegen der Art der damit verbundenen Tätigkeit abgelehnt.

Der Bundesbeauftragte für die Stasi-Akten bestätigte die Aussage des Klägers. Bei der Zentralen Erfassungsstelle Salzgitter war der Kläger nicht erfaßt. Die "Rummelsburg-Unterlagen" enthielten zwei Strafurteile des Klägers.

Unter dem Datum des 27.06.1991 wurde der Kläger vom Ausschußvorsitzenden zur Neuberufung in das Richterverhältnis vorgeschlagen.

Nach Anhörung des Klägers entschied der Richterwahlausschuß in seiner Sitzung vom 2.07.1991 ablehnend über die Eignung des Klägers. Es wurden vier Ja Stimmen und fünf Nein Stimmen abgegeben. Mit neun Ja Stimmen nahm der Richterwahlausschuß sodann einen Begründungsvorschlag seines Vorsitzenden an. Dieser lautete: "Unter Berücksichtigung des beruflichen Werdegangs des Bewerbers, seiner Beteiligung am politischen Strafrecht und seiner sonstigen Funktionen hat der Ausschuß

nicht die Überzeugung gewonnen, daß der Bewerber die erforderliche politische Integrität besitzt. Dabei spielt auch eine Rolle, daß der Ausschuß im Rahmen der Anhörung keine ausreichende Distanzierung und Nachdenklichkeit hinsichtlich früherer Überzeugungen und Handlungen als Richter feststellen konnte". Die Entscheidung wurde dem Kläger alsbald mündlich bekanntgegeben.

Mit Schreiben des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz - Richterwahlausschuß - der Vorsitzende vom 15.07.1991, dem Kläger übergeben am 26.07.1991, wurde dem Kläger folgendes mitgeteilt: " In seiner Beratung vom 2.07.1991 hat der Richterwahlausschuß I Chemnitz folgende Entscheidung getroffen: Der Bewerber besitzt die sachlichen und persönlichen Voraussetzungen für das Richteramt nicht Der einzelfallbezogene Teil der Begründung ist entsprechend dem Beschluß des Richterwahlausschusses vom 2.07.1991 abgefaßt und enthält zwei erläuternde Klammerzusätze. Der berufliche Werdegang wird erläutert durch den Klammerzusatz "Dienst bei Felix Dzierzynski, Reservekader für das Oberste Gericht". Die Beteiligung am politischen Strafrecht wird erläutert durch den Klammerzusatz " Dokumentiert durch die zwölf beigezogenen Urteile". Als zulässiges Rechtsmittel wurde die Anfechtung beim Dienstgericht für Richter beim Bezirksgericht Leipzig angegeben.

Am 21.08.1991 erhob der Kläger Klage zum Dienstgericht für Richter beim Bezirksgericht Leipzig. Der Dienst im Wachregiment des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit sei für ihn Wehrdienst, nicht aber freiwillige Verpflichtung gewesen. Er sei wegen der kulturellen Möglichkeiten nach Berlin gegangen. Seine Ablehnung einer Berufung zum Reservekader des Obersten Gerichts sei mißbilligt worden. Er sei mit Beförderungsaussichten und einem erheblich höheren Einkommen gelockt worden. Nach seiner Ablehnung sei das Thema nie wieder angesprochen worden, eine spezielle Förderung habe er nicht mehr erfahren. Er sei lieber Richter in der ersten Instanz als Richter in einer Kassationsinstanz oder

gar wissenschaftlicher Mitarbeiter an einem Obersten Gericht. Auch habe ihm ein Richterkollege, der bereits beim Obersten Gericht tätig gewesen sei, abgeraten. Beim Obersten Gericht gelte fast ausschließlich die Meinung des Senatsvorsitzenden. Anders lautende Auffassungen seien nicht akzeptiert worden. Auch die Parteileitung übe dort Druck aus. Was seine sonstigen Funktionen anbetreffe, so sei die Mitgliedschaft in der SED und in der FDJ von Studienbewerbern zumal in Rechtswissenschaften erwartet worden. Die Mitgliedschaft in der Leitung GO-Wachregiment sei üblicherweise einem Studenten angetragen worden. Die Tätigkeit als BGL-Vorsitzender an einem Kreisgericht sei bei Richtern ebenfalls nichts Ungewöhnliches gewesen. Was die beigezogenen zwölf Strafurteile betreffe, so würden sich zwei mit dem Tatbestand der Beeinträchtigung gesellschaftlicher Tätigkeit befassen und hätten keinen politischen Charakter. Die drei Verurteilungen wegen öffentlicher Herabwürdigung würden auch aus rechtsstaatlicher Sicht Beleidigungen betreffen. Was die Verurteilungen wegen ungesetzlichen Grenzübertritts anbetreffe, so fühle er sich schuldig. Er habe das entsprechende Strafgesetz trotz wachsender Zweifel als gegeben hingenommen. Er sei im politischen System der DDR aufgewachsen und habe geglaubt, nicht anders entscheiden zu können. Er habe Strafen an der Untergrenze des gesetzlichen Strafrahmens verhängt. Die kurze Dauer seiner Tätigkeit und die relativ wenigen Verfahren aus dem politischen Strafrecht seien zu berücksichtigen. Der Richterwahlausschuß habe Richter und Staatsanwälte bestätigt, die diesbezüglich ebenso oder wesentlich mehr belastet seien als er. In der maßgeblichen Sitzung des Richterwahlausschusses habe er sich vom Berichterstatter provoziert gefühlt; dieser habe ihn auf eine glänzende Karriere und Privilegien angesprochen, die er nicht gehabt habe. Er habe angefangen, sich zu verteidigen und zu rechtfertigen. Er habe sich redlich und mit ehrlicher Überzeugung für den Sozialismus eingesetzt, ohne Privilegien zu genießen, ebenso wie seine Eltern. Fehlende Nachdenklichkeit könne ihm nicht unterstellt werden. Er sei genug mit den Verbrechen und Machenschaften von Partei und Staatsführung

konfrontiert worden. Sein geringes Alter müsse berücksichtigt werden.

Der Beklagte beantragte mit Schriftsatz vom 16.10.1991 die Abweisung der Klage.

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 8.07.1992 - 2 BvL 27 und 31/91 und auf Antrag des Klägers beschloß das Dienstgericht für Richter am 17.02.1993 die Verweisung des Rechtsstreits an das Verwaltungsgericht Chemnitz.

Mit Schriftsatz vom 23.09.1993 erklärte der Kläger die Durchführung des Vorverfahrens für entbehrlich, da eine Abhilfe äußerst unwahrscheinlich sei und die Durchführung des Vorverfahrens nur Zeit koste.

Der Beklagte erklärte mit Schriftsatz vom 29.09.1993 ebenfalls die Durchführung des Vorverfahrens für entbehrlich, da dieses nur eine Verzögerung bringe, die nicht im Interesse des Klägers sei.

Mit Urteil vom 25.11.1993, dem Beklagten zugestellt am 22.12.1993, hob das Verwaltungsgericht Chemnitz "den Bescheid des Richterwahlausschusses ... vom 15.05.1991" auf und verpflichtete den Beklagten, über die Berufung des Klägers in das Richterverhältnis erneut unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu entscheiden. Zur Begründung führte das Verwaltungsgericht Chemnitz folgendes aus: Die Klage sei zulässig. Die Durchführung des Vorverfahrens sei aus prozeßökonomischen Gründen entbehrlich. Die Klage sei auch begründet. Da die Entscheidung des Richterwahlausschusses in der Sache nur begrenzt überprüfbar sei, weil eine Beurteilungsermächtigung für den Richterwahlausschuß bestehe, sei besonderes Augenmerk auf die Einhaltung von Form- und Verfahrensvorschriften zu legen. Nur so werde der Grundrechtsposition eines Bewerbers hinreichend Rechnung getragen und eine willkürliche Entscheidung ausgeschlossen.

Ablehnende Entscheidungen des Richterwahlausschusses seien mit einer Begründung zu versehen, wie sich aus § 8 Abs. 4 Satz 1 ORWA ergebe. Der Auffassung des OVG Sachsen-Anhalt, wonach die Begründungspflicht mit der Natur der zu treffenden Wahl nicht vereinbar und deshalb obsolet sei, sei nicht zu folgen. Die gesetzlich vorgeschriebene Begründungspflicht habe entscheidende Bedeutung für ein nachfolgendes Überprüfungsverfahren. Außerdem handele es sich hier nicht um eine freie Auswahl unter verschiedenen Bewerbern. Der Umfang der Begründung ergebe sich aus § 39 VwVfG. Die Begründung des angefochtenen Bescheids genüge diesen Anforderungen nicht. Es fehle an dem erforderlichen Eingehen auf den abweichenden Entscheidungsvorschlag des Vorsitzenden des Richterwahlausschusses. Die vom Richterwahlausschuß gegebene Begründung vermöge nicht auszuschließen, daß der Richterwahlausschuß von einem unvollständigen Sachverhalt ausgegangen sei bzw. die ihm vorliegenden Erkenntnisse nicht richtig gewürdigt habe. Dem Dienst im Wachregiment "Felix Dzierzynski" sei keine Bedeutung beizumessen. Der Kläger habe eine völlig untergeordnete Funktion gehabt. Der verlängerte Wehrdienst sei ihm nicht anlastbar, da er bei Studienbewerbern die Regel gewesen sei. Politische Zuverlässigkeit sei im Wachregiment zwar vorausgesetzt worden; dies sei aber bei jedem Richter der Fall gewesen. Der Kläger habe nur aus privaten Gründen in Berlin Dienst tun wollen. Der Richterwahlausschuß habe den Sachverhalt hier nicht genügend aufgeklärt. Das Angebot an den Kläger, Reservekader des Obersten Gerichts zu werden, rechtfertige keinen Vorwurf. Der Kläger habe dieses Angebot nämlich abgelehnt, wenn auch aus persönlichen Gründen. Dennoch habe der Eindruck bestehen müssen, daß der Kläger nicht in jeder Hinsicht bereit gewesen sei, sich für das damals herrschende System einzusetzen. Dies alles im einzelnen festzustellen und zu bewerten, sei nicht Aufgabe des Gerichts, das ansonsten in den allein dem Richterwahlausschuß zustehenden Beurteilungsspielraum eindringen und eine dem Gericht nicht zugängliche Bewertung der persönlichen und sachlichen Eignung des Klägers vornehmen würde. Der Richterwahlausschuß hätte aber begründen müssen, warum die

Heranziehung des Klägers als Reservekader für das Oberste Gericht seine aus heutiger Sicht maßgebliche politische Integrität in Frage stelle, obwohl er sich dieser Heranziehung widersetzt habe. Die notwendige Differenzierung lasse die Begründung des Bescheids auch in Bezug auf die Heranziehung von zwölf Strafurteilen des Klägers vermissen. Nicht sämtliche zwölf Urteile würden rechtsstaatlichen Grundsätzen widersprechen. Die Begründung müsse eine solche Differenzierung erkennen lassen. Fraglich sei auch, ob die vom Kläger wahrgenommenen gesellschaftlichen Funktionen so bedeutend seien, daß die Ablehnung darauf gestützt werden könne. Insoweit seien weitere Erhebungen nötig. Nicht zu überprüfen sei das Werturteil des Ausschusses über die mangelnde Distanzierung und Nachdenklichkeit des Klägers bei der Anhörung. Es hätte aber nahegelegen, in der Begründung Aussagen des Klägers zu zitieren, die diese Wertung rechtfertigen würden. Der Ausschuß hätte weiter berücksichtigen müssen, daß der Kläger nur wenige Jahre Dienst im Justizsystem der früheren DDR geleistet habe, also möglicherweise noch nicht so stark geprägt gewesen sei.

Am 20.01.1994 legte der Beklagte Berufung ein. Zur Begründung führte er aus: Die Ablehnungsgründe, die der Richterwahlausschuß genannt habe, seien überzeugend. Das Wachregiment "Felix Dzierzynski" sei eine Eliteeinheit des Ministeriums für Staatssicherheit gewesen. Es habe besondere politische Auslese Kriterien gegeben. Es habe sich um die spezielle Regimeschutztruppe der DDR gehandelt. Der Beklagte legte eine zeitgeschichtliche Beurteilung dieses Wachregiments vor, die allerdings auch folgende Passage enthält: "Indes warnen Kenner vor einer Überschätzung des Wachregiments. Die Mannschaftsdienstgrade sind bei weitem nicht so zuverlässig wie besonders verpflichtete hauptamtliche Mitarbeiter des MfS in der Ostberliner Zentrale oder in den Bezirks- und Kreisverwaltungen. Wer dort tätig ist, kann dem MfS so gut wie nicht mehr entinnen. Er ist meist auf Lebenszeit an das MfS gebunden. Die sich zu dreijähriger Dienstzeit verpflichtenden Soldaten dagegen können danach wieder in einen

zivilen Beruf zurückkehren." Der Beklagte wies weiter darauf hin, daß die Tätigkeit für das MfS die Unzumutbarkeit des Festhaltens am Arbeitsverhältnis indiziere. Daß der Kläger überhaupt als Reservekader für das Oberste Gericht vorgeschlagen worden sei, lasse seine politische Zuverlässigkeit deutlich werden, gerade weil er noch so jung gewesen sei. Der Kläger habe diesen Vorschlag nur aus persönlichen Gründen abgelehnt. Der Kläger habe an politischen Strafurteilen erheblich mitgewirkt. Er habe unstreitig rechtsstaatswidrige Entscheidungen getroffen. Auf eine extensive Strafpraxis habe der Richterwahlausschuß seine Entscheidung nicht gestützt. Der Kläger sei überdurchschnittlich in das politische System der früheren DDR eingegliedert gewesen. Er hebe sich deutlich vom allgemeinen Berufsbild der Richter ab. Er habe die Kreispartei-schule besucht. Er sei BGL-Vorsitzender gewesen. Er sei auch Verantwortlicher für marxistisch-leninistische Weiterbildung gewesen. Entscheidende Bedeutung habe die persönliche Einschätzung durch den Richterwahlausschuß aufgrund seiner Anhörung. Sie brauche nicht belegt zu werden. Begründungsmängel könnten nicht festgestellt werden, weil die Richterwahlausschüsse ihre Entscheidung überhaupt nicht begründen müßten.

Mit Schriftsatz vom 26.04.1994 ergänzte der Beklagte die Berufungsbegründung.

In der mündlichen Verhandlung vom 27.04.1994 beantragte der Beklagte,

das Urteil des Verwaltungsgericht Chemnitz vom 25.11.1993 aufzuheben und die Klage abzuweisen.

Der Kläger beantragte,

die Berufung zurückzuweisen.

Der Kläger stellte klar, daß sich sein Klageantrag (auch) auf die Aufhebung der Entscheidung des Richterwahlausschusses vom 2.07.1991 beziehe.

Dem erkennenden Senat haben vorgelegen:

- die Personalakte des Klägers
- 12 vom Kläger gefertigte Strafurteile
- ein Vorgang des Richterwahlausschusses
- 2 Bände Akten des Dienstgerichts für Richter DG 116/91 und 133/91
- 1 Akte des Verwaltungsgerichts Chemnitz 5 K 1349/93

Entscheidungsgründe:

Die Berufung des Beklagten ist zulässig und begründet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Unrecht stattgegeben. Die Entscheidung des Richterwahlausschusses vom 2.07.1991 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

I.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht als zulässig angesehen.

1. Der Klageantrag zielt bei verständiger Würdigung auf die Aufhebung der Entscheidung des Richterwahlausschusses vom 2.07.1991 ab, nicht auf die Aufhebung eines eigenständigen Verwaltungsakts vom 15.07.1991. In dem Schreiben des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz - Richterwahlausschuß - der Vorsitzende - vom 15.07.1991 ist lediglich die nach § 8

Abs. 4 der Ordnung über die Bildung und Arbeitsweise der Richterwahlausschüsse vom 22.07.1990 (GBl-DDR S. 904, ab hier: ORWA) vorgeschriebene schriftliche Übermittlung der ablehnenden Entscheidung des Richterwahlausschusses zu sehen. Legt man die Terminologie des VwVfG zugrunde, so müßte insofern von der schriftlichen Bekanntgabe im Sinne der §§ 41, 43 VwVfG gesprochen werden. Eine eigenständige Regelung enthält das Schreiben des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz - Richterwahlausschuß - der Vorsitzende - vom 15.07.1991 nach seinem klaren Wortlaut nicht. Dies entspricht der Rechtslage, denn der Vorsitzende des Richterwahlausschusses hat nach § 13 Abs. 1 S. 2 des Richtergesetzes vom 5.07.1990 (GBl-DDR I, S. 637, ab hier: DDR-RiG) kein eigenes Stimmrecht und somit keine Entscheidungsbefugnis.

2. Die Zulässigkeit des Verwaltungsrechtswegs ist in diesem Berufungsverfahren nicht zu prüfen (§ 17a Abs. 5 GVG).

3. Die Statthaftigkeit einer Verpflichtungsklage in der Form der Bescheidungsklage ist zu bejahen, da die ablehnende Entscheidung des Richterwahlausschusses vom 2.07.1991 als selbständig anfechtbarer Verwaltungsakt mit unmittelbarer Rechtswirkung nach außen ausgestaltet ist. Dies hat der erkennende Senat bereits in seiner bisherigen Rechtsprechung angenommen (SächsOVG, B. v. 12.01.1993, - 2 S 603/92 -; SächsOVG, U. v. 13.04.1994, - 2 S 13/94 -) und hält daran auch nach Prüfung insbesondere der vom OVG Sachsen-Anhalt vorgebrachten Gegenargumente fest (OVG Sachsen-Anhalt, U. v. 28.04.1993, - 3 OVG L 11/91 -, S 7 ff des Urteilsabdrucks). Zwar hätte für den Normgeber durchaus die Möglichkeit bestanden, diese Entscheidung als verwaltungsinterne Mitwirkungshandlung auszugestalten, sozusagen im Rahmen der vom Sächsischen Staatsministerium der Justiz zu treffenden Entscheidung über die Berufung in das Richterverhältnis auf Probe, aber er konnte sie ebensogut als Verwaltungsakt mit unmittelbarer Rechtswirkung nach außen im Sinne des § 35 VwVfG ausgestalten. Es kommt darauf an, welche Konstruktion gesetzlich bestimmt ist bzw. sich aus den hierfür

maßgeblichen Rechtsvorschriften ablesen läßt (Kopp, VwVfG, 5. Aufl. 1991, Rn. 41 zu § 35 VwVfG; Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 4. Aufl. 1993, Rn. 100 zu § 35 VwVfG). Nach den hierzu anzuwendenden Rechtsvorschriften: der Anlage I, Kap. III, Sachgebiet A, Abschn. III Nr. 8 Maßgabe o zum Einigungsvertrag, dem DDR-RiG vom 5.07.1990 und der ORWA vom 22.07.1990 ist die ablehnende Entscheidung des Richterwahlausschusses als Verwaltungsakt mit unmittelbarer Rechtswirkung nach außen ausgestaltet. Dies ergibt sich nicht schon aus der in § 12 Abs. 1 DDR-RiG normierten Bindungswirkung, sondern daraus, daß das DDR-RiG und die ORWA gerade die unmittelbare Wirkung nach außen vorsehen (Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Rn. 100 zu § 35 VwVfG). § 13 Abs. 6 S. 1 DDR-RiG und § 8 Abs. 4 S. 1 ORWA sehen die Bekanntgabe der Ausschußentscheidung nach außen und deren Rechtsmittelfähigkeit vor. Dieses Konzept ist durch den Einigungsvertrag nicht relativiert, sondern im Gegenteil gerade bestätigt worden. Die genannte Maßgabe o verweist in ihrem Abs. 1 S. 1 umfassend auf das im DDR-RiG vorgesehene Neuberufungsverfahren, soweit dort - verfassungskonforme - Regelungen getroffen werden (BVerfG, B. v. 8.07.1992 - 2 Bv L 27/91 und 31/91 -, SächsVBl 1993, S. 11, 12, 13). Es entspricht auch der besonderen Bedeutung, die den Richterwahlausschüssen nach der genannten Maßgabe o Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 zum Einigungsvertrag bei der Erneuerung der Justiz in den neuen Bundesländern zukommt. Die Richterwahlausschüsse sind aufgrund ihrer Zusammensetzung (6 Landtagsabgeordnete, 4 aus der Richterschaft gewählte Richter aus den neuen Bundesländern gemäß § 12 Abs. 1 DDR-RiG, § 61 Abs. 5 SächsRiG vom 29.01.1991 [GVBl S. 21], § 1 Abs. 3 der Verordnung zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit der Richterwahlausschüsse vom 19.02.1991 [GVBl S. 43]) einerseits als demokratisch besonders legitimiert, andererseits als mit besonderer Sachkunde ausgestattet anzusehen und bieten auch die Gewähr dafür, daß die Bevölkerung der neuen Bundesländer die Entscheidungen akzeptieren kann (OVG Sachsen-Anhalt, U. v. 28.04.1993, - 3 L 11/91 -, S. 11 des Urteilsabdrucks). Für den Verwaltungsaktcharakter der ablehnenden Entscheidung des Richterwahlausschusses spricht

ferner, daß sich im vorliegenden Fall der Richterwahlausschuß konsequenterweise auch selbst unmittelbar an den Kläger gewandt hat; das Schreiben vom 15.07.1991, durch das dem Kläger die Ausschußentscheidung schriftlich bekannt gegeben wurde, läßt unzweideutig den Richterwahlausschuß als Absender erkennen.

4. Der Zulässigkeit der Klage steht nicht entgegen, daß kein Widerspruchsverfahren nach §§ 68 ff. VwGO durchgeführt worden ist. Dessen Durchführung ist im vorliegenden Fall zwar vorgeschrieben; nach Anl. I, Kap. III, Sachgebiet A, Abschn. III Nr. 8 zum Einigungsvertrag gilt im Beitrittsgebiet grundsätzlich das DRiG, dessen § 71 Abs. 3 i. V. m. § 126 Abs. 3 BRRG die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens für notwendig erklärt. Den übereinstimmenden schriftsätzlichen Erklärungen des Klägers und des Beklagten im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, daß aus ihrer Sicht die Durchführung eines Vorverfahrens nicht erforderlich ist und ein solches auch nicht durchgeführt werden soll, kann aber aus prozeßökonomischen Gründen die Rechtsfolge zugebilligt werden, daß die Durchführung eines Vorverfahrens nach §§ 68 ff. VwGO entbehrlich ist (ständige Rechtsprechung des BVerwG, vergl. hierzu die Nachweise bei Kopp, VwGO, 9. Aufl. 1992, Vorbemerkung zu § 68 VwGO, Rn. 11, vergl. dort auch die Nachweise zur Gegenmeinung). Diese Rechtsauffassung kann im vorliegenden Fall auch darauf gestützt werden, daß der Kläger in der dem Schreiben des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz - Richterwahlausschuß - der Vorsitzende - vom 15.07.1991 beigelegten Rechtsmittelbelehrung nicht auf die Notwendigkeit der Durchführung eines Vorverfahrens aufmerksam gemacht wurde. Der Beklagte hatte insofern auf die Gültigkeit des § 61 Abs. 6 Satz 4 und Abs. 7 Satz 1 des SächsRiG vom 29.01.1991 vertraut, die vom Bundesverfassungsgericht später durch den genannten Beschluß vom 8.07.1992 - 2 BvL 27/91 und 31/91 - für nichtig erklärt worden sind. Daß dieser Umstand den Verzicht auf die Nachholung eines Widerspruchsverfahrens rechtfertigen kann, hat das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 15.05.1964 - 7 C 62.63 - BVerwGE

18, 300, 301) angenommen. Die Beteiligten haben sich im vorliegenden Fall nicht über zwingende prozeßrechtliche Vorschriften mit objektiver Funktion hinweggesetzt, sondern sich an ein formelles Landesgesetz gehalten, das erst später vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt worden ist. Insofern konnte der Zweck des Vorverfahrens, nämlich unter anderem das Verwaltungsgericht von vermeidbaren Klageverfahren zu entlasten, von vornherein nicht erreicht werden. Zu bedenken ist im vorliegenden Fall allerdings auch, daß mit der Nichtdurchführung des Widerspruchsverfahrens ein Verlust an effektivem Rechtsschutz verbunden ist. Gerade wenn - wie im vorliegenden Fall - die gerichtliche Kontrolle der ablehnenden Entscheidung des Richterwahlausschusses auf Grund einer anzuerkennenden Beurteilungsermächtigung an Grenzen stößt, kann das eigenständige verwaltungsinterne Kontrollverfahren einen unerläßlichen Ausgleich für die unvollkommene Kontrolle derartiger Entscheidungen durch die Verwaltungsgerichte darstellen (BVerwG, U. v. 24.02.1993 - 6 C 35.92 -, DVBl. 1993, S. 842, 844). Diese Rechtsprechung zu berufsbezogenen Prüfungen, die den Schutzbereich des Artikels 12 Abs. 1 GG betreffen, kann auch in Fällen der vorliegenden Art Bedeutung erlangen. Im konkreten Fall scheidet ihre Anwendung - abgesehen von Fristproblemen - jedenfalls deshalb aus, weil der Kläger diese Art von ergänzendem Rechtsschutz ausdrücklich für nicht erforderlich erklärt hat, da nach seiner Einschätzung keine Erfolgchancen bestanden haben. Ein solcher Verzicht auf subjektiven Rechtsschutz ist möglich. Es folgt aus der auch den Verwaltungsprozeß beherrschenden Dispositionsmaxime, daß die Klagepartei selbst entscheiden kann, ob sie vorrangig ein eigenständiges verwaltungsinternes Kontrollverfahren durchführen lassen will und zu diesem Zweck die Aussetzung des gerichtlichen Verfahrens beantragt, oder ob sie mit dem Ziel einer schnellstmöglichen Entscheidung allein eine Rechtskontrolle durch das Verwaltungsgericht anstrebt (BVerwG, DVBl. 1993, S. 842, 847 f.). Im vorliegenden Fall hat sich der Kläger für den zuletzt genannten Weg entschieden.

II.

Das Verwaltungsgericht hätte die Klage als unbegründet abweisen müssen.

1. Der vom Verwaltungsgericht angenommene Formfehler, nämlich daß das Schreiben des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz - Richterwahlausschuß - der Vorsitzende vom 15.07.1991 unter Verletzung der formellen Begründungspflicht abgefaßt worden sei, besteht nicht.

a) Es ist zwar in Übereinstimmung mit dem Verwaltungsgericht anzunehmen, daß für die ablehnenden Entscheidungen des Richterwahlausschusses eine formelle Begründungspflicht besteht. Anlage I, Kap. III, Sachgebiet A, Abschn. III Nr. 8 Maßgabe o zum Einigungsvertrag regelt, daß es für das Verwaltungsverfahren zur Berufung von noch amtierenden Richtern der früheren DDR in ein Richterdienstverhältnis bei der Geltung des Rechts der DDR bewenden soll. Damit wird umfassend auf das im DDR-RiG und in der ORWA vorgesehene Berufungsverfahren verwiesen (BVerfG, SächsVBl. 1993, S. 11, 12, 13). Eine Ausnahme gilt nur dann, wenn und soweit diese Vorschriften aus verfassungsrechtlichen Gründen keinen Bestand haben können. Maßgebend für die vom Verwaltungsgericht aufgeworfene Frage der formellen Begründungspflicht ist § 8 Abs. 4 Satz 1 ORWA. Diese Vorschrift lautet: "Lehnt der Richterwahlausschuß den Bewerber ab, ist diesem die Entscheidung mit Begründung und Rechtsmittelbelehrung schriftlich zu übermitteln". Der Auffassung des OVG Sachsen-Anhalt, diese Vorschrift müsse als überholt gelten, weil sie im Zusammenhang mit den verfassungswidrigen Vorschriften über das Rechtsschutzverfahren in § 8 Abs. 4 Sätze 2 und 3 ORWA stehe (OVG Sachsen-Anhalt, U. v. 28.04.1993 - 3 L 11/91 -, S. 15 des Urteilsabdrucks) vermag der erkennende Senat nicht beizutreten. Vorschriften über die Bekanntgabe der Entscheidung und ihre Begründung sind verwaltungsverfahrensrechtlicher und nicht verwaltungsprozeßrechtlicher Natur und können auch dann Bestand haben, wenn die getroffenen Rechtsschutzregelungen

verfassungswidrig und damit nichtig sind. § 8 Abs. 4 Satz 1 ORWA schreibt für die ablehnenden Entscheidungen des Richterwahlausschusses vor, daß sie mit einer Begründung zu versehen sind.

Gegen die Gültigkeit dieser Vorschrift spricht nicht, daß § 2 Abs. 3 Nr. 2 VwVfG den § 39 VwVfG (Begründungspflicht von Verwaltungsakten) "bei Leistungs-, Eignungs- und ähnlichen Prüfungen von Personen" für unanwendbar erklärt. Zwar ist das VwVfG im vorliegenden Fall grundsätzlich anwendbar (Anl. I, Kap. II, Sachgebiet B, Abschn. III Nr. 1a zum Einigungsvertrag. Es mag auch sein, daß man die Überprüfungen des Richterwahlausschusses als "Eignungsprüfung von Personen i. S. des § 2 Abs. 3 Nr. 2 VwVfG ansehen kann. Abschließend braucht dies nicht geklärt zu werden. Denn § 2 Abs. 3 Nr. 2 VwVfG schließt eine sich anderweitig ergebende Begründungspflicht nicht aus (BVerwG, U. v. 9.12.1992 - 6 C 3.92 -, DVBl 1993, S. 503, 504).

Gegen die Gültigkeit des § 8 Abs. 4 Satz 1 ORWA spricht auch nicht, daß das Bundesverwaltungsgericht Rechtsvorschriften, die Ausschußentscheidungen von einer Begründung freigestellt haben, für mit dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar angesehen hat (BVerwG, U. v. 23.01.1961 - 2 C 129.59 -, BVerwGE 12, 20, 24; BVerwG, U. v. 15.11.1984 - 2 C 29.83 - BVerwGE 70, 270, 275). Diese Entscheidungen schließen nicht aus, daß der Normgeber für die Richterwahlausschüsse eine Begründung ausdrücklich vorschreiben darf. Einer solchen formellen Begründungspflicht bei Entscheidungen von Richterwahlausschüssen steht auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht entgegen, obwohl sie grundsätzliche Bedenken gegen ein derartiges Begründungserfordernis anklingen läßt (a.A. wohl OVG Sachsen-Anhalt, U. v. 28.04.1993 - 3 L 11/91 -, S. 16 des Urteilsabdrucks). Das Bundesverfassungsgericht hat im Beschluß vom 22.10.1968 - 2 BvL 16/67 -, BVerfGE 24, 268, 276 folgendermaßen formuliert: "Eine negative Entscheidung des Richterwahlausschusses bedeutet also, daß der Ausschuß oder jedenfalls die Mehrheit seiner Mitglieder den

betreffenden Bewerber, auch wenn er dem Artikel 63 Abs. 2 Satz 2 der Hamburgischen Verfassung entspricht, als nicht geeignet für das Richteramt in der Freien und Hansestadt Hamburg ansieht. Näher läßt sich die Wahlentscheidung eines vielköpfigen Gremiums nicht begründen - auch dann nicht, wenn entgegen den §§ 17 Abs. 2 Satz 1 und 20 Hamburgisches Richtergesetz die Abstimmung offen wäre und keine Schweigepflicht bestünde. Dies liegt in der Natur der Sache. In eine Wahlentscheidung gehen die unterschiedlichsten Vorstellungen und Motive ein. Es ist gerade der Sinn einer solchen Entscheidung, verschiedenartige Standpunkte und Ansichten wirksam werden zu lassen. Die Aufgaben des Richteramts und damit die Frage der Eignung eines Bewerbers können vom Vertreter des Parlaments legitimerweise anders beurteilt werden als von dem der Regierung, vom Vertreter der Richterschaft anders als von dem der Anwaltschaft. Die Forderung, der Richterwahlausschuß solle seine Entscheidungen begründen, würde diesen Gegebenheiten nicht gerecht. Eine Begründung könnte über die vielfältigen und möglicherweise widersprüchlichen Motive der Mitglieder des Wahlausschusses keinen Aufschluß geben und wäre deshalb wertlos". Diesen Ausführungen läßt sich zum einen nicht entnehmen, daß das Bundesverfassungsgericht soweit gehen möchte, daß es ein vom Normgeber gleichwohl festgelegtes Begründungserfordernis für nichtig hält, mag es auch seine Zweckmäßigkeit in Zweifel ziehen. Zum anderen ist zu beachten, daß die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts einen etwas anders gelagerten Sachverhalt betreffen und deshalb nicht ohne weiteres auf den vorliegenden Fall anwendbar sind. Anders als im vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall enthält § 5 ORWA ausgeprägtere rechtliche Vorgaben für die Richterwahlausschüsse, mag es sich hierbei auch um sehr unbestimmte Rechtsbegriffe handeln. An diesen Vorgaben müssen sich die Richterwahlausschüsse orientieren. Die Tätigkeit der Richterwahlausschüsse nach dem DDR-RiG und der ORWA zielt auf die Feststellung der Eignung des Bewerbers, nämlich der sachlichen und persönlichen Voraussetzungen für das Richteramt (§ 13 Abs. 4 DDR-RiG), nicht - wie im vom Bundesverfassungsgericht

entschiedenen Fall - auf eine Auswahl unter mehreren geeigneten Bewerbern. Die Verpflichtung zur Begründung von rechtlichen Kollegialentscheidungen verlangt auch nichts Unmögliches. Daß auch Kollegialentscheidungen begründbar sind, zeigen die Begründungen von Gerichtsurteilen und von Entscheidungen der Prüfungsausschüsse im Kriegsdienstverweigerungs-Verfahren (§ 10 Abs. 2 KDVG i. V. m. § 69 Abs. 2 VwVfG) oder von Widerspruchs- oder Beschlusausschüssen. Die Begründung schreibt in der Regel der Vorsitzende des Kollegiums, der die in der Diskussion erkennbare Mehrheitsmeinung darstellen muß (Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 4. Aufl. 1993, Rn. 9 zu § 39 VwVfG). Der Vorsitzende des Kollegiums kann auch seinen Begründungsentwurf im Kollegium zur Abstimmung stellen.

b) Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts ist die im vorliegenden Fall vom Richterwahlausschuß gegebene Begründung für seine ablehnende Entscheidung für die Erfüllung der formellen Begründungspflicht ausreichend.

§ 8 Abs. 4 Satz 1 ORWA enthält zwar keinen Hinweis darauf, in welchem Umfang die vorgeschriebene Begründung gegeben werden soll, so daß insofern von einer Regelungslücke auszugehen ist. Soweit das DDR-RiG und die ORWA keine Regelungen enthalten, ist das VwVfG ergänzend heranzuziehen (OVG Sachsen-Anhalt, U. v. 28.04.1993, - 3 L 11/91 -, S. 15 des Urteilsabdrucks). Dies ergibt sich aus Anlage I, Kap. II, Sachgebiet B, Abschn. III, Nr. 1a zum Einigungsvertrag. Im vorliegenden Fall kann § 39 Abs. 1 Sätze 2 und 3 VwVfG herangezogen werden. Daß § 2 Abs. 3 Nr. 2 VwVfG die unmittelbare Anwendung des § 39 VwVfG möglicherweise ausschließt, hat nicht den Sinn, die Ergänzung einer anderweitig normierten Begründungspflicht durch die Bestimmungen des § 39 Abs. 1 S. 2 und 3 VwVfG über den Begründungsumfang zu verhindern (Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 4. Aufl. 1993, Rn. 6 zu § 39 VwVfG). Danach sind in der Begründung die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben. Die Begründung

von Ermessensentscheidungen soll auch die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist. Diese Vorschriften gelten auch für Kollegialentscheidungen (Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 4. Aufl. 1993, Rn. 9 zu § 39). Diese Vorschriften bedürfen der konkretisierenden Auslegung. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat für einen grundrechtsrelevanten Bereich (Grundrecht auf freie Berufswahl nach Art. 12 Abs. 1 GG im Prüfungsrecht) zum Zwecke der Gewährleistung des nach Art. 19 Abs. 4 GG gebotenen effektiven Rechtsschutzes folgende Anforderungen an Inhalt und Umfang der Begründung gestellt: "Eine Begründung muß ihrem Inhalt nach so beschaffen sein, daß das Recht des Prüflings, Einwände gegen die Abschlußnote wirksam vorzubringen, ebenso gewährleistet ist wie das Recht auf gerichtliche Kontrolle des Prüfungsverfahrens unter Beachtung des Bewertungsspielraums der Prüfer. Entscheidend für die Bestimmung der Anforderungen, die an Inhalt und Umfang einer Begründung zu stellen sind, ist es, daß es an deren Hand für den Prüfling und die Gerichte möglich sein muß, die grundlegenden Gedankengänge nachzuvollziehen, die den Prüfer zu der abschließenden Bewertung veranlaßt haben. Es muß daraus zwar nicht in Einzelheiten, aber doch in den für das Ergebnis ausschlaggebenden Punkten erkennbar sein, welchen Sachverhalt sowie welche allgemeinen oder besonderen Bewertungsmaßstäbe der Prüfer zugrundegelegt hat und auf welcher wissenschaftlich-fachlichen Annahme des Prüfers die Benotung beruht. Ohne entsprechende Angaben hierzu wäre im Falle der Beanstandung der Prüfung dem Gericht die - verfassungsrechtlich gebotene - Kontrolle versagt, ob der Prüfer einen rechtserheblichen Bewertungsfehler begangen hat, der sich auf die Notengebung ausgewirkt haben kann. Es wird von den Prüfern nichts Unmögliches verlangt, wenn sie ihre Bewertung in wesentlichen Punkten zumindest kurz begründen müssen " (BVerwG, U. v. 9.12.1992 - 6 C 3.92 -, DVBl 1993, S. 503, 505). Mehr kann auch im vorliegenden Fall nicht verlangt werden. Die Grundrechtsrelevanz ist hier jedenfalls nicht größer als in dem vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fall. Auch müssen die unleugbaren

praktischen Schwierigkeiten, ein vielköpfiges Gremium auf eine gemeinsame Begründung festzulegen, hier angemessen berücksichtigt werden. Im vorliegenden Fall ist von Interesse, daß es entscheidend auf die Darstellung der für das Ergebnis ausschlaggebenden Punkte ankommt, daß diese Darstellung kurz sein darf und keine Einzelheiten zu enthalten braucht.

Diesem Maßstab entspricht die Begründung, die der Richterwahlausschuß im vorliegenden Fall für seine ablehnende Entscheidung gegeben hat. Aus dieser Begründung ergibt sich nämlich, daß der Richterwahlausschuß aufgrund einer Gesamtschau von verschiedenen Gesichtspunkten die Eignung des Klägers für das Richteramt verneint hat. Die wesentlichen Gesichtspunkte werden auch hinreichend genau bezeichnet. Es handelt sich um den Wehrdienst des Klägers im Wachregiment "Felix Dzierzynski", ferner um die Benennung des Klägers als Reservekader des Obersten Gerichts der DDR, schließlich um die vom Kläger verfaßten Urteile in politischen Strafsachen und um die sonstigen Funktionen des Klägers und nicht zuletzt um den nach Ansicht des Richterwahlausschusses vom Kläger bei der Anhörung vermittelten Eindruck mangelnder Nachdenklichkeit und Distanziertheit. Mehr kann nicht verlangt werden, wenn Kürze und der Verzicht auf Einzelheiten erlaubt sein sollen, wie es der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entspricht. Auch ein förmliches Eingehen auf den Vorschlag des Ausschußvorsitzenden, von dem abgewichen werden sollte, ist nicht vorgeschrieben. Der Richterwahlausschuß hat nicht diesen Vorschlag zu überprüfen, sondern eine eigene Entscheidung zu treffen.

2. Die angefochtene Entscheidung des Richterwahlausschusses überschreitet die Grenzen des diesem zustehenden Beurteilungsspielraums nicht und ist damit auch inhaltlich rechtmäßig.

a) Der Richterwahlausschuß hat zu prüfen, ob der Bewerber "die sachlichen und persönlichen Voraussetzungen" für dieses Amt besitzt (§ 13 Abs. 4 DDR-RiG). Dazu führt § 9 Abs. 1

DDR-RiG aus, daß ein Berufsrichter von seiner Persönlichkeit her die Gewähr dafür bieten muß, daß er sein Amt entsprechend den Grundsätzen der Verfassung ausübt. § 5 Abs. 2 ORWA versucht hierzu folgende Präzisierung: "Die Richterwahlausschüsse haben insbesondere folgende Voraussetzungen für die Berufung zu prüfen: Treue zum freiheitlichen, demokratischen, föderativen, sozialen und ökologisch orientierten Rechtsstaat, moralische und politische Integrität, fachliche Eignung und Fortbildungsbereitschaft, berufsethische Eigenschaften." Es handelt sich hier um hochgradig unbestimmte Rechtsbegriffe, die konkretisierungsbedürftig sind, um auf den Einzelfall angewandt werden zu können.

b) Es ist davon auszugehen, daß dem Richterwahlausschuß hier eine Beurteilungsermächtigung zusteht. Dafür spricht schon die bereits erwähnte Zusammensetzung aus Landtagsabgeordneten und gewählten Vertretern aus der Richterschaft aus den neuen Bundesländern, die eine besondere demokratische Legitimation bewirken, eine besondere Sachkunde gewährleisten und die Akzeptanz der Entscheidungen in der Bevölkerung der neuen Bundesländer ermöglichen soll (vgl. dazu BVerwG, U. v. 26.11.1992 - 7 C 20.92 -, NJW 1993, 1490 f, zum Gesichtspunkt der repräsentativen Zusammensetzung von Gremien). Für eine Beurteilungsermächtigung sprechen hier auch die anerkannten Rechtsgrundsätze über Auswahlentscheidungen des Dienstherrn. Im Rahmen der auf die Anforderungen der Laufbahn bzw. des Amtes abstellenden Beurteilung der Eignung, die eine wertende Erkenntnis ist, steht dem Dienstherrn ein gerichtlich nur beschränkt nachprüfbarer Beurteilungsspielraum zu (vgl. dazu SächsOVG, B. v. 12.01.1993 - 2 S 603/92 -, SächsVBl 1993, S. 278, 279; SächsOVG, U. v. 2.03.1994 - 2 S 337/93 -; SächsOVG, U. v. 13.04.1994 - 2 S 13/94 -; GKÖD, Bd. 1, Rn. 18 zu § 8 BBG). Insbesondere ist es Sache des Dienstherrn, die Anforderungen zu bestimmen, denen der Beamte im Rahmen seiner Laufbahn gewachsen sein muß. Nur er kann sachverständig und zuverlässig beurteilen, ob der einzelne Beamte ihnen entspricht. Die Verwaltungsgerichte müssen sich infolgedessen darauf beschränken zu prüfen, ob die

Verwaltung den anzuwendenden Begriff und den gesetzlichen Rahmen, in dem sie sich frei betätigen kann, verkannt hat, ob sie von einem unrichtigen Tatbestand ausgegangen ist, allgemeingültige Wertmaßstäbe nicht beachtet hat oder sachwidrige Erwägungen angestellt hat (SächsOVG, SächsVBl 1993, S. 278, 279; SächsOVG, U. v. 2.03.1994 - 2 S 337/93 -; SächsOVG, U. v. 13.04.1994 - 2 S 13/94 -; BVerwG, U. v. 29.09.1960 - 2 C 79.59, BVerwGE 11, 139, 140; BVerwG, B. v. 11.02.1981 - 6 P 44.79, DÖV 1981, S. 632, 633). In diesem Umfang gebietet Art. 19 Abs. 4 GG dann aber eine tatsächlich wirksame verwaltungsgerichtliche Kontrolle.

c) Zu dem gesetzlichen Rahmen der Beurteilungsermächtigung hat der erkennende Senat im Urteil vom 13.04.1994 - 2 S 13/94 - Stellung genommen. Eine rechtliche Einschränkung der Beurteilungsermächtigung ist darin zu erblicken, daß die genannten Vorschriften des Einigungsvertrags, insbesondere auch das DDR-RiG, Richter, die früher in der ehemaligen DDR Dienst getan haben, nicht generell als ungeeignet ansehen, in dem freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat der Bundesrepublik Deutschland das Amt eines Richters auszuüben. Es soll solchen Bewerbern nach dem Willen des Gesetzgebers nicht generell die Bereitschaft und die Fähigkeit abgesprochen werden, nun unabhängige Richter i. S. des GG zu werden (BVerfG, B. v. 26.06.1991, 1 BvR 546, 547/91, DVBl 1991, S. 1139). Aus dieser gesetzgeberischen Wertung folgt, daß die Amtsführung so, wie sie jeder Richter in der früheren DDR nach den gesetzlichen Vorschriften oder tatsächlichen Gebräuchen mindestens zeigen mußte, nicht auf mangelnde Eignung schließen läßt. Anderenfalls blieben entgegen der gesetzgeberischen Absicht kaum geeignete Bewerber übrig (so auch DGH bei dem Bezirksgericht Rostock, B. v. 24.06.1992 - DGH 1/92 -, DtZ 1992, S. 378, 394). Das bedeutet, daß die Mitarbeit in der SED, der praktisch jeder Richter oder Staatsanwalt angehörte, nicht auf mangelnde Eignung schließen läßt (Stelkens, Die rechtsprechende Gewalt, DVBl 1992, S. 536, 545). Dasselbe gilt für den Umstand, daß jemand kürzere Zeit Mitglied eines unteren Leitungsgremiums der SED

gewesen ist (SächsOVG, U. v. 2.03.1994 - 2 S 337/93 -). Wird die Verneinung der Eignung mit bestimmten Tätigkeiten, Verhaltensweisen oder Persönlichkeitsmerkmalen des Bewerbers begründet, so darf es sich dabei nicht um Merkmale handeln, die auf die große Mehrheit der in der früheren DDR tätigen Richter zutreffen. Diese Merkmale müssen sich - wie schon in der Rechtsprechung des erkennenden Senats zu den herausragenden Positionen und Karrieren ausgeführt wurde - derart von denen der "normalen" Richter unterscheiden, daß für eine Differenzierung sachliche, einleuchtende Gründe sprechen (SächsOVG, U. v. 13.04.1994 - 2 S 13/94). Grenzen der Beurteilungsermächtigung ergeben sich weiter daraus, daß der Richterwahlausschuß Ablehnungskriterien auch nicht willkürlich in Abweichung von seiner bisherigen ständigen Praxis im Einzelfall anwenden darf (SächsOVG, U. v. 13.04.1994 - 2 S 13/94 -; SächsOVG, U. v. 2.03.1994 - 2 S 337/93 -; Kopp, VwVfG, Rn. 23 zu § 40 VwVfG, m. w. N.).

d) Wendet man diese Grundsätze auf den Kläger an, so ergibt sich, daß der Richterwahlausschuß den Kläger nicht unter Verletzung der Grenzen des Beurteilungsspielraums als ungeeignet für das Amt des Richters in einem freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat angesehen hat. Nach dem Inhalt der vom Richterwahlausschuß gegebenen Begründung für seine ablehnende Entscheidung, aber auch nach den gesamten Umständen des Falles beruht die Ablehnung auf einer Gesamtschau von mehreren Gesichtspunkten. Der Richterwahlausschuß hat nicht etwa einen von diesen Gesichtspunkten schon als ausreichend zur Begründung seiner ablehnenden Entscheidung angesehen, sondern hat die Auffassung vertreten, daß all diese Gesichtspunkte in ihrer Gesamtheit die Ablehnung tragen. Wird die Beurteilungsermächtigung in der Weise ausgeübt, daß von mehreren genannten Gründen nach den Intentionen des Richterwahlausschusses nur alle zusammen die Entscheidung rechtfertigen sollen, dann muß jeder dieser Gründe einer rechtlichen Überprüfung standhalten (BVerwG, U. v. 19.05.1981 - 1 C 169.79 -, BVerwGE 62, 215, 222, m. w. N.). Dabei können allerdings nicht die Anforderungen gestellt werden, die an

einen als allein tragend gedachten Grund zu stellen sind. Es genügt vielmehr, wenn jeder der angezogenen Gründe sachlich zu einem ungünstigen Eignungsurteil beitragen kann und erst die Gesamtheit der Gründe das ungünstige Eignungsurteil rechtfertigt.

Verwaltungsgerichtlich nicht zu beanstanden ist zunächst die Auffassung des Richterwahlausschusses, daß der Wehrdienst des Klägers im Wachregiment "Felix Dzierzynski" nicht allein, aber zusammen mit anderen Gesichtspunkten, eine ablehnende Entscheidung rechtfertigen kann. Diese Bewertung ist allein schon wegen der Nähe des Wachregiments "Felix Dzierzynski" zum Ministerium für Staatssicherheit und zum Unterdrückungsapparat, der in der früheren DDR bestanden hat, nachvollziehbar. Daß der Dienst in diesem Wachregiment noch keine Tätigkeit für das MfS bedeutete (Scholz, BB 1991, S. 2515 ff, 2520), ändert daran nichts. Die Hinweise in der vom Beklagten vorgelegten zeitgeschichtlichen Beurteilung des Wachregiments "Felix Dzierzynski", daß man die Linientreue und die Verstrickung von einfachen Soldaten in diesem Wachregiment nicht überbewerten dürfe, schließen es möglicherweise aus, einen Bewerber allein aus diesem Grund als ungeeignet für das Richteramt anzusehen. Aber genau dies hat der Richterwahlausschuß im vorliegenden Fall auch nicht getan.

Verwaltungsgerichtlich nicht zu beanstanden ist es auch, daß der Richterwahlausschuß die vom Kläger getroffenen Entscheidungen zum politischen Strafrecht der früheren DDR (versuchter ungesetzlicher Grenzübertritt, öffentliche Herabwürdigung) nicht allein, aber doch zusammen mit anderen Gesichtspunkten als Rechtfertigung für eine Ablehnung der Eignung für das Richteramt angesehen hat. Dies ergibt sich schon aus der Perspektive der Opfer derartiger Strafurteile. Wer wegen derartiger Strafurteile lange Freiheitsstrafen verbüßt hat, muß es als Zumutung empfinden, weiterhin Rechtsprechung derartiger Richter akzeptieren zu müssen. Es ist nachvollziehbar, daß sich ein Richter durch die Verurteilung von "Republikflüchtlingen" zu langen Freiheitsstrafen zum Werkzeug

des Unterdrückungsapparates gemacht hat und daß sich aus der Existenz etlicher derartiger Urteile aus den Jahren 1987 bis 1989 auch Zweifel an der moralischen und politischen Integrität (§ 5 Abs. 2 ORWA) eines Bewerbers ergeben können (so auch OVG Sachsen-Anhalt U. v. 28.04.1993 - 3 L 11/91, S. 16 f. des Urteilsabdrucks). Auch die strenge Ahndung der Verwendung von Kraftausdrücken gegen Staat und Kommunisten durch den Kläger bestätigt diesen Eindruck. Diese Grundthese wird nicht dadurch erschüttert, daß von den 12 vom Richterwahlausschuß in Bezug genommenen Strafurteilen 2 sich mit der Beeinträchtigung gesellschaftlicher Tätigkeit befassen und inhaltlich nicht als menschenrechtswidrig oder rechtsstaatswidrig angesehen werden können. Dieses Fehlzitat berührt die Richtigkeit der Beurteilung nicht. Die Rechtmäßigkeit dieses Ablehnungsgrundes setzt nicht voraus, daß sich alle zugrundegelegten Einzelfeststellungen als zutreffend erweisen. Ergibt sich wie hier der Grund aus der Würdigung einer Vielzahl mosaikartig zusammengestellter Umstände, so müssen diese lediglich in einem solchen Maße zutreffend sein, daß sich auch aus ihnen noch der für die Behörde maßgebend gewesene Grund nach Art und Gewicht ergibt (BVerwG, U. v. 17.03.1981 - 1 C 6.77 - Buchholz 402.24, Nr. 80 zu § 10 AuslG). Letzteres ist hier der Fall. Der Richterwahlausschuß hat ferner die Tatsachen, daß in der früheren DDR tätige Richter derartigen Strafrechtsfällen nicht immer ausweichen konnten und daß der Kläger die seinerzeit geltenden Strafrechtsnormen im allgemeinen nicht exzessiv angewendet hat, rechtsfehlerfrei dadurch berücksichtigt, daß er auch diesen Gesichtspunkt nicht als allein entscheidend angesehen hat. Nach Angaben des Klägers war diese Relativierung auch durch die ständige Entscheidungspraxis des Richterwahlausschusses unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) geboten.

Verwaltungsgerichtlich nicht zu beanstanden ist auch der Ablehnungsgrund der Benennung als Reservekader des Obersten Gerichts. Der erkennende Senat geht davon aus, daß der Richterwahlausschuß mit dem Begriff "beruflicher Werdegang" in

seiner Begründung gemeint hat, daß der Kläger von seinen Vorgesetzten als besonders systemtreu und politisch linientreu angesehen wurde. Da zur Überzeugung des erkennenden Senats feststeht, daß dem Richterwahlausschuß die Absage des Klägers an das Oberste Gericht bekannt und bewußt war, ist keine andere Deutung möglich. Dieser Gesichtspunkt stellt dann einen nachvollziehbaren Ablehnungsgrund dar, wenn dieser Eindruck zutreffend war. Davon ist nach Einschätzung des erkennenden Senats auszugehen. Der Kläger hat sich nach seinen eigenen Angaben in der mündlichen Verhandlung am 27.04.1994 durch das Angebot geehrt gefühlt und auch gemeint, daß die Einschätzung seiner Vorgesetzten zutreffend sei. Die Absage des Klägers brauchte der Richterwahlausschuß nicht besonders zu berücksichtigen, weil diese aus persönlichen Gründen ausgesprochen wurde und auch so gemeint war. Die vom Kläger sinngemäß gegebene Begründung, nicht fern von den rechtssuchenden Bürgern abstrakt wissenschaftlich arbeiten und nicht unter einem autoritären Vorsitzenden dienen zu wollen, hat keinen besonderen Bezug zum politischen System der früheren DDR. Der Kläger hat auch nicht etwa in Wirklichkeit aus "politischen" Gründen abgesagt und persönliche Gründe nur vorgeschoben, wie sich aus seinen Angaben in der mündlichen Verhandlung vom 27.04.1994 ergeben hat.

Auch was das Argument der sonstigen politischen und gesellschaftlichen Funktionen des Klägers in der SED und den mit der SED verbundenen Organisationen anbelangt, bestehen keine rechtlichen Bedenken. Dieses Argument sollte bei relativ geringem eigenem Gewicht der Abrundung des Gesamtbildes dienen und vermag dies rechtlich auch zu leisten. Zwar kann dem Kläger - wie oben dargelegt - nicht vorgehalten werden, daß er Organisationen angehörte, denen ein Richter üblicherweise angehören mußte, und daß er Funktionen übernahm, die ein Richter üblicherweise übernehmen mußte. Zwar muß ein Ablehnungsgrund - wie oben dargelegt - sich sachlich einleuchtend von üblichen und vorgeschriebenen Verhaltensweisen abgrenzen lassen. Der Kläger war aber in den Organisationen des politischen Systems etwas stärker eingebunden als in der

Richterschaft der früheren DDR üblich war. Dies steht zur Überzeugung des erkennenden Senats fest. Der Kläger war nicht nur Mitglied in SED und FDGB und hatte nicht nur eine Kreispartei-schule der SED für 1/2 Jahr besucht, sondern er war darüber hinaus BGL-Vorsitzender und Beauftragter für die Weiterbildung im Marxismus-Leninismus. In alledem zusammen lag nach der überzeugenden Einschätzung des Beklagten, die auf einer Auswertung der Personalakten der übernommenen Richter der früheren DDR beruhte, eine etwas über dem Durchschnitt liegende Häufung von Aktivitäten. Der Kläger selbst hat sich ebenfalls zur politisch aktiveren Hälfte der Richterschaft gezählt, wie sich seinen Ausführungen in der mündlichen Verhandlung vom 27.04.1994 entnehmen ließ.

Daß der Kläger auf die Ausschußmitglieder am 2.07.1991 den Eindruck eines Richters gemacht hat, der sich auch von menschenrechtswidrigen und rechtsstaatswidrigen Praktiken seiner früheren Tätigkeit in der DDR nicht klar distanziert und damit nicht nachdenklich umgeht, räumt er selbst ein. Welchen Eindruck er auf einen personell anders zusammengesetzten Richterwahlausschuß gemacht hätte, oder welchen Eindruck er in der mündlichen Verhandlung vor dem Sächsischen Obergericht am 27.04.1994 gemacht hat, ist nicht entscheidungserheblich. Ob es durch Art. 33 Abs. 2 GG geboten ist, daß bei einer eventuellen erneuten Bewerbung des Klägers um eine Ernennung zum Richter auf Probe seine Eignung erneut und nach dem gegenwärtigen Stand der Dinge beurteilt wird, kann offen bleiben. Diese Frage braucht nicht im Rahmen der verfahrensgegenständlichen Überprüfung der Entscheidung des Richterwahlausschusses vom 2.07.1991 gelöst zu werden.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf den §§ 167 Abs. 2 VwGO, 708 Nr. 11 und 711 ZPO.

Die Revision ist wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechts-sache zuzulassen (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Zwar geht es hier um Rechtsfragen des Übergangsrechts, diese können aber noch in einer größeren Zahl von Fällen von Bedeutung sein. Dies gilt insbesondere für das Bestehen und den Umfang der formellen Begründungspflicht und den Kontrollmaßstab bei der Prüfung einer Mehrzahl von nicht allein ausschlaggebenden Ablehnungsgründen.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen das Urteil steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.

Die Revision ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht Bautzen, Dr.-Peter-Jordan-Str. 19, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils oder des Beschlusses über die Zulassung der Revision schriftlich einzu-legen.

Die Revision muß das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils oder des Beschlusses über die Zulassung der Revision zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesver-waltungsgericht, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin einzu-reichen.

Die Begründung muß einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Für das Revisionsverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Revision und für die Revisi-onsbegründung. Danach muß sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristi-sche Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen.

gez.:
Dr. Semler

Dr. Schenk

Gröner

Beschluß

Unter Abänderung der Streitwertfestsetzung des Verwaltungsgerichts Chemnitz in seinem Beschluß vom 25.11.1993 wird der Streitwert für das Klageverfahren und für das Berufungsverfahren auf je 20.000,00 DM festgesetzt.

Gründe:

Dieser Beschluß beruht auf §§ 13 Abs. 1 Satz 1, 25 Abs. 1 Satz 3 GKG. In Verwaltungsstreitsachen, die Entscheidungen der Richterwahlausschüsse über die Eignung und Befähigung von Bewerbern für das Amt eines Richters zum Gegenstand haben, kommt als Streitwert nicht der Auffangwert des § 13 Abs. 1 Satz 2 GKG in Betracht, sondern eine Streitwertfestsetzung nach § 13 Abs. 1 Satz 1 GKG in Anlehnung an den im Streitwertkatalog für die Verwaltungsgerichtsbarkeit empfohlenen Wert für Laufbahnprüfungen für den höheren Dienst in Höhe von 20.000,00 DM (SächsOVG, B. v. 12.01.1994 - 2 S 693/93 -).

gez.:
Dr. Semler

Dr. Schenk

Gröner

