

# BDVR Rundschreiben



## Aus dem Inhalt

- Kleiner Verwaltungsgerichtstag
- Mediation
- Gerichtsstandorte in Rheinland-Pfalz
- Europa: Kollektiver Rechtsschutz

# Inhalt

## Aus dem BDVR

Keine weitere Aushöhlung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes .....	63
Für eine sinnvolle gerichtsinterne Mediation .....	63

## Aus dem BDVR und dem e.V.

Fortbildung .....	64
-------------------	----

## Aus dem e.V.

Bericht vom Kleinen Verwaltungsgerichtstag .....	65
Neuerungen beim EU-Grundrechtsschutz .....	69

## Aus den Landesverbänden

Baden-Württemberg: Vorstandswahlen .....	77
Hamburg: Vorstandswahlen .....	77
United Nations Dispute Tribunal .....	77
Niedersachsen: Mitgliederversammlung .....	79
Rheinland-Pfalz: Geplante Schließung eines Verwaltungsgerichts .....	79
Fortbildungsveranstaltungen .....	81

## Europa

VEV - Generalversammlung .....	84
Kollektiver Rechtsschutz: Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen .....	87
Stellungnahme der VEV .....	94

## Personalia

Zwei neue Senatsvorsitzende am Bundesverwaltungsgericht .....	96
Neue Bundesrichter gewählt .....	96

## Verwaltungsgerichtsbarkeit

Mediation .....	97
-----------------	----

## Justiz

Bericht über die JuMiKo .....	97
-------------------------------	----

## Rechtsprechung

Entziehung des gesetzlichen Richters .....	98
Zulässigkeit des Verwaltungsrechtswegs .....	101
Richterbesoldung .....	102
Vertretungsbefugnis vor dem OVG .....	110

## Presse

Streit um Richter als Schlichter .....	112
Anwälte und Steuerberater sollen nur noch eingeschränkt haften .....	113
Eine Gebühr für aussichtslose Fälle .....	114
Europäischer Richterstaat .....	115
Anwälte wollen Haftung einschränken .....	116
Kammer will Kanzleirecht aufmöbeln .....	116

## Impressum

### HERAUSGEBER

Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR)  
Deutscher Verwaltungsgerichtstag e.V.  
Kirchstraße 7, 10557 Berlin

### LAYOUT UND DRUCK

Reichert Druck + Verlag  
Quellenstr. 24, 65321 Heidenrod-Mappershain

### REDAKTION

Rainer P. Eckert, Michael Ehrmantraut, Rainer Hepp, Adelheid Rabas-Bamberger, Yvonne Stehlik, Dr. Hans-Günther Wartusch

#### ► Manuskripte und Zuschriften:

VPräsVG Rainer Hepp  
Verwaltungsgericht Darmstadt  
Julius-Reiber-Str. 37, 64293 Darmstadt  
Telefon: 06151 992-1717, Fax: 06151 992-1701  
Rainer.Hepp@VG-Darmstadt.Justiz.Hessen.de

#### ► Bestellungen und Adressänderungen:

RinVG Adelheid Rabas-Bamberger  
Verwaltungsgericht Darmstadt  
Julius-Reiber-Str. 37, 64293 Darmstadt  
Telefon: 06151 992-1767, Fax: 06151 992-1701  
Adelheid.Rabas-Bamberger@VG-Darmstadt.Justiz.Hessen.de

### WERBEANZEIGEN

RVG Dr. Hans-Günther Wartusch  
Verwaltungsgericht Wiesbaden  
Mainzer Str. 124, 65189 Wiesbaden  
Telefon: 0611 32613141, Fax: 0611 327061311  
Hans-Guenther.Wartusch@VG-Wiesbaden.Justiz.Hessen.de  
*Zur Zeit gilt Anzeigenpreisliste Nr. 11*

### INTERNET

► [www.bdvr.de](http://www.bdvr.de) ► [www.verwaltungsgerichtstag.de](http://www.verwaltungsgerichtstag.de)

Namentlich gekennzeichnete Beiträge stellen die Meinung der Autoren dar. Die Redaktion behält sich die Kürzung von Beiträgen vor. Für unverlangt eingesandte Manuskripte wird keine Haftung übernommen. Die nächste Redaktionssitzung findet am 14. September 2011 statt.



# Keine weitere Aushöhlung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen wendet sich gegen neuerliche Versuche, originäre verwaltungsrechtliche Verfahren den Zivil- statt den Verwaltungsgerichten zuzuweisen. Anlass hierfür sind zwei Gesetzentwürfe der Bundesregierung, mit denen einzelne öffentlich-rechtliche Streitigkeiten der Überprüfung durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit entzogen und der Zivilgerichtsbarkeit übertragen werden sollen. So sieht der **Referentenentwurf zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes** vor, dass die Vergabe öffentlicher Verkehrsdienstleistungen der Nachprüfung durch die Vergabekammern unterliegt. Der **Entwurf des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes** (BR-Drucks. 214/11) wiederum beabsichtigt, dem Oberlandesgericht die Zuständigkeit für Beschwerden gegen Entscheidungen der Bundesnetzagentur zu übertragen.

Hiermit droht ohne sachliche Rechtfertigung die weitere **Verfestigung einer Fehlentwicklung**, die das Gebot der Rechtswegklarheit missachtet und den Rechtsschutz gegen hoheitliches Handeln zu Lasten der hiervon Betroffenen zersplittert. Ihnen wird das besondere Qualitätsmerkmal des deutschen Rechtssystems – die Spezialisierung der Rechtsprechung durch Aufteilung auf mehrere Gerichtsbarkeiten und die dadurch bewirkte besondere **Effektivität des Rechtsschutzes – vorenthalten**. Die Überprüfung des Verwaltungshandelns anhand der verwaltungsrechtlichen Bestimmungen unter besonderer Berücksichtigung der Grundrechte wie auch des Allgemeinwohls bestimmt den Alltag der Verwaltungsgerichte. Darin unterscheiden sie sich von den Zivilgerichten, die zudem bei den prozentual sehr wenigen Verwaltungsstreitigkeiten nur bedingt Erfahrungen ansammeln können. **Synergieeffekte und Erfahrungsvorsprünge**, die sich nicht nur aus der konzentrierten Befassung mit einem Rechtsgebiet, sondern auch daraus ergeben, dass sich oftmals – nicht nur hinsichtlich des Verfahrens und allgemeiner Prüfungsmaßstäbe – fachgebietsübergreifend die gleichen Fragen,

**werden unterbunden**. Die Gefahr der Entwicklung einer Sonderrechtsprechung beeinträchtigt zugleich das Handeln der Verwaltung, welches sich regelmäßig an der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung orientiert und daher in besonderem Maße auf deren Einheitlichkeit angewiesen ist.

Die Bundesregierung setzt sich mit ihren Gesetzesvorhaben zudem erneut in **Widerspruch zu den Beschlüssen der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister** vom 29./30. Juni 2005 und vom 11./12. Juni 2008, in denen diese sich nachdrücklich für eine Bereinigung des Systems der Rechtswegzuweisungen eingesetzt haben. Auch das im Rahmen der Förderalismuskommission II entwickelte Eckpunktepapier zur Rechtswegzuständigkeit sowie die Abteilung Öffentliches Recht des 66. Deutschen Juristentages (2006) haben sich für eine Abgrenzung anhand der materiell-rechtlichen Einordnung der jeweiligen Streitigkeit ausgesprochen.

Gerade der Entwurf des Kohlendioxid-Speicherungsgesetzes, der als einzige Begründung für die Zuständigkeit der Zivilgerichte die Parallelvorschrift in § 75 Absatz 4 Energiewirtschaftsgesetz und die Notwendigkeit eines einheitlichen Rechtsweges für Fragen der Energiewirtschaft anführt, zeigt schließlich die **Gefahr einer Verselbständigung des Sonderrechts**, indem ein Präzedenzfall den nächsten nach sich zieht. Eine den Geboten der Effektivität und der Qualität des Rechtsschutzes verpflichtete Vereinheitlichung der Zuständigkeit kann daher nur – wie auch vom Bundesrat in seiner Stellungnahme gefordert – durch eine Aufgabe der abdrängenden Sonderzuweisungen in § 75 EnWG sowie in den vorgenannten Gesetzesentwürfen bewirkt werden.

Auf der Homepage ist zum Thema die allgemeine Stellungnahme „Die Bereinigung der Rechtswegzuständigkeiten im Verwaltungsrecht“ (April 2008) zu finden.

## Für eine sinnvolle gerichtsinterne Mediation!

*(Brief des BDVR-Vorsitzenden im Mai 2011 an alle Mitglieder des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages)*

Sehr geehrte/r Frau/Herr Abgeordnete/r ...!

Sie beschäftigen sich in diesen Tagen mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung. Damit behandeln Sie ein Thema, mit dem die Verwaltungsgerichtsbarkeit seit Jahren besonders viele Erfahrungen in praktischer Hinsicht gesammelt hat. Ich nenne beispielhaft das verdienstvolle Wirken der Kollegen Prof. Dr. von Bargen und Prof. Dr. Ortloff, weil beide die Mediation auch wissen-

schaftlich-theoretisch vorangebracht haben. Der BDVR hätte dem Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages die verwaltungsrichterliche Expertise gerne zur Verfügung stellen wollen. An dieser Stelle verweise ich auf unsere, Ihnen bereits bekannte Mediationsstellungnahme (zu finden auch unter [www.bdvr.de](http://www.bdvr.de)) und auf die Äußerung des uns in dieser Hinsicht nahestehenden Deutschen Richterbundes. Auf zwei Sorgen will ich Sie in aller Kürze hinweisen:



1. Wir warnen davor, erneut eine europarechtliche Vorgabe unvollständig umzusetzen.

Die Richtlinie 2008/52/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 setzt für ihren Anwendungsbereich die gerichtssinterne Mediation offenbar voraus (siehe Artikel 3 Buchstabe a Absatz 2 Satz 1 der Richtlinie). Es erscheint insoweit europarechtlich bedenklich zu sein, deren Einführung vom politischen Entschluss der jeweiligen Landesregierung abhängig zu machen. Mit der unbedingten Einführung der gerichtssinternen Mediation ließe sich politischer Schaden vermeiden, zumal sich die gerichtssinterne Mediation nachweislich bewährt hat und ohnehin nur in prozentual wenigen Fällen zur Anwendung kommt.

2. Es ist ernsthaft zu befürchten, dass die Mediation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit faktisch tot sein wird, wenn die unter dem Vorbehalt der jeweiligen Landesregierung stehende gerichtssinterne Mediation nicht frei gegeben wird.

Es gehört schon heute zur regelmäßigen Erfahrung in den Verwaltungsgerichten, dass Verwaltungsbehörden angesichts des immer engeren finanziellen Spielraums zu kostenträchtigen Zugeständnissen kaum noch bereit sind. Beispielsweise werden Bescheide in der gerichtlichen Verhandlung vergleichsweise gemildert, wenn nur die Kläger die Gerichtskosten tragen. Die vor dem Verwaltungsgericht klagenden Bürger haben ohnehin den Gerichtsgebührevorschuss einzahlen müssen, die beklagten Verwaltungsträger haben nichts vorzuschießen. Bei einer Entscheidung für eine Mediation außerhalb des Gerichts während eines anhängigen Gerichtsverfahrens wäre von beiden Seiten immer die Kostentragung zu regeln. Die Behörden werden sich kaum bereitfinden, ihren Anteil an den Kosten der externen Mediation zu tragen, die ja nicht mit einer Erfolgsgarantie einhergeht und die Frage, wer im Fall ei-

nes letztlich doch nötigen Urteils die Kosten zu tragen hat, nicht vorweg beantwortet. Wir warnen vor der anscheinend auch bei Anwaltsverbänden bestehenden Fehlvorstellung, dass es vor allem große und finanziell einträgliche Bauprojekte sind, die Mediationen nach sich zögen. Der Alltag der Verwaltungsgerichte wird geprägt von den Fällen „des kleinen Mannes“ bzw. „der kleinen Frau“ mit niedrigen Streitwerten, bei denen eine nach Stundensätzen abzurechnende Mediation als unverhältnismäßig teuer erschiene. In solchen Fällen würden sich die Behörden allenfalls auf eine gerichtssinterne Mediation einlassen (auch da erleben wir trotz der gegenwärtigen Kostenneutralität Absagen). Eine gerichtssinterne Mediation kann helfen, und sie braucht keineswegs umsonst zu sein. Der Gesetzgeber könnte regeln, dass die vom Streitwert abhängigen drei Gerichtsgebühren, die vom Kläger vorweg einzuzahlen sind und bei einem Urteil vom Verlierer zu tragen wären, sich bei einer erfolgreichen gerichtssinternen Mediation nicht auf eine Gerichtsgebühr (wie bei einer Klagerücknahme) reduzieren, sondern weniger oder gar nicht absinken.

Abschließend bitten wir darum, die Praktikabilität des gerichtssinternen Mediationsverfahrens sicherzustellen. Dazu gehört die noch im Referentenentwurf vorgesehene Ermächtigung für richterliche Mediatoren, einen Vergleich zu schließen und den Streitwert festzusetzen. Selbstverständlich bieten Richter auch als Mediatoren unverändert die Gewähr, eine Vereinbarung in einem gültigen Vergleich als Titel zu protokollieren. Es besteht daher keinerlei Notwendigkeit, dieses einfache und in der Praxis bewährte Verfahren durch ein bürokratisches und bürgerfermes Procedere zu ersetzen. Wir teilen diesbezüglich die Auffassung des Bundesrates uneingeschränkt. Das gilt auch für eine Übernahme des Güterichtermodells (durch Verweis auf § 278 Abs.5 ZPO in einem neu einzuführenden § 86a VwGO).

## Fortbildung

### Qualitätssteigerung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit

#### Vorankündigung

Der Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag führt vom 9. bis 11. November 2011 (Beginn am Mittwoch um 14 Uhr, Ende am Freitag gegen 13 Uhr) in den Räumen des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg (früheres Bundesverwaltungsgericht) in Berlin eine Fortbildung für erfahrene wie auch für dienstjunge Kolleginnen und Kollegen durch. Es geht darum, bewährte bzw. eingeschliffene Arbeitsweisen selbstkritisch zu betrachten, ungewöhnliche Handhabungen der Fallbearbeitung kennenzulernen und sich der Frage zu widmen, ob Gutes nicht auch noch besser gelingen könnte. Beleuchtet werden der Umgang mit dem eigenen Dezernat, die Zusammenarbeit im Spruchkörper und der Kontakt mit den Beteiligten. Angesichts

der mittlerweile in vielen Bundesländern entspannten Belastung wird die Vermeidung überlanger Verfahrensdauern nur einen Teilaspekt ausmachen. Die Veranstaltung knüpft an die Fortbildungen für Proberichter und für Vorsitzende Richter vor etwa zehn Jahren an, die damals großen Anklang fanden. Die Leitung hat wiederum Jürgen Kipp (Präsident des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg). Die Referentinnen und Referenten, die genauen Einzelthemen und das Rahmenprogramm der Tagung werden noch bekanntgegeben. Das optionale Tagungshotel wird das gegenüber vom Gericht liegende Motel One sein. Zur Anmeldung wird noch gesondert eingeladen; eine Absage aus Kapazitätsgründen bleibt vorbehalten.



# Bericht vom Kleinen Verwaltungsgerichtstag in Köln am 19./20. Mai 2011

von VRinVG Jutta Krieger, München

Der Deutsche Verwaltungsgerichtstag e.V. lud in diesem Jahr zum fünften Mal zu einem „Kleinen Verwaltungsgerichtstag“ ein. Zum „Kleinen Verwaltungsgerichtstag“ treffen sich die Verbandsmitglieder in den Jahren zwischen dem alle drei Jahre stattfindenden kongressartigen „Großen Verwaltungsgerichtstag“<sup>1</sup> in deutlich reduzierter und daher auch begrenzter Teilnehmerzahl. Nach Berlin (2005), Hamburg (2006), München (2008) und Kassel (2009) war nun mit Köln der Westen der Republik an der Reihe.<sup>2</sup>

Der Bundesvorstand hatte erwartungsgemäß gleichermaßen interessante wie aktuelle Themen auf die Tagesordnung gesetzt. Zur Frage: **„Brauchen wir ein neues Verwaltungsverfahrensgesetz?“** konnten als Referenten **Prof. Dr. Martin Burgi**, Inhaber des Lehrstuhls für Deutsches und Europäisches Öffentliches Recht und Gründer der Forschungsstelle für Verwaltungsrechtsmodernisierung und Vergaberecht an der Ruhr-Universität Bochum und **Prof. Dr. Ulrich Ramsauer**, Universität Hamburg und Vorsitzender Richter am Hamburgischen OVG gewonnen werden. Über **„Neuerungen beim EU-Grundrechtsschutz“** berichtete **Prof. Dr. Jan Bergmann**, VGH Baden-Württemberg, und zum Thema **„Großverfahren und Bürgerunwillen“** referierte **Matthias Schubert**, Vorsitzender Richter am VG Berlin und Sprecher der Bürgerinitiative „Weg mit Flugrouten über Kleinmachnow“.

Der Vorsitzende Dr. Christoph Heydemann und der Hausherr, Präsident Dr. Joachim Arntz, begrüßten die ca. 100 Teilnehmer in den Räumen des Verwaltungsgerichts Köln, das seit 1980 im „Appellhof“ untergebracht ist. Ein Gebäude, das seit fast zweihundert Jahren als Gerichtsgebäude genutzt wird und sowohl für gute als auch schlechte Phasen der Rechtsentwicklung steht, so Dr. Arntz in seinem Grußwort. Berühmt wurde es als Sitz des preußischen Appellationsgerichtshofs der Rheinlande, der die oberste Instanz für das in den Rheinlanden nach der Beendigung der französischen Besetzung fortgeltende französische Recht war und vom Volksmund „Appellhof“ genannt wurde. Später diente das Haus am Appellhofplatz lange Jahre ausschließlich der Strafjustiz. In der Zeit des Nationalsozialismus tagten dort Sondergerichte, die über 100 Todesurteile fällten. Im Jahr 1979 fand im Appellhof der Prozess gegen den NS-Täter Kurt Lischka statt, der vom Landgericht Köln wegen seiner Beteiligung an Juden deportationen zu einer hohen Haftstrafe verurteilt wurde.

Dr. Heydemann, der wie immer souverän und mit viel Humor durch die Tagung führte, erinnerte die Teilnehmer zur Einführung in das zentrale Thema des ersten Tages, **„Brauchen wir ein neues Verwaltungsverfahrensgesetz?“** daran, dass das VwVfG des Bundes in diesem Jahr seinen

35. Geburtstag feiert. Möglicherweise sei das schon etwas in die Jahre gekommene Gesetz dem Konkurrenzdruck des Fachrechts mit eigenen Verfahrensregeln nicht mehr gewachsen, für den Wettbewerbsföderalismus nicht gut genug gerüstet und darüber hinaus nicht europakompatibel. Es stelle sich daher durchaus die Frage, ob eine Anpassung nötig sei. Vielleicht habe das Großprojekt „Stuttgart 21“, das in letzter Minute gestoppt und dem „Heiligen Verfahrensvater Geißler“ übergeben worden sei, aber auch gezeigt, dass Fragen der gesetzlichen Regelung von Verwaltungsverfahren weniger mit realer Konfliktlösung zu tun hätten, sondern eher akademischer Natur seien.

**Prof. Burgi**, der beim Bundesvorstand wohl im Verdacht stand, Befürworter eines gänzlich neuen Regelwerks zu sein, beantwortete die Frage nach der Notwendigkeit eines neuen Gesetzes bereits einleitend mit einem entschlossenen: „Nein, aber...“. Das VwVfG sei im Grundsatz ein gutes Gesetz, das von den Verwaltungsgerichten auch erfolgreich angewendet und fortentwickelt werde. Allerdings sei es in der Tat nicht nur in die Jahre, sondern in die Jahrzehnte gekommen und lasse Gestaltungswillen und Vitalität vermissen. So sei das „Grundgesetz des Verwaltungsrechts“ in den zurückliegenden 35 Jahren lediglich vier Mal geändert worden, während das eigentliche Grundgesetz im gleichen Zeitraum zwanzig Änderungen erfahren habe. Im Gegensatz zum VwVfG sei der Gestaltungswille des Fachrechts stark. Diese Vitalität führe zu einer Bedrohung des VwVfG als Generalkodifikation. Zunehmend entstünden Gesetze, die mit einem Allgemeinen Teil des Fachrechts ihrerseits kodifikatorischen Charakter hätten, ohne dass dies bereichsspezifisch geboten sei. Als Beispiele für solche vitalen Bereichskodifikationen nannte Prof. Burgi das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz, das Informationsfreiheitsgesetz und das geplante, aber nicht verwirklichte Umweltgesetzbuch. Folgen dieser Entwicklung seien Rechtszersplitterung, Intransparenz und letztlich die Dekodifikation der Generalkodifikation. Ihr müsse mit einer Revitalisierung des VwVfG begegnet werden. Gestaltungsimpulse hierfür kämen aus dem EU-Verfahrensrecht, aus der Anwendungspraxis und aus der Wissenschaft. Diese seien aufzugreifen und vorhandene Lücken des VwVfG durch Aufnahme neuer Verfahrenselemente und Verfahrensarten zu schließen. Dabei böten die einzelnen Landesverwaltungsverfahrensgesetze Raum zur Erprobung neuer Vorschriften. Inhaltlich sei etwa an eine allgemeine Regelung des Genehmigungsverfahrens zu denken. Die Genehmigungsfiktion in § 42a VwVfG sei neu in ein Gesetz aufgenommen worden, das die Genehmigung selbst gar nicht typisiere. Verallgemeinern und zusammenfassen ließen sich auch Vorschriften im Bereich



der Personalkonzessionen, wo derzeit zahlreiche Regelungen mit Wortlautidentität existierten. Für Großverfahren könne man ein Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung vorsehen. Ebenfalls geregelt werden könnten Anzeige- und Genehmigungsbedürftigkeitsverfahren. Zu denken sei auch an eine Regelung der Konzentrationswirkung und mit einem § 48a VwVfG könne eine eigene Rücknahmenvorschrift für europarechtliche Verwaltungsakte geschaffen werden. Steuernde Wirkung könne das Verwaltungsverfahren zudem durch ausdrückliche Aufnahme von Verfahrenszwecken in das VwVfG entfalten. Einigkeit bestehe darin, dass dem Verwaltungsverfahren eine dem jeweiligen materiellen Recht dienende Funktion zukomme. Das Verwaltungsverfahren sei aber nicht auf diese Funktion beschränkt. Die ausdrückliche Bestimmung zusätzlicher über die dienende Funktion hinausgehender Zwecke könne Transparenz und Akzeptanz schaffen und werte das Verfahren auf. Dies insbesondere dann, wenn ein Zusammenhang zwischen Zweckbestimmung und Fehlerfolgenrecht hergestellt werde, der eine spätere Heilung ausschließe. So könne etwa eine vorgezogene Bürgerbeteiligung, die ausdrücklich zu dem Zweck durchzuführen sei, frühzeitig Vertrauen und Akzeptanz zu schaffen, nicht nachgeholt werden, da dieser Zweck später nicht mehr erreicht werden könne.

**Prof. Ramsauer** erläuterte, dass das VwVfG bewusst als Teilkodifikation entstanden sei. So gelte es primär nur für Bundesbehörden. Mit den Ländern habe man sich auf den Erlass inhaltsgleicher landesrechtlicher Regelungen geeinigt (sog. Simultangesetzgebung). Dies sei einer der Gründe für die seltenen Änderungen. Das VwVfG enthalte keine Regelungen für verwaltungsprivatrechtliches oder schlicht-hoheitliches Handeln und keine Regelung der administrativen Rechtssetzung. Es finde auch keine Anwendung in sozial- oder abgabenrechtlichen Verfahren (Drei-Säulen-Theorie). Zu begrüßen sei, dass mit dem geplanten, aber nicht verwirklichten Umweltgesetzbuch keine vierte Säule entstanden sei. Regelungsdefizite im VwVfG seien darauf zurückzuführen, dass es zwar eine Kodifikationsidee, aber keine echte Gestaltungsidee gegeben habe. Anfänglich habe man ein solches Gesetz sogar für entbehrlich gehalten. Erst mit der Zeit sei die Bedeutung des Verwaltungsverfahrens gewachsen, weil man erkannt habe, dass Grundrechtsschutz, Akzeptanz und Partizipation durch Verfahren und Verfahrensrecht geschaffen werden könne. Dieser Bedeutungszuwachs habe ein zunächst als langweilig und technisch angesehenes Gesetz in den Blickpunkt der Politik gerückt. Das VwVfG sei politisches Recht mit hohem Problemlösungspotential, wecke dadurch aber auch rechtspolitische Begehrlichkeiten. Durch Änderung von Verfahrensvorschriften könne kostengünstig Modernität und Gestaltungswille demonstriert werden. Dass das VwVfG bislang nur wenige Änderungen erfahren habe, sei gerade seine Stärke. Denn das VwVfG sei nicht tagespolitisch, gleichwohl aber auf der Höhe der Zeit. Regelungen seien nur dann sinnvoll, wenn nicht bloße Selbstverständlichkeiten geregelt würden. Eine Regelung solle steuernde Wirkung haben. Insoweit halte er die Regelung von Zwecken für problematisch. Er sehe aber

durchaus Weiterentwicklungsmöglichkeiten des Gesetzes. Es gebe Regelungsfehler und Regelungsschwächen, z.B. § 45 Abs. 2 VwVfG. Bereichsspezifische Abweichungen des Fachrechts seien zu integrieren. Das VwVfG könne auch zur Erfüllung europarechtlicher Vorgaben modifiziert werden. Allerdings müsse nicht auf jede Entscheidung europäischer Gerichte mit einer Anpassung reagiert werden. Es stelle sich vielmehr die Frage, was ist so valide, dass es bei uns implementiert werden muss. Die Gefahr der Aushöhlung des VwVfG durch die Dynamik und den Gestaltungswillen des Fachrechts sehe er auch. Es sei aber zu bedenken, dass jede Veränderung auch Nachteile bringe. Keinesfalls dürfe es Sonderregelungen in einzelnen Ländern geben. Den Grundsatz der Simultangesetzgebung aufzugeben, sei ein Sündenfall. Dabei seien Zusätze nicht das Problem, aber abweichende Regelungen z.B. unterschiedliche Präklusionsfristen müssten unbedingt vermieden werden. Das Verwaltungsverfahren müsse gegen tagespolitische Einflüsse gesichert werden. Vor symbolischer Gesetzgebung sei zu warnen; Änderungen müssten stets substantielle Verbesserungen sein. Die Frage nach einem neuen VwVfG sei daher mit einem klaren Nein zu beantworten. Nötig sei aber eine Weiterentwicklung mit Behutsamkeit und Augenmaß.

**Ministerialrat Dr. Heribert Schmitz**, Leiter des Referats Verwaltungsverfahrenrecht im Bundesministerium des Inneren, wies auf die beabsichtigte Rückführung der Vorschriften des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes in das VwVfG hin. Dabei solle der Erörterungstermin fakultativ gestellt werden, der Verzicht aber die Ausnahme bleiben.<sup>3</sup>

In der sich anschließenden lebhaften Diskussion wurde geltend gemacht, dass das VwVfG vorrangig die Verwaltung betreffe und nur ein sehr geringer Teil der Fälle, in denen Vorschriften des VwVfG eine Rolle spielten, zu Gericht gingen. Es sei also primär ein Gesetz zu schaffen, das von der Verwaltung ernst genommen werde. Die Frage nach der Anwendungspraxis der Gerichte stelle sich erst in zweiter Linie. Einigkeit bestand darin, dass das verwaltungsgerichtliche Verfahren für die Verwaltung disziplinierende Wirkung habe. Betont wurde die generalpräventive Wirkung des Verfahrensrechts, die der Qualitätssicherung diene. Die penible Einhaltung aller Verfahrensschritte solle zur bestmöglichen Entscheidung führen. Eine Nachholung von Verfahrensschritten dürfe nicht nur mit dem Ziel stattfinden, die Entscheidung zu halten. Eine unterlassene Anhörung könne zu einem nicht wieder gutzumachenden Vertrauensschaden führen. Im Hinblick auf den Drittschutz sei zu berücksichtigen, dass die Beteiligung Dritter nicht als lästig betrachtet werden dürfe. Selbstkritisch wurde die Frage aufgeworfen, ob wir Verwaltungsrichter das VwVfG nicht zu einer stumpfen Waffe gemacht hätten. Beklagt wurde ein Rückzug der Kontrolltiefe. An die Kollegen wurde appelliert, das Verfahrensrecht ernster zu nehmen. Die Prüfungskultur müsse sich in diese Richtung verändern. Viele Teilnehmer plädierten für die Wiedereinführung und Verbesserung des Widerspruchsverfahrens. Prof. Burgi warnte hingegen vor



der Heroisierung und Mystifizierung dieses Verfahrens und wies darauf hin, dass dessen Abschaffung ebenfalls eine disziplinierende Wirkung der Verwaltung gegenüber haben könne, da Heilungsmöglichkeiten entfielen.

Auf seine abschließend an die Referenten gerichtete Frage, ob in den nächsten zehn Jahren mit einer erheblichen Verbesserung des VwVfG im Bund und in Nordrhein-Westfalen zu rechnen sei, erhielt Dr. Heydemann durchaus optimistische Antworten. Dabei gab Prof. Burgi allerdings zu bedenken, dass die Anwendung des Rechts immer auch von außerhalb der Norm liegenden Faktoren, etwa den Kosten, abhänge. Beide Referenten richteten einen Appell an die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Seit einigen Jahren sei eine Entfernung der Wissenschaft von der Praxis festzustellen. In der Wissenschaft dominierten Publikationen zum Verfahrensrecht, die von der Praxis sehr weit entfernt seien. Publikationen aus der Praxis gäbe es zwar von Anwälten, nicht aber in entsprechender Anzahl von Richtern. Diese Entwicklung sei unglücklich. Die Stimme der Verwaltungsrichter müsse lauter werden.

Der erste Veranstaltungstag wurde durch eine informative zweistündige Stadtführung ergänzt und fand seinen Ausklang im Kölschen Brau- und Wirtshaus Gaffel am Dom.

Am Morgen des zweiten Veranstaltungstages referierte zunächst **Prof. Bergmann** sachkundig und äußerst kurzweilig über **Neuerungen beim EU-Grundrechtsschutz**<sup>4</sup>. Dabei überraschte er die Teilnehmer eingangs mit der These, solche Neuerungen gäbe es gar nicht, um sogleich mit der Antithese aufzuwarten, wonach der Reformvertrag von Lissabon mit der zugleich am 1.12.2009 in Kraft getretenen Grundrechtecharta einen integrationspolitischen Meilenstein in der Fortentwicklung der Europäischen Union und des EU-Grundrechtsschutzes darstelle. Erstmals in der Geschichte Europas fänden sich sowohl politische, wirtschaftliche und soziale als auch Bürger- und Justizgrundrechte rechtsverbindlich gebündelt und inhaltlich ausdifferenziert in einem einzigen Dokument. Für beide Thesen sprächen gute Argumente. Welche der beiden sich am Ende als prägend darstelle, werde die Zukunft zeigen. Der Referent stellte zunächst den Inhalt der Charta vor und ging auf einzelne Kritikpunkte, insbesondere auf gegen das „holzschnittartige“ Schrankensystem gerichtete Bedenken ein. Sodann erläuterte er den Anwendungsbereich der Charta sowie Einzelheiten der Grundrechtsprüfung. Als Ergebnis hielt er fest, dass die Charta, unabhängig davon, ob sie als „Meilenstein“ oder als „Nichts Neues“ bewertet werde, in jedem Fall den Menschenrechtsschutz und damit die Seele Europas und das Herz der Europäischen Identität stärke.

Schwerpunkt der anschließenden Aussprache waren Fragen zur Anwendung der Chartarechte bei der Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht und die insoweit vom Referenten dargestellten verschiedenen Lösungsansätze für die Abgrenzung von nationalem Recht und Unionsrecht.

Die Tagung wurde fortgesetzt mit dem Thema „**Großverfahren und Bürgerunwillen**“. **Herr Schubert** erläuterte seinen Standpunkt anhand dreier aktueller Planungen,

dem Neubau des Schauspielhauses Köln, dem Projekt „Stuttgart 21“ und dem Flughafenbau Berlin-Schönefeld, deren Verfahrensgeschichte für die vorliegende Problematik symptomatisch sei.

Im Kölner Fall habe der Stadtrat aufgrund eines städtebaulichen Wettbewerbs beschlossen, das Schauspielhaus durch einen Neubau zu ersetzen. Im Laufe der Planung sei es zu erheblichen Kostensteigerungen gekommen. Um die Kosten zu begrenzen, hätte die ursprüngliche Planung nur in abgespeckter Form verwirklicht werden können. Mit der geänderten Planung seien aber die mit dem angestrebten Neubau verbundenen Vorteile nicht mehr zu erreichen gewesen. Gegen das Vorhaben habe sich daher ein auch von Kulturschaffenden unterstützter Bürgerprotest entwickelt. Schließlich habe sich eine Mehrheit des Kölner Stadtrats auf einer Sondersitzung einem Bürgerbegehren angeschlossen, das sich gegen den Neubau und für die Sanierung des denkmalgeschützten Bauwerks in der Kölner Innenstadt eingesetzt habe. Der Fall weise insofern Parallelen zum geplanten Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofs auf, als in beiden Fällen ein denkmalgeschütztes Gebäude durch einen Neubau ersetzt werden solle. Auch in Stuttgart seien als Ziel betriebliche Verbesserungen genannt worden, deren Eintreten aber nachträglich angezweifelt werden müsse. Das Projekt „Stuttgart 21“ berge zudem neben dem Kostenrisiko auch geologische Risiken. Beim Ausbau des Flughafens Schönefeld läge das Problem darin, dass dem planfestgestellten Vorhaben gerade Flugrouten zugrunde lägen. Danach hätte der Flugbetrieb nur über einen Ort und ansonsten über unbebautes Gebiet geführt. Auf dieser Grundlage sei auch das der Planung zugrunde liegende Lärmgutachten erstellt worden. Nunmehr seien Parallelstarts vorgesehen, die ein Abknicken der Flugrouten erforderlich machten. Diese abknickenden Flugrouten führten aber über Gebiete, die bislang als nicht betroffen galten, hierzu gehöre auch Kleinmachnow. Gegen den Planfeststellungsbeschluss hätte Kleinmachnow mangels Betroffenheit aber gar nicht klagen können.

Den geschilderten Fällen sei gemeinsam, dass sich die jeweiligen Planungen nachträglich verändert hatten. Der Protest habe sich deshalb auch nicht bereits während der Planungsphase geregt, sondern erst als man gesehen habe, dass ursprünglich vorhandene Planungsvorteile durch die Modifizierung entfallen seien. Von den Entscheidungsträgern werde die geänderte Situation nicht erkannt oder jedenfalls nicht als wesentlich wahrgenommen. Immer gebe es auch – nicht zwingend unredliche – geheime Motive, die den Bürgern nicht offen kommuniziert worden seien. In Köln lägen diese wohl darin, dass ein Neubau mit einem Neuanfang verbunden sei und sich der Planer einen Namen machen könne. In Stuttgart sei es immer auch um die Gewinnung von Wohn- und Arbeitsflächen gegangen. Hierin sehe der Bürger aber keinen adäquaten Vorteil, weil sich nur Gewinne für die beteiligten Banken und Baukonzerne ergäben. Die Situation in Schönefeld weiche von den anderen beiden Fällen dadurch ab, dass von Anfang an nicht rechtmäßig gehandelt worden sei. Dass



der Parallelbetrieb abknickende Flugrouten erforderlich mache, sei bereits anfänglich erkennbar gewesen. Der Planfeststellungsbeschluss beruhe daher auf einer unrealistischen Lärmprognose und enthalte somit einen erheblicher Abwägungsfehler.

Die Lösung sehe er keineswegs in einem generellen Aufrollen bestandskräftiger Planfeststellungsbeschlüsse. Aber bei Vorteilswegfall, bei nachträglich eintretenden Belastungen oder wenn sich später zeige, dass ein anfänglich angenommener Vorteil nicht gegeben sei und erst recht bei vorsätzlichem Missbrauch der Planung solle nicht an der einmal getroffenen Planungsentscheidung festgehalten werden dürfen. Im Ausland werde in viel stärkerem Maße auf Transparenz der Verfahren und Kontrolle durch die Bürger gesetzt. In diesem Zusammenhang sei auf Presseberichte<sup>5</sup> zu einem in Schweden geplanten atomaren Endlager zu verweisen, bei dem Bürger und Vorhabenträger in ständigem Dialog stünden und Einigkeit darüber bestehe, dass ein Ausstieg aus dem Vorhaben noch bis zum Baubeginn möglich sei.

Dr. Heydemann warf zur Eröffnung der Diskussion folgende Fragen auf: „Ist das Verhältnis zwischen repräsentativer Demokratie und Bürgerbeteiligung gut austariert? Sind die von Herrn Schubert genannten Beispiele Einzelfälle, in denen innerhalb des geltenden Rechts schlampig oder unseriös gearbeitet wurde oder ist das geltende Recht insuffizient und sind deshalb neue Modelle nötig? Wie ist mit der Zeitspanne umzugehen, wenn sich der Bürgerprotest erst im zehnten Jahr äußert? Ist dies ein Problem der Partizipation und der Unmittelbarkeit, oder sind die Verfahren gut, der Bürger aber dennoch unzufrieden? Ist all das Ausdruck einer sterbenden Gesellschaft? Sind wir eine Demokratie ohne Demokraten? Kann der Gesetzgeber überhaupt helfen, wenn die Akzeptanz fehlt?“

In der Diskussion wurde zunächst festgehalten, dass sich der Kölner Fall von den anderen beiden Projekten dadurch unterscheidet, dass der dortigen Planung keine Planfeststellung, sondern jederzeit zu ändernde Ratsbeschlüsse zugrunde lagen und auch keine Bürgerbeteiligung erfolgt sei. Im Hinblick auf das Projekt „Stuttgart 21“ wurde die Ansicht geäußert, dass kaum ein Projekt demokratisch so legitimiert gewesen sei wie dieses. Es habe verschiedene Planungsvarianten, Klageverfahren und in der Planungsphase mehrere Wahlen gegeben, in denen Befürworter des Projekts (wieder-)gewählt worden seien; gleichwohl komme der Bürgerprotest erst kurz vor Baubeginn. Mehr Ruhe sei möglicherweise durch eine das Verfahren bereits ab einem sehr frühen Zeitpunkt begleitende Mediation zu erreichen. Allerdings müsse man sich auch bewusst

machen, dass die rechtliche Kontrolle bei solchen Vorhaben nicht umfassend sei und nur auf Teilaspekte Bezug nehme. So seien finanzielle Auswirkungen nicht zu prüfen. Ein weiterer Aspekt sei, dass Planfeststellungsverfahren häufig nicht ergebnisoffen betrieben würden. Die frühzeitige Bürgerbeteiligung habe meist nur eine Ergänzung zur Folge, und bringe regelmäßig keine Nulllösung. Kontrovers diskutiert wurde die Frage, ob im Verwaltungsverfahren über die Gewährleistung eines ordnungsgemä-

ßen Verfahrens hinaus überhaupt Akzeptanz für die Verwaltungsentscheidung anzustreben sei. Schließlich stelle sich schon die Frage, um wessen Akzeptanz man werben solle, um die der Grundstückseigentümer, der Gemeindeglieder, der Trassenanlieger oder sämtlicher Bürger des jeweiligen Bundeslandes? Im Übrigen habe der Vorhabenträger das Recht, sein Vorhaben irgendwann auch durchzuführen. Einigkeit bestand darin, dass vollständige Akzeptanz des Ergebnisses nie erreicht werden könne. Das Ziel könne allenfalls weitgehende Akzeptanz für eine vertretbare Lösung sein. Der Schlüssel hierzu sei die bessere Information der betroffenen Bürger.

Am Ende des fachlichen Teils dankte Dr. Heydemann den Referenten für die informativen Vorträge, den Teilnehmern für die lebhaften Diskussionen und nicht zuletzt den Kollegen vor Ort für ihr großes Engagement, das die Durchführung der Tagung erst ermöglicht habe. Zum Ausblick auf den nächsten „Kleinen Verwaltungsgerichtstag“ erhielten die Verbandsmitglieder ein Rätsel mit auf den Nachhauseweg: Der Vorstand habe für 2012 einen Tagungsort gewählt, der viele Gemeinsamkeiten mit Köln aufweise. Denn es handle sich um eine schöne, ebenfalls an einem großen Fluss gelegene Stadt, in der sowohl Bier als auch ein Dom zu finden seien.<sup>6</sup>

Den Abschluss der Tagung bildete ein Besuch beim WDR, wo die Teilnehmer von der Justiziarin **Frau Michel** herzlich empfangen wurden. In ihrer Begrüßung informierte sie über Aufgaben und Organisation des Justiziariats und gab einen Einblick in das ab 2013 geplante neue Gebührenmodell, das den Ersatz der geräteabhängigen Gebühr durch einen Rundfunkbeitrag für jeden Haushalt bzw. für jede Betriebsstätte vorsieht. Danach erhielten die Teilnehmer unter sachkundiger Führung Gelegenheit zur Besichtigung des Funkhauses mit dem Großen Sendesaal und den Hörfunk- und Fernsehstudios.

Alles in allem eine rundum gelungene Tagung – schade nur, dass sich der „Spatz vom Wallrafplatz“ nicht gezeigt hat.

<sup>1</sup> Für 2013 in Münster geplant.

<sup>2</sup> Vgl. die entsprechenden Tagungsberichte in den BDVR-Rundschreiben 2006 Heft 4-5, S. 84-87; 2008 Heft 3, S. 103-107; 2009 Heft 3, S. 79-82.

<sup>3</sup> Vgl. auch die Stellungnahme des BDVR zum Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung und Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren, BDVR-Rundschreiben 1/2011, S. 4-5.

<sup>4</sup> Dieser Vortrag ist im Anschluss vollständig abgedruckt.

<sup>5</sup> Vgl. „Die sanfte Tour“, Spiegel 20/2011, S. 48 ff.

<sup>6</sup> Des Rätsels Lösung ist Regensburg.





# Neuerungen beim EU-Grundrechtsschutz

von Prof. Dr. Jan Bergmann, Stuttgart\*

*These:* Der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Reformvertrag von Lissabon bringt keine echten Neuerungen des EU-Grundrechtsschutzes. Beginnend mit der vom Verwaltungsgericht Stuttgart vorgelegten Rechtssache Stauder<sup>1</sup> im Jahr 1969 hat der EuGH bis zum heutigen Tag in zahllosen Entscheidungen auf der Basis nationaler Verfassungen und insbesondere der Europäischen Menschenrechtskonvention einen effektiven Grundrechtsschutz aufgebaut. Auch das deutsche Bundesverfassungsgericht sieht diesen als hinreichend lückenlos und funktionierend an<sup>2</sup>. Der Lissabon-Vertrag kodifiziert ihn lediglich in der neuen Grundrechtecharta zum Zwecke der Sichtbarkeit für die Bürger. Wirklich neue Grundrechte dagegen weist die Charta nicht auf. Ohnehin gelten die bisherigen (ungeschriebenen) EU-Grundrechte nach Art. 6 Abs. 3 EUV ausdrücklich als allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts fort. Aus diesem Grund kann selbst das Lissaboner Grundrechteprotokoll, das Polen (aus Angst vor liberalen Abtreibungsregeln und der Anerkennung homosexueller Partnerschaften), das Vereinigte Königreich (aus Angst vor den wirtschaftlichen und sozialen „Solidaritäts“-Grundrechten) und bald Tschechien (aus Angst vor möglichen Gebietsansprüchen deutscher Staatsbürger und genereller EU-Skepsis)<sup>3</sup> vom Anwendungsbereich der Charta ausnimmt, nicht zu einer Gefährdung oder gar Spaltung des EU-Grundrechtsschutzes führen. In Sachen EU-Grundrechtsschutz gilt also: Im Westen, besser: In Europa nichts Neues.

*Antithese:* Der Reformvertrag von Lissabon stellt mit der zugleich am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Grundrechtecharta einen integrationspolitischen Meilenstein in der Fortentwicklung der EU und des EU-Grundrechtsschutzes dar. Erstmals in der Geschichte Europas finden sich sowohl politische, wirtschaftliche und soziale als auch Bürger- und Justizgrundrechte rechtsverbindlich gebündelt und inhaltlich ausdifferenziert in einem einzigen Dokument<sup>4</sup>. Schuf der Römische EWG-Vertrag mit dem Blickwinkel des homo oeconomicus 1958 den „Marktbürger“, der Maastrichter Vertrag hieraus mit der Perspektive des homo politicus 1993 den „Unionsbürger“, steht nunmehr durch Lissabon-Vertrag und Grundrechtecharta der in allen seinen Wesensarten geschützte „Mensch“ im Zentrum der Europäischen Union. Nie zuvor schützte den Menschen ein vergleichbar lückenloser und hochmoderner transnationaler, gerichtlich einklagbarer Grundrechtekatalog. Die Charta wird deshalb in den nächsten Jahren – schon wegen des unaufhaltsamen Bedeutungszuwachses des Europarechts – nicht nur die Rechtsprechung des Luxemburger EuGH, sondern auch die der mitgliedstaatlichen Gerichte nachhaltig befruchten. Gleiches gilt für die Judikatur des Straßburger Menschenrechtsgerichtshofs spätestens nach dem in Art. 6 Abs. 2 EUV vorgesehenen – politisch, rechtlich und symbolisch wichtigen – Beitritt der Europäischen Union

zur EMRK, der derzeit aktiv vorbereitet wird<sup>5</sup>. Nach einem Beitritt der EU zur EMRK wird der Straßburger EGMR als zusätzliche „Rechtsmittel“- und Leitinstanz mit Grundrechtsurteilen des Luxemburger EuGH auch zur EMRK konfrontiert werden. Denn die Chartarechte, die denen der EMRK entsprechen<sup>6</sup>, sollen nach der Inkorporationsklausel des Art. 52 Abs. 3 GRCh und im Übrigen auch den gemäß Art. 52 Abs. 7 GRCh gebührend zu berücksichtigenden Konvents-Erläuterungen zur Charta ausdrücklich die identische Bedeutung und Tragweite haben wie diejenigen der EMRK<sup>7</sup>. Zwischen den Grundrechtsschutz der Charta und den der EMRK soll nach diesem „Identitätskonzept“<sup>8</sup> ebenso wenig ein Blatt Papier passen, wie zwischen die Grundrechtsjudikatur in Luxemburg und Straßburg<sup>9</sup>. Auf diese Weise wird der EGMR also mittelbar auch über die Grundrechte der Charta judizieren und sich mit diesen auseinandersetzen. Dies dürfte zugleich wiederum die Auslegung der EMRK-Rechte beeinflussen, die bekanntlich „living instruments“ sind<sup>10</sup>, und damit zu einer noch vollkommeneren Harmonisierung des mehrbenenverorteten Menschenrechtsschutzes führen. Der Reformvertrag von Lissabon ist mithin unbestreitbar ein bedeutender Schritt auf dem Weg zu einer gemeineuropäischen Grundrechtskultur.

## 1. Die materiell-rechtliche Spannweite der Grundrechtecharta

Für beide Thesen sprechen gute Argumente; sowohl die Meilensteinthese als auch die Nichts-Neues-These haben – einerseits vor allem aus europapolitischer, andererseits vor allem aus europarechtlicher Sicht – eine gewisse Logik und Richtigkeit. Welche der beiden Thesen sich am Ende als prägend erweist, wird erst die Zukunft zeigen. Europapolitiker aller größeren Parteien sprechen schon heute übereinstimmend von einem integrationspolitischen „Meilenstein“<sup>11</sup>. Klar ist, dass die Grundrechtecharta als Ergebnis eines neunmonatigen, beispiellos basisdemokratisch und transparent organisierten Denk- und Diskussionsprozesses<sup>12</sup> im 1. EU-Konvent des Jahres 2000 ein beeindruckendes Panoptikum vielfältigster Rechte und Freiheiten präsentiert. Der Charta-Aufbau – Würde des Menschen / Freiheiten / Gleichheit / Solidarität / Bürgerrechte / Justitielle Rechte / Allgemeine Bestimmungen – orientiert sich rechtsphilosophisch am insbesondere Kant'schen Menschenbild der Aufklärung<sup>13</sup>. Das rechtspolitische Konventsziel, bürgerfreundlich keinen Artikel mit mehr als drei Absätzen zu formulieren, wurde mit nur einer Ausnahme beim Recht auf gute Verwaltung (Art. 41 GRCh) realisiert. Die Charta umfasst überwiegend „klassische“ subjektive Abwehrrechte, von denen viele allerdings zugleich eine objektive Schutzpflichtendimension aufweisen (wie etwa die Pflicht zur Sicherung der Medienpluralität in Art. 11 GRCh). Eine ganze Reihe von Normen (wie bspw. der Zugang zu einem Arbeitsvermittlungsdienst



in Art. 29 GRCh oder das Recht auf Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse nach Art. 36 GRCh) können des Weiteren als derivative Teilhaberechte gelesen werden. Schließlich kennt die Charta auch originäre Leistungsrechte (wie etwa den Anspruch auf Prozesskostenhilfe in Art. 47 Satz 4 GRCh oder das in Art. 34 Abs. 2 GRCh normierte Recht auf Sozialleistungen)<sup>14</sup>.

Der inhaltliche Bogen der Charta spannt sich weit über traditionelle Grundrechtskataloge hinausgehend – willkürlich herausgegriffen – vom Verbot eugenischer Praktiken und des reproduktiven Klonens von Menschen (Art. 3 GRCh), über den Datenschutz (Art. 8 GRCh), die Freiheit der Medien und ihre Pluralität (Art. 11 GRCh), das Recht auf Bildung und berufliche Ausbildung (Art. 14 GRCh), den Schutz auch des geistigen Eigentums (Art. 17 GRCh), das Asylrecht (Art. 18 GRCh), die verbotene Diskriminierung selbst wegen genetischer Merkmale, des Vermögens oder des Alters (Art. 21 GRCh), die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen (Art. 22 GRCh), den Anspruch jedes Kindes auf regelmäßige persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen (Art. 24 GRCh), die Rechte älterer Menschen und von Menschen mit Behinderung (Art. 25 GRCh), das Streikrecht (Art. 28 GRCh), den Kündigungsschutz (Art. 30 GRCh), das Recht auf bezahlten Jahresurlaub (Art. 31 GRCh), den rechtlich geschützten Einklang von Familien- und Berufsleben (Art. 33 GRCh), das Recht auf ärztliche Versorgung (Art. 35 GRCh), bis hin zum Umwelt- und Verbraucherschutz (Art. 37 f. GRCh), dem Wahl- und Petitionsrecht (Art. 39 f., 44 GRCh) sowie dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht (Art. 47 GRCh).

Kritisieren lässt sich hieran natürlich Vieles, etwa dass die Chartarechte deutlich über die EU-Kompetenzen hinausgehen<sup>15</sup>, d.h. nicht im Sinne von „negativen Kompetenznormen hoheitlichen Handelns“ formuliert wurden, dass die Charta bisweilen wenig substanzreiche Details mit nur begrenztem menschenrechtlichen Bezug (wie z.B. den Urlaubsanspruch in Art. 31 GRCh) aufweist, überhaupt mangelnde Stringenz (wie etwa beim Familienschutz, der auf die vier Artikel 7, 9, 24 und 33 GRCh verstreut wurde) oder eine Art Schaufensterprinzip mit möglicherweise leerem Lager, weil verschiedene Rechte (wie z.B. das Recht eine Ehe einzugehen nach Art. 9 GRCh oder der Gesundheitsschutz gemäß Art. 35 GRCh) bloß „nach den einzelstaatlichen Gesetzen“ bzw. „nach Maßgabe einzelstaatlicher Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten“ gewährleistet werden, d.h. zahnlose Tiger bleiben könnten. Kritisiert werden kann weiter neben dem Fehlen des Tierschutzes oder dem (aufgrund der Konvents-Erläuterung zu Art. 2 GRCh) angeblich nicht hinreichend eindeutigen Verbot der Todesstrafe<sup>16</sup> dogmatisch vor allem das Fehlen der Allgemeinen Handlungsfreiheit als – weil niemand heute sämtliche Gefährdungen vorhersehen kann – eigentlich unabdingbarem Auffanggrundrecht<sup>17</sup> sowie im Übrigen das Fehlen einer speziellen Grundrechtsbeschwerdemöglichkeit des Bürgers zum EuGH<sup>18</sup>. Nachdem die Individualklagemöglichkeit beim EuG durch Weg-

fall des Erfordernisses der „individuellen“ Betroffenheit im Sinne der alten Plaumann-Formel<sup>19</sup> gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV nunmehr jedoch erweitert wurde<sup>20</sup>, besteht insoweit allerdings doch eine gewisse Grundrechtsbeschwerdemöglichkeit, die von den Bürgern in Zukunft wohl auch genutzt werden dürfte.

## 2. Das Schrankensystem der Charta

Beanstandet werden kann an der Grundrechtecharta schließlich ihr holzschnittartiges Schrankensystem<sup>21</sup>. Die tatsächliche Tragweite eines Grundrechts wird maßgeblich nicht nur vom sachlichen Schutzbereich, sondern insbesondere durch dessen Beschränkungsmöglichkeiten bestimmt. Bis auf wenige Ausnahmen (wie z.B. beim Datenschutz in Art. 8 GRCh) kennt die Charta keine individuell angepassten Spezialschranken, sondern – ähnlich der Schrankenregelungen der Art. 8 bis 10 EMRK sowie der bisherigen EuGH-Dogmatik<sup>22</sup> – nur eine einzige horizontale allgemeine Schranke für sämtliche Grundrechte in Art. 52 GRCh. Hiernach kann grundsätzlich jedes Chartarecht eingeschränkt werden, wenn der Gesetzesvorbehalt geachtet wird, der Wesensgehalt und also der „Nukleus der Menschenwürde“ erhalten bleibt sowie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprochen wird. Dem Wortlaut nach würde dieses Schrankensystem auch für die über Art. 1 GRCh geschützte Menschenwürde selbst gelten, wobei deren ausdrückliche „Unantastbarkeit“ allerdings wohl eine generelle Nichteinschränkbarkeit bedeutet. Die inhaltlich wenig konturierte allgemeine Grundrechtsschranke der Charta begründet im Ergebnis vor allem eine erhebliche Macht der Judikative, insbesondere des EuGH. Da es im Recht kein naturwissenschaftliches „Richtig“ oder „Falsch“ gibt, ist damit immer die jeweilige Auslegung und Abwägung des Richters entscheidend, die gerade im Grundrechtsbereich zweifellos auch von subjektiven Vorverständnissen geprägt ist. Um die Entscheidung des Richters zu leiten, wird dieser allerdings nach Art. 52 Abs. 3 GRCh verpflichtet, die Chartarechte in gleicher Bedeutung und Tragweite wie in der EMRK auszulegen. Im Übrigen soll der Richter nach Art. 52 Abs. 7 GRCh die beigelegten detaillierten Erläuterungen des EU-Konvents bei seiner Auslegung gebührend berücksichtigen. In den Artikeln der Charta, in denen auf das nationale Recht verwiesen wird, ist der Richter des Weiteren im Sinne einer vertikalen Schrankenregelung wohl an die Rechtslage des jeweiligen Mitgliedstaats gebunden.

Im Übrigen darf nach der Schutzniveauregelung des Art. 53 GRCh keine Bestimmung der Charta als eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ausgelegt werden, die in dem jeweiligen Anwendungsbereich durch das Recht der Union und des Völkerrechts sowie durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt werden. Schließlich ist gemäß Art. 54 GRCh keine Bestimmung der Charta so auszulegen, als begründe sie das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als dies in der Charta



vorgesehen ist. Dies alles kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass das wenig ausdifferenzierte Schranken-system der Grundrechtecharta dem Richter erhebliche Macht, besser: Verantwortung überträgt. Jede Grundrechts-expansion bewirkt in der Verfassungsrealität immer zu-gleich eine Machtverlagerung von der legislativen und exe-kutiven Gewalt auf die Rechtsprechungsgewalt. Die Auslegung vor allem der Schranken der Charta ist mithin bisweilen konkrete Verfassungspolitik.

### 3. Der Anwendungsbereich der Charta

Verfassungspolitische Fragen wirft auch die Definition des Anwendungsbereichs der Charta auf. Nach Art. 51 Abs. 1 GRCh gilt die gemäß Art. 6 EUV mit den EU- und AEU-Verträgen gleichrangige Grundrechtecharta vor allem für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union; für die Mitgliedstaaten gilt sie – ausdrücklich und bewusst – „ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“ und natürlich grundsätzlich nur hinsicht-lich dieses Unionsrechts und nicht etwa (wie der EuGH im Urteil McB<sup>23</sup> betont) bei der Anwendung von rein nationalem Recht. Was dies auf der normativen sowie admini-strativen Ebene für die Mitgliedstaaten und die nationa-len Gerichte im Einzelnen bedeutet, ist noch nicht völlig klar<sup>24</sup>. Vom EuGH sind bislang nur zwei Konstellationen zur alten Rechtslage weiter ausjudiziert<sup>25</sup>: Nach der „Wach-auf“-Rechtsprechungslinie binden die Unionsgrundrechte die mitgliedstaatlichen Organe bei Ausführung oder Um-setzung eines vom Unionsrecht initiierten Aktes<sup>26</sup>, d.h. in der sogenannten „agency situation“<sup>27</sup>. Wird also etwa eine EU-Verordnung angewendet oder eine Richtlinie umgesetzt, sind die Chartarechte anwendungsvorrangig zu beachten. Nach der „ERT“-Rechtsprechungslinie binden die vorran-gigen Unionsgrundrechte die mitgliedstaatlichen Organe im Sinne von Schranken-Schranken weiter dann, wenn sie die durch den AEU-Vertrag gewährleisteten Grundfrei-heiten durch nationale Maßnahmen einschränken wol-len<sup>28</sup>. Denn diese Grundfreiheiten sind das grundsätzlich umfassend unionsrechtlich geschützte Zentrum des euro-päischen Binnenmarktes. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Präsenz der Grundrechtecharta nicht dazu führen könnte, dass Kollisionen zwischen EU-Grundrechten und EU-Grundfreiheiten vom EuGH zukünftig öfter zu Gunsten der gewissermaßen moralisch höherrangigen Grund- und Menschenrechte entschieden werden<sup>29</sup>.

Ob und inwieweit noch eine „Durchführung des Recht der Union“ im Sinne von Art. 51 Abs. 1 GRCh vorliegt, wenn eine Richtlinie einmal in nationales Recht umgesetzt wor-den ist, ist streitig<sup>30</sup>. In seinem Vorlagebeschluss vom 20. Januar 2011 in der Sache Yoshikazu I. gegen Stadt Ulm - 11 S 1069/10 - (juris; EuGH-Az.: C-40/11) hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hierzu ausge-führt: „Kaum vertretbar dürfte die Auffassung sein, das nationale Umsetzungsgesetz sei in diesem Sinne kein ‚EU-Durchführungsrecht‘, sondern rein nationales Recht, wes-wegen auch nur nationale Grundrechte gelten könnten. Gut vertretbar hingegen erscheint dem Senat die Gegen-ansicht, wonach das nationale Umsetzungsgesetz nichts

anderes ist als materielles Unionsrecht im Kleide eines nationalen Gesetzes, weswegen die Chartarechte unein-geschränkt vorrangig anwendbar sind. Denn nur so kann ein unionsweiter und einheitlicher Grundrechtsstandard gegenüber unionsrechtlich veranlassten Grundrechtsein-griffen gewährleistet werden. So könnte dann jedes Richtlinienumsetzungsgesetz – wie beispielsweise das ge-samte Freizügigkeitsgesetz/EU – oder jedenfalls jeder Gesetzesteil, der zur Umsetzung einer Richtlinie dient, pauschal als durchgeführtes Unionsrecht im Sinne von Art. 51 Abs. 1 GRCh einzustufen sein, was praktisch ein-fach, rechtssicher und klar handhabbar wäre (in diese Rich-tung weist möglicherweise EuGH, Urteil vom 27. Juni 2006, Rs. C-540/03, Rn. 23-23 <Familienzusammenführung> sowie schon EuGH, Urteil vom 24. März 1994, Rs. C-2/92, Rn. 16 <Bostock> in Abgrenzung zur Gegenansicht von GA Gulmann im Schlussantrag hierzu unter Rn. 33). Dieser gewissermaßen „makrologische“ Ansatz würde al-lerdings wohl zugleich die Zuständigkeit des Gerichtshofs zu Lasten insbesondere der nationalen Verfassungsgerichte erweitern.

Gewissermaßen ‚mikrologisch‘ könnte aber auch wie folgt abgegrenzt werden müssen: Soweit zwar nicht das ge-samte Gesetz oder der gesamte Gesetzesteil, wohl aber die konkrete nationale Norm oder ein Normteil inhaltlich vollständig der Richtlinie entspricht, gelten die Chartarechte. Soweit die Mitgliedstaaten hingegen etwa aus Anlass der Richtlinienumsetzung – darüber hinaus – eigene, rein na-tionale Regelungen getroffen haben, greifen auch nur die nationalen Grundrechte ein (in diese Richtung weist mög-licherweise EuGH, Urteil vom 13. Juni 1996, Rs. C-144/95, Rn. 12 <Maurin>). Dieser Ansatz liegt auf den er-sten Blick dogmatisch und theoretisch durchaus nahe, wür-de in der Rechtspraxis allerdings regelmäßig einen erheb-lichen Rechercheaufwand erfordern, den der Instanzrichter mitunter nicht leisten kann (oder will - und deshalb Unions-recht lieber ignoriert). Es dürfte unstrittig sein, dass häu-fig ganz und gar nicht klar oder genau ermittelbar ist, wel-che Norm bzw. welcher Normteil tatsächlich der Umsetzung einer Richtlinie dient. Besonders deutlich wird dies in der Situation, in der eine Richtlinie gar nicht gesondert umge-setzt wird, weil der Mitgliedstaat die Auffassung vertritt, die bestehende nationale Rechtslage sei bereits richtlinien-konform. Mit Ablauf der Umsetzungsfrist ‚verwandeln‘ sich hier bestehende Gesetze – für den Instanzrichter im ein-zelnen kaum genau belegbar – in Richtlinienumsetzungs-recht. Der ‚mikrologische‘ Ansatz dürfte in der Rechtspraxis mithin zu erheblicher Rechtsunsicherheit bezüglich der Anwendbarkeit der Charta führen. Wenn sich das einhei-liche Begehren eines Klägers (hier: Aufenthaltsrecht in Ulm) zudem auf mehrere Anspruchsgrundlagen stützen lässt, würde dieser Ansatz gegebenenfalls auch zu Rechtsweg-spaltungen und widersprüchlichen Entscheidungen führen, wie der vorliegende Fall illustriert: Hinsichtlich § 5 Abs. 2 FreizügG/EU wäre die Charta dann möglicherweise anwendbar, nicht aber bezüglich § 7 Abs. 1 Satz 3 AufenthG. Hinsichtlich § 5 Abs. 2 FreizügG/EU hätte der Gerichtshof die Entschei-dungskompetenz - im Rahmen des Vorabentscheidungs-verfahrens etwa mit dem Ergebnis A. Ein klagabweisendes



Urteil könnte hingegen bezüglich § 7 Abs. 1 Satz 3 AufenthG vom Bundesverfassungsgericht anhand der deutschen Grundrechte im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde überprüft werden – gegebenenfalls mit dem Ergebnis B. Sich widersprechende höchstrichterliche Entscheidungen aber erscheinen gerade im Grundrechtsbereich unglücklich. Allerdings: Nach einem Beitritt der Union zur EMRK nach Art. 6 Abs. 2 EUV könnte nicht nur gegen eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, sondern möglicherweise auch gegen eine Entscheidung des Gerichtshofs der Straßburger EGMR angerufen werden, der dann in verschiedenen Konstellationen im EU-Grundrechtsraum ‚harmonisierend‘ das letzte Wort haben könnte.“ Warten wir ab, was der EuGH dem Verwaltungsgerichtshof antwortet.

Dieser Streit könnte schlagartig schärfer werden, falls der EuGH eines Tages dem rechtspolitisch weitreichenden, ausdrücklich „verfassungsändernden“ Vorschlag von Generalanwältin Sharpston in ihrem Schlussantrag vom 30. September 2010 in der Rechtssache C-34/09 <Ruiz Zambrano> folgen würde. Die Generalanwältin schlägt vor, langfristig – und zwar „eher früher als später“ – eine Regel zu schaffen, die die Verfügbarkeit des Unionsgrundrechtsschutzes weder von der unmittelbaren Anwendbarkeit einer Vertragsbestimmung noch vom Bestehen abgeleiteter Rechtsakte, sondern allein von Existenz und Umfang einer sachlichen Unionszuständigkeit abhängig macht. „Anders formuliert lautet die Regel: Wenn die Union die (ausschließliche oder geteilte) Zuständigkeit in einem bestimmten Rechtsbereich besitzt, dann sollten die Unionsgrundrechte den Bürgern Schutz bieten, selbst wenn diese EU-Zuständigkeit noch nicht wahrgenommen wurde.“<sup>31</sup> Einerseits: Dieser Ansatz passt bruchlos-sympathisch in der Tradition der liberalen Grundrechtstheorie, wonach alle Grundrechte primär Abwehrrechte des Bürgers gegen hoheitliche Gewalt sind, und damit „negative Kompetenznormen“. Wo es Kompetenzen des supranationalen Integrationsverbundes gibt, müssen im Gegenzug Abwehrrechte des Bürgers bestehen. Andererseits: Dieser Ansatz ist nur unter argumentativen Klimmzügen mit dem bewusst eingrenzenden Wortlaut des Art. 51 Abs. 1 GRCh („ausschließlich <?> bei der Durchführung <?> des <Primär-> Rechts der Union“) in Einklang zu bringen und fügte, wie die Generalanwältin selbst einräumt, ähnlich der Incorporation-Doktrin des US-Supreme Courts „ein eindeutig bundesstaatliches Element in den Aufbau des rechtlichen und politischen Systems der Union ein“, d.h. hätte hochpolitisch „föderalisierende Wirkung“<sup>32</sup>. Denn der Kompetenzkatalog der Art. 3 und 4 AEUV zu Gunsten der EU greift seit dem Lissabon-Vertrag sachlich weit.

Am Beispiel des Art. 24 Abs. 3 GRCh wird dies plastisch, wonach jedes Kind grundsätzlich „Anspruch auf regelmäßige persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen hat“. Allein aus diesem Unionsgrundrecht und wohl ohne weitere Voraussetzungen wäre mithin etwa zu Gunsten des illegal eingereisten und im Asylverfahren befindlichen nichtehelichen nigerianischen Vaters eines deutschen Kleinkindes, das nie Köln verlas-

sen und also von seinen Grundfreiheiten Gebrauch gemacht hat, aber von seinem Vater in Köln (auch gegen den Willen der deutschen Mutter) mit betreut wird, ein Daueraufenthaltsrecht zumindest bis zur Volljährigkeit des Kindes abzuleiten. Denn nach der geteilten EU-Kompetenz gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. j) i.V.m. Art. 79 Abs. 2 AEUV könnte die Union theoretisch zweifellos ein solch weites Familiennachzugsrecht normieren, was sie allerdings ausdrücklich etwa in der Unionsbürger-Richtlinie 2004/38/EG oder der Familienzusammenführungs-Richtlinie 2003/86/EG so nicht getan hat. Aufgrund des hohen Stellenwerts der neuen EU-Rechte des Kindes dürfte dieser unionsgrundrechtliche Aufenthaltsanspruch aus Art. 24 Abs. 3 GRCh dann wohl selbst dann bestehen, wenn der Vater dauerhaft von Sozialhilfe lebt und keinen Unterhalt leistet und sogar straffällig geworden ist. Das nationale Familiennachzugsrecht hätte damit gewissermaßen sein Ende gefunden.

Möglicherweise auch zur Vermeidung dieser weitreichenden Konsequenzen hat der EuGH in seinem Urteil vom 8. März 2011 in der Rechtssache C-34/09 <Ruiz Zambrano> kein Wort zum Anwendungsbereich der Grundrechtecharta geäußert. Er hat den dortigen Fall vielmehr ausschließlich über das Rechtsinstitut der Unionsbürgerschaft gelöst (was bezüglich des nationalen Familiennachzugsrechts allerdings ebenfalls viele Fragen aufwirft und weitere Vorlagen provoziert<sup>33</sup>). Die in Art. 20 AEUV geregelten Unionsbürgerrechte würden einen „grundlegenden Status“ verleihen. Diese Norm stehe deshalb allen nationalen Maßnahmen entgegen, „die bewirken, dass den Unionsbürgern der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen der Unionsbürgerstatus verleiht, verwehrt wird“. Was genau zu diesem „Kernbestand“ gehört, bleibt unklar. Entschieden wurde aber, dass sich ein Unionsbürger auch gegenüber seinem eigenen Staat und ohne ein Gebrauchmachen von der Freizügigkeit auf Art. 20 AEUV berufen kann (Urteils-Rn. 40-45). Die Unionsbürgerschaft greift mithin selbst bei „rein internen“ Sachverhalten. Insoweit darf es keine „umgekehrte“ oder sogenannte „Inländer-Diskriminierung“ mehr geben. Bezüglich der Grundrechtecharta kann hieraus lediglich gefolgert werden, dass diese gewissermaßen der Unionsbürgerschaft nachrangig ist bzw. jedenfalls nicht mehr (auch nicht in der Ausprägung der Art. 39-46 GRCh) geprüft werden muss, wenn Art. 20 AEUV bereits zum Ziel führt. Zur „richtigen Auslegung“ von Art. 51 GRCh hat sich der EuGH hingegen – anders als die Generalanwältin in ihrem beeindruckenden Schlussantrag – in keiner Weise festgelegt.

Der Streit um die richtige Auslegung von Art. 51 GRCh hat weitreichende Auswirkungen auf die zukünftige Bedeutung der nationalen Verfassungsgerichte und deren Entscheidungskompetenzen und verleiht dem schwelenden „Machtkampf“ vor allem zwischen Karlsruhe und Luxemburg neue Brisanz. Denn je weitergehender die Charta-rechte für anwendbar erklärt werden, desto größer wird die Judikationsbefugnis des EuGH, desto geringer werden spiegelbildlich die Judikationskompetenzen der nationa-



len Verfassungsgerichte. Wird das Vorliegen von „Recht der Union“ bejaht, muss vor einer Befassung nationaler Verfassungsgerichte der Rechtsstreit immer zunächst dem EuGH gemäß Art. 267 AEUV vorgelegt werden, damit dieser die unionsrechtliche Selbstkontrolle ausüben kann; diese kooperative Vorlagepflicht trifft im Übrigen auch die nationalen Verfassungsgerichte<sup>34</sup>. Bei Vorliegen von Unionsrecht und jedenfalls ohne vorherige EuGH-Vorlage ist mithin sowohl eine Verfassungsbeschwerde als auch eine Richtervorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG in Karlsruhe per se unzulässig<sup>35</sup>, mit Ausnahme des wohl doch eher theoretischen Solange II/Maastricht/Lissabon-Extremfalls<sup>36</sup>, in dem substantiiert werden kann, dass die EU insgesamt keinen dem deutschen Grundgesetz mehr vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährt<sup>37</sup> bzw. die europarechtliche Norm ohne EU-Kompetenzgrundlage ist und also „ultra vires“<sup>38</sup> bzw. die „Verfassungsidentität“ Deutschlands nicht mehr gewahrt wird<sup>39</sup>. Wird das Vorliegen von „Recht der Union“ also bejaht, leuchtet im blauen Himmel über dem Grundgesetz ein Kranz aus zwölf goldenen Sternen; der Weg nach Karlsruhe oder Straßburg führt dann zwingend über Luxemburg. Vor allem die Auslegung von Art. 51 GRCh hat mithin unmittelbare prozessuale Auswirkung auf das jeweils zulässige Rechtsmittel und gestaltet zugleich mittelbar und verfassungspolitisch das gerichtliche Miteinander im Europäischen Verfassungsverbund. Es ist deshalb klar, dass – recht kurze Zeit nach Inkrafttreten der Grundrechtecharta – hierzu das letzte Wort noch nicht gesprochen ist. Wie die Urteile vom 5. Oktober 2010 (C-400/10PPU <McB>) und 8. März 2011 (C-34/09 <Ruiz Zambrano>) zeigen, tastet sich der EuGH nur sehr vorsichtig an die Charta heran.

#### 4. Die Grundrechtsprüfung

Hinsichtlich der Grundrechtsprüfung bringt die Charta allerdings offenkundig kaum Neues, vielmehr kann auf Altbewährtes zurückgegriffen werden. Zunächst ist in einem ersten Schritt vor allem der materielle Schutzbereich der Chartarechte zu bestimmen, wofür die Erläuterungen des EU-Konvents sowie die EMRK und insbesondere die Rechtsprechung des EGMR herangezogen werden müssen. Der personelle Schutzbereich ergibt sich zunächst aus dem Grundrechten selbst, die nach ihrem Wortlaut entweder für jeden Menschen oder jede Person gelten (Art. 1 ff. GRCh) oder nur für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger (Art. 39 ff. GRCh) bzw. etwa nur für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie ihre Vertreter (Art. 27 ff. GRCh). Neben natürlichen Personen können auch juristische Personen Grundrechtsträger sein. Unproblematisch ist dies bei juristischen Personen des Privatrechts. Soweit ein Grundrecht seinem Wesen nach auch für juristische Personen anwendbar ist, ist deren Grundrechtsberechtigung im Hinblick auf Art. 34 EMRK unstrittig. Problematischer ist die Frage, ob auch juristische Personen des öffentlichen Rechts gleichermaßen grundrechtsberechtigt sein können<sup>40</sup>. Für die Justizgrundrechte ist auch dies einhellig anerkannt. Wiederum in Anlehnung an die Auslegung von Art. 34 EMRK gilt bezüglich der sonstigen Grundrechte, dass eine gewisse Staatsdistanz Voraussetzung ist. Als

Beispiel können öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten genannt werden, die zwar einen öffentlichen Auftrag erfüllen, im Wesentlichen jedoch in einer staatsfernen Position stehen und ihre Unabhängigkeit gegenüber der Hoheitsgewalt wahren wollen. Grundrechtsverpflichtet ist entweder die EU oder der Mitgliedstaat. Die Grundrechte der Charta entfalten demgegenüber – anders als teilweise die Grundfreiheiten<sup>41</sup> – wohl prinzipiell<sup>42</sup> keine horizontale Wirkung zwischen Privaten; allerdings können sich aus ihnen Schutzpflichten ergeben, wie etwa beim Folterverbot nach Art. 4 GRCh oder dem Verbot von Kinderarbeit in Art. 32 GRCh. Hieraus wiederum dürften einklagbare Schutzgewährrechte des Grundrechtsträgers gegenüber der öffentlichen Gewalt erwachsen<sup>43</sup>.

Steht der personelle und materielle Schutzbereich fest, ist in einem zweiten Schritt die Frage des Eingriffs in das jeweilige Chartarecht zu prüfen. Unter einem Eingriff kann zunächst jede Beeinträchtigung der durch das Grundrecht prinzipiell geschützten Rechtspositionen verstanden werden, wobei der EuGH bei mittelbaren Auswirkungen eine hinreichende Direktheit und Bedeutsamkeit verlangt<sup>44</sup>. Ein Eingriffscharakter kann jedoch mitunter schon bei einer bloßen Gefährdung von Grundrechtspositionen angenommen werden, etwa wenn bereits eine Richtlinie selbst Grundrechtseingriffe fordert, die bei Umsetzung zwangsläufig realisiert werden<sup>45</sup>. In einem dritten Schritt ist schließlich die Rechtfertigung des Eingriffs in das Chartarecht, d.h. die Grundrechtsschranke zu prüfen. Hierzu ist, wie bereits angesprochen, vor allem gemäß Art. 52 Abs. 1 GRCh der Gesetzesvorbehalt, die Wesensgehaltsgarantie und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, d.h. die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit des Eingriffs im konkreten Einzelfall auszuleuchten.

#### 5. Ausblick

Eigentlich spricht alles dafür, dass die Entfaltung der Chartarechte in der nationalen und europäischen Rechtspraxis der nächsten Jahre die Bedeutung des EU-Grundrechtsschutzes mindestens faktisch deutlich erhöhen wird<sup>46</sup>. Durch die neue Sichtbarkeit der Grundrechtsgarantien, d.h. ihre anwenderfreundliche Ausformulierung in der Charta, springen dieselben nunmehr unmittelbar ins Auge und dürften so schon rein quantitativ in vielen Verfahren eine größere Rolle spielen. Der Bürger hat nunmehr ein konkretes Raster, mit dessen Hilfe er vorprüfen kann, ob ihm Unrecht geschehen ist. Und was von Beteiligten gerügt wird, wird regelmäßig vom Gericht auch geprüft. Indem die Grundrechtsfrage überhaupt gestellt wird, reduziert sich das Risiko einer – absichtlichen oder unabsichtlichen – Grundrechtsverletzung. Dies führt – wenn auch wohl erst in einigen Jahren, so doch – im Ergebnis zu mehr Rechtssicherheit, die schon dadurch gestärkt wird, dass die Grundrechtsposition des Bürgers nun nicht länger erst Endprodukt eines langwierigen und gegebenenfalls kostspieligen Rechtsstreits ist. Die „perspektivische Abschirmung“<sup>47</sup>, an der gerade deutsche Gerichte traditionell leiden, indem sie meist allein die deutschen, als ausreichend angesehenen Grundrechte prüfen,



dürfte Stück um Stück aussterben. Zugleich dürfte die „Erfindung“ neuer Grundrechte durch den EuGH – spektakulär kritisiert zuletzt im Altersdiskriminierungsfall *Mangold*<sup>48</sup> – vielleicht weder ohne weiteres länger möglich noch im Übrigen notwendig sein<sup>49</sup>. Durch die Entfaltung der Grundrechtecharta in der Rechtspraxis wird mithin wohl auf jeden Fall horizontweiternd das Bewusstsein für Grundrechte fortentwickelt. Des Weiteren erhöht die Charta die Legitimation des hoheitlichen Handelns der EU, weil klarer wird, welche Eingriffe in Grundrechte sie vornehmen darf. Dies stärkt zugleich die Glaubwürdigkeit des EU-Menschenrechtssystems, vielleicht sogar der gesamten EU-Außenpolitik.

Die Grundrechtecharta könnte zudem zu einer inhaltlichen Verschiebung der Gewichte auf den ideellen und politischen Achsen zwischen Freiheit und Gleichheit, individualistisch und kollektivistisch, liberal und sozialstaatlich führen<sup>50</sup>. Denn mit der erstmalig rechtsverbindlichen Verankerung von sozialen Grundrechten im „Solidaritäts“-Titel IV der Charta wird, wie auch im neugefassten Art. 3 Abs. 3 EUV, die soziale Dimension der Marktwirtschaft und des EU-Binnenmarktes deutlich unterstrichen. Dies könnte nicht zuletzt auf die Betonung der Sozialorientierung der EuGH-Rechtsprechung Auswirkungen haben, die in den letzten Jahren ebenso lauthals<sup>51</sup> wie übrigens im Ergebnis unzutreffend<sup>52</sup> als unzureichend bewertet wurde. Unterstützt werden könnte eine solche Gewichtsverschiebung

durch das wissenschaftliche und politische Wirken der neugegründeten EU-Agentur für Grundrechte (FRA<sup>53</sup>) in Wien, die aus der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) hervorgegangen ist. Die Agentur erhebt u.a. empirisch-analytisch Daten, d.h. forscht zur tatsächlichen Durchsetzung der EU-Grundrechte in den Mitgliedstaaten; individuelle Beschwerden dagegen darf sie nicht prüfen. Im aktuellen Mehrjahresprogramm bis 2012 liegen ihre Schwerpunkte insbesondere auf folgenden Themen: Rassismus und Fremdenfeindlichkeit; Diskriminierungen jeglicher Art; Entschädigung von Opfern; Rechte des Kindes; Asyl, Zuwanderung und Integration von Migranten; Achtung der Privatsphäre sowie Zugang zu einer effizienten und unabhängigen Rechtsprechung. Die Agentur richtet sich mithin gezielt auch auf soziale Aspekte hin aus und wird ihre eigene Legitimation – neben und in Abgrenzung von entsprechenden Aufgaben des Europarates und der OSZE – vor allem dadurch stärken wollen, dass sie als „Leuchtturm der EU-Menschenrechtspolitik“ strahlt, d.h. die Stimme des Humanen substantiiert und glaubhaft erhebt<sup>54</sup>. Dies wäre auch im Sinne der Präambel der Grundrechtecharta, die ausdrücklich „den Menschen in den Mittelpunkt des Handelns der Europäischen Union“ stellt. Unabhängig davon, ob die Charta mithin als „Meilenstein“ oder „Nichts Neues“ bewertet wird, stärkt sie nach alledem in jedem Fall den Menschenrechtsschutz und damit die Seele Europas und das Herz der Europäischen Identität.

---

\* *Vortrag im Rahmen des Kleinen Verwaltungsgerichtstags des BDVR am 20.05.2011 in Köln. Der Autor ist Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg sowie Honorarprofessor an der Universität Stuttgart. Literatur und Rechtsprechung konnten bis 08.03.2011 berücksichtigt werden.*

<sup>1</sup> EuGH, Urteil vom 12.11.1969, Rs. 29/69, Slg. 1969, 419 <425/Rn. 7>. Zur Entwicklung des EU-Grundrechtsschutzes vgl. *v.Arnim*, Der Standort der EU-GRCh in der Grundrechtsarchitektur Europas, 2005, S. 36 ff.

<sup>2</sup> BVerfGE 102, 147 (Bananenmarktordnung): „Verfassungsbeschwerden und Vorlagen von Gerichten, die eine Verletzung in Grundrechten des Grundgesetzes durch sekundäres Gemeinschaftsrecht geltend machen, sind von vornherein unzulässig, wenn ihre Begründung nicht darlegt, dass die europäische Rechtsentwicklung einschließlich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nach Ergehen der Solange II- Entscheidung (BVerfGE 73, 339 <378 bis 381>) unter den erforderlichen Grundrechtsstandard abgesunken sei.“

<sup>3</sup> Nachweise bei *Mehde*, Gespaltener Grundrechtsschutz in der EU?, EuGRZ 2008, 269 <271>.

<sup>4</sup> Die EMRK hingegen umfasst insbesondere keine sozialen Grundrechte; diese sind (nicht einklagbar) in der Europäischen Sozialcharta aufgeführt. Der EGMR betont allerdings, es gebe „keine wasserdichte Trennwand zwischen den verschiedenen Grundrechtssphären“; so ausdrücklich im Fall *Airey*, Urteil vom 09.10.1979, EuGRZ 1979, 626 <628 f.>.

<sup>5</sup> Siehe den EP-Bericht hierzu vom 02.02.2010 unter: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/afco/pr/803/803011/803011de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/pr/803/803011/803011de.pdf); zu den Auswirkungen s. *Zoellner*, Das Verhältnis von BVerfG und EGMR, 2009, S. 244 ff.

<sup>6</sup> Nach der Konventserläuterung sind dies die Chartarechte in den Artikeln 2, 4, 5 Abs. 1 u. 2, 6, 7, 10 Abs. 1, 11, 17, 19 Abs. 1 u. 2, 48, 49 Abs. 1, zzgl. der umfassenderen Charta-Artikel 9, 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 u. 3, 47 Abs. 2 u. 3, 50.

<sup>7</sup> Hierzu ausführlich: *Ziegenhorn*, Der Einfluss der EMRK im Recht der EU-GRCh, 2009, S. 29 ff., m.w.N.

<sup>8</sup> Vgl. bspw. *GAin Kokott* im Schlussantrag vom 08.09.2005 in der Rs. C-540/03, Rn. 60: „Soweit hier von Belang, ist Art. 7 der Charta der Grundrechte, die der zweite Erwägungsgrund der Richtlinie ausdrücklich in Bezug nimmt, mit Art. 8 EMRK identisch. Er soll auch nach Art. 52 Abs. 3 Satz 1 der Charta die gleiche Bedeutung und Tragweite haben.“

<sup>9</sup> Luxemburg folgt Straßburg in Menschenrechtsfragen regelmäßig strikt; siehe eindrucksvoll z.B. EuGH-Urteil vom 03.09.2008, Rs. C-402/05P <Kadi I>, Rn. 311, 344, 360, 368.



- <sup>10</sup> Vgl. z.B. EGMR, Urteil vom 12.07.2001, Nr. 44759/98 < Ferrazzini >, Rn. 26: „The Convention is, however, a living instrument to be interpreted in the light of present-day conditions“.
- <sup>11</sup> Vgl. im Internet: *Elmar Brok* (CDU), EP-Rede vom 12.12.2007; *Jo Leinen* (SPD), EP-Interview vom 12.12.2007; *Heide Rühle* (Die Grünen), EP-Paper 4/2005; FDP-Antrag im Bundestag vom 18.07.2005; Presseerklärung der Vereinigten Europäischen *Linken* vom 15.12.2001.
- <sup>12</sup> Zur Entstehungsgeschichte der GRCh: *Schmittmann*, Rechte und Grundsätze in der GRCh, 2007, S. 10 ff., m.w.N.
- <sup>13</sup> Vgl. *Bergmann*, Das Menschenbild der EMRK, 1995, S. 181 ff.
- <sup>14</sup> Grundlegend hierzu: *Kühling* in: v.Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 674 ff.
- <sup>15</sup> Vgl. *Gebauer*, Parallele Grund- und Menschenrechtsschutzsysteme in Europa?, 2007, S. 163 ff.
- <sup>16</sup> Die Erläuterung zu Art. 2 GRCh verweist u.a. auf Art. 2 Abs. 2 EMRK, wonach eine Tötung nicht als Verletzung des Artikels angesehen wird bei Notwehr, Festnahme oder der rechtmäßigen Niederschlagung eines Aufruhrs. Weiter wird hier auf Art. 2 des EMRK-ZP Nr. 6 verwiesen, wonach die Todesstrafe in Kriegszeiten rechtmäßig sein kann. Allerdings hat die große Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten bereits das EMRK-ZP Nr. 13 vom 03.05.2002 ratifiziert, welches die Todesstrafe ausnahmslos sowohl in Friedenszeiten als auch für Kriegszeiten verbietet.
- <sup>17</sup> Die allgemeine Handlungsfreiheit gehört allerdings zu den vom EuGH anerkannten (ungeschriebenen) EU-Grundrechten, vgl. EuGH-Rs. 133/85, Slg. 1987, 2289, Rn. 19 <Rau>; hierzu: Haratsch/Schiffauer, Grundrechtsschutz in der EU, 2007, S. 13 ff. Ob der EuGH sie weiterhin „neben“ der GRCh judiziert, bleibt abzuwarten.
- <sup>18</sup> Hierzu: *Lindner*, Fortschritte und Defizite im EU-Grundrechtsschutz, ZRP 2007, 54.
- <sup>19</sup> Nach der st.Rspr. des EuGH seit dem Plaumann-Urteil in der Rs. 25/62, Slg. 1963, 213 <238> war eine Person nur dann im Rechtssinne „individuell“ betroffen, d.h. klagebefugt, wenn sie wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, sie aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und daher in ähnlicher Weise durch den EU-Rechtsakt individuell betroffen war, wie ein Adressat.
- <sup>20</sup> Vgl. *Kokott* u.a., Effektiver Rechtsschutz durch die Gemeinschaftsgerichte, EuGRZ 2008, 13. *Cremer* (DÖV 2010, 64) vertritt allerdings die Auffassung, dass sich Art. 263 Abs. 4 Alt. 3 AEUV nur auf untergesetzliche Verordnungen, Beschlüsse und Richtlinien ohne Gesetzescharakter beziehe. Für in einem Gesetzgebungsverfahren verabschiedete EU-Rechtsakte dagegen gelte ausschließlich Art. 263 Abs. 4 Alt. 2 AEUV, der weiterhin eine unmittelbare und individuelle Betroffenheit verlangt. Würde der EuGH dem folgen, wäre insoweit weiterhin der nationale Rechtsweg ggf. über den Weg einer negativen Feststellungsklage i.V.m. dem Vorabentscheidungsverfahren zentral.
- <sup>21</sup> Grundlegend kritisch schon *Kenntner*, Die Schrankenbestimmungen der EU-GRCh – Grundrechte ohne Schutzwirkung?, ZRP 2000, 423.
- <sup>22</sup> Nachweise bei *Alber/Widmann*, Mögliche Konfliktbereiche im europäischen Grundrechtsschutz, EuGRZ 2006, 114.
- <sup>23</sup> EuGH, Urteil vom 05.10.2010, Rs. C-400/10PPU <McB>, Rn. 52. Hierzu auch *RaEuGH v.Danwitz*, Zur Kooperation der Gerichtsbarkeiten, BDVR-Rundschreiben 04/2010, S. 176.
- <sup>24</sup> Vgl. *Cirkel*, Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte, 2000, S. 27. *Borowsky* in: Meyer (Hg.), Kommentar zur GRCh, 2003, Art. 51 Rn. 25 ff.
- <sup>25</sup> Nachweise bei *Ladenburger* in: Kölner Gemeinschafts-Kommentar zur GRCh, Art. 51 Rn. 20. Weitere Ansätze finden sich i.Ü. in der EuGH-Rspr. zur Unionsbürgerschaft i.V.m. dem Diskriminierungsverbot etwa im Bereich der sozialen Rechte (vgl. nur Rs. C-184/99, Urt. v. 20.09.2001 <Grzelczyk>); hierzu: *Gebauer*, Parallele Grund- und Menschenrechtsschutzsysteme in Europa?, 2007, S. 195 ff.
- <sup>26</sup> EuGH, Rs. 5/88, Slg. 1989, 2609 <Wachauf>.
- <sup>27</sup> Dieser Begriff wurde geprägt von *Weiler*, The Constitution of Europe, 1999, S. 120.
- <sup>28</sup> EuGH, Rs. C-260/89, Slg. 1991, I-2925 Rn. 42-44 <ERT>. Ein besonders plastisches Beispiel findet sich bzgl. des Aufenthaltsrechts von Familienangehörigen in der EuGH-Rs. C-60/00, Urteil vom 11.07.2002 <Carpenter>.
- <sup>29</sup> Prominente Beispiele hierfür sind das EuGH-Urteil vom 12.06.2003, Rs. C-112/00 <Schmidberger> und das Urteil vom 14.10.2004, Rs. C-36/02 <Omega>. Im Übrigen fanden sich in der EuGH-Praxis bislang nur wenige Fälle, in denen sich im Ergebnis die EU-Grundrechte durchsetzen konnten; Nachweise bei *Kenntner*, a.a.O. (Fn. 21), S. 424. Ein neues Beispiel, das für die diesbezügliche „Wirksamkeit“ der GRCh spricht, ist allerdings das EuGH-Urteil vom 09.11.2010, Rs. C-92 u. 93/09 <Schecke und Eifert> zum Datenschutz im Agrarsubventionsrecht.
- <sup>30</sup> Vgl. *Kühling*, a.a.O. (Fn. 14), S. 682 ff.
- <sup>31</sup> GAin *Sharpston*, Schlussantrag vom 30.09.2010, Rs. C-34/09, Rn. 163.
- <sup>32</sup> Ebenda, Rn. 172 f.
- <sup>33</sup> Folgt aus Art. 20 AEUV auch ein unionsrechtliches Aufenthaltsrecht für den Ehegatten eines Deutschen, weil der Deutsche sonst, wenn er die eheliche Lebensgemeinschaft täglich leben will, aus der EU ausreisen müsste? Ist deshalb auch das Erfordernis von Deutschkenntnissen für den Ehegattennachzug unionsrechtswidrig? Gilt das alles auch bei Sozialhilfebezug? Hat der Ehegatte tatsächlich ein selbständiges und eigenständig einklagbares subjektiv-öffentliches Aufenthaltsrecht direkt aus Art. 20 AEUV? etc.



- <sup>34</sup> Ausführlich: *Bergmann/Karpenstein*, Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle durch das BVerfG – Zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Vorlageverpflichtung, ZEuS 2009, 529. In diesem Sinne nun auch das BVerfG in der Sache „Honeywell“, in der über das Mangold-Urteil des EuGH entschieden wurde, vgl. Beschluss v. 06.07.2010 - 2 BvR 2661/06 -.
- <sup>35</sup> Vgl. *Bergmann*, Das BVerfG in Europa, EuGRZ 2004, 620. Zulässig bleibt nur die auf eine Verletzung des gesetzlichen Richters nach Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG gestützte Verfassungsbeschwerde wegen „willkürlicher Nichtvorlage an den EuGH“.
- <sup>36</sup> Vgl. die Karlsruher Leiturteile: BVerfGE 73, 339 <Solange II> / BVerfGE 89, 155 <Maastricht> / BVerfG, NJW 2009, 2267 <Lissabon>.
- <sup>37</sup> Testfrage: Funktioniert grundsätzlich das Schutzsystem von Art. 6 EUV?
- <sup>38</sup> Testfrage: Ist die von der EU behauptete und übertragbare Kompetenz wirklich auf sie übertragen worden?
- <sup>39</sup> Testfrage: Behauptet die EU eine nach dem GG unübertragbare Kompetenz? Konstruktiv: *Hufeld*, Die Legitimationskraft der europäischen Bürgerfreiheit, KAS-Paper v. 08.09.2009, S. 15.
- <sup>40</sup> Ausführlich: *v.Arnim*, a.a.O. (Fn. 1), S. 201 ff.
- <sup>41</sup> S. etwa zur Warenverkehrsfreiheit die EuGH-Rs. C-58/80, Slg. 1981, 81 <Danks Supermarked> oder zur Personenfreizügigkeit dies Rs. C-415/93, Slg. 1995, I-4921 <Bosman>.
- <sup>42</sup> Soweit in Art. 23 GRCh der auch durch Art. 157 AEUV geschützte Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen enthalten ist, gilt dieser ausnahmsweise für alle die abhängige Erwerbstätigkeit kollektiv regelnden Tarifverträge und alle Verträge zwischen Privatpersonen; vgl. EuGH in der Rs. 43/75, Slg. 1976, 455 <Defrenne>.
- <sup>43</sup> Vgl. *v.Arnim*, a.a.O. (Fn. 1), S. 270 ff.
- <sup>44</sup> EuGH, Rs. C-435/02, Slg. 2004, I-8663 Rn. 49 <Springer>.
- <sup>45</sup> Ausführlich auch hierzu: *Kühling*, a.a.O. (Fn. 14), S. 690.
- <sup>46</sup> Ein erstes Beispiel, das für die neue „Wirksamkeit“ der GRCh spricht, ist das EuGH-Urteil vom 09.11.2010, Rs. C-92 u. 93/09 <Schecke und Eifert> zum Datenschutz im Agrarsubventionsrecht.
- <sup>47</sup> Ein plastischer Begriff von *Hess*, JZ 2005, 540 <550>.
- <sup>48</sup> EuGH, Rs. C-144/04, Slg. 2005, I-9981 <Mangold>; ein wüste Kritik stammt von *Herzog/Gerken*: „Stoppt den EuGH“ in FAZ v. 08.09.2008.
- <sup>49</sup> Treffend *Busch*, Europäischer Grundrechtsschutz im Privatrecht nach Lissabon, DRiZ 2010, 63 <65>.
- <sup>50</sup> Zu den entsprechenden Grundrechtstheorien s. *Bergmann*, a.a.O. (Fn. 13), S. 97 ff.
- <sup>51</sup> Die Urteile *Viking* (Rs. C-438/05, Slg. 2007, I-10779), *Laval* (Rs. C-341/05, Slg. 2007, I-11767), *Rüffert* (Rs. C-346/06, Slg. 2008, I-1989) sowie *Kommission gegen Luxemburg* (Rs. C-319/06, Slg. 2008, I-4323) waren als „Generalangriff auf Tarifautonomie und Arbeitnehmerrechte“, als „Aushebelung des Streikrechts“, als „Freifahrtschein für soziales Dumping“ oder gar „europäischer Weg zur Knechtschaft“ gebrandmarkt worden.
- <sup>52</sup> Instruktiv widerlegend *Mayer*, Der EuGH als Feind?, *integration* 3/2009, S. 246 ff.
- <sup>53</sup> FRA = European Union Agency for Fundamental Rights; Gründung durch VO 168/2007/EG vom 15.02.2007, ABIEU Nr. L 53 v. 22.02.2007.
- <sup>54</sup> In diesem Sinne hat die Agentur etwa am 13.10.2010 Untersuchungen der Öffentlichkeit vorgestellt, in der sie die höchst unterschiedlichen Standards der Asylverfahren in den EU-Mitgliedstaaten anprangert; vgl. <http://www.fra.europa.eu:> „The asylum-seeker perspective: access to effective remedies and the duty to inform applicants“.





## Vorstandswahlen in Baden-Württemberg

---

Am 15.11.2010 fand in Stuttgart die Mitgliederversammlung des Vereins der Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen Baden-Württemberg statt. Wichtigster Tagesordnungspunkt waren dabei die Wahlen zum Vorstand. Dabei gab es einige Änderungen, da einige frühere Vorstandsmitglieder nicht mehr kandidierten.

Herr RVGH Dr. Heckel erneut einstimmig zum 1. Vorsitzenden gewählt. Zum 2. Vorsitzenden des Vereins wurde Herr RVGH Paur gewählt.

Anschließend wurden die fünf weiteren Mitglieder des Vorstands und ihre Stellvertreter gewählt und zwar:

Herr VRVG Dr. Vondung (VG Stuttgart)  
Stellvertreterin: Frau RinaVG Burr

Frau RinSG Dr. Kapell (VG Karlsruhe)  
Stellvertreter: Herr Richter Dr. Schenk

Frau RinVG Jann (VG Freiburg)  
Stellvertreter: Herr RVG Dickhaut

Herr RVGH Klein (VGH Baden-Württemberg)  
Stellvertreter: Herr RVGH Paur

Herr Richter Dr. Neidhardt (VG Sigmaringen)  
Stellvertreter: Herr RVG Müller

Zum Vertreter in der Mitgliederversammlung des BDVR und des Vereins Deutscher Verwaltungsgerichtstag e.V. wurde sodann Herr RVGH Dr. Heckel gewählt. Zum Vertreter von Herrn RVGH Dr. Heckel wurde Herr RVGH Paur gewählt.

## Vorstandswahlen in Hamburg

---

Der Vorstand der Vereinigung der Hamburgischen Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen e.V. ist auf der ordentlichen Mitgliederversammlung am 6. Dezember 2010 neu gewählt worden. Frau RinOVG *Sonja Sternal*, die dem Vorstand seit 2002 angehörte, ist auf eigenen Wunsch ausgeschieden. Die Mitgliederversammlung dankte Frau *Sternal* für ihre langjähriges Engagement im Interesse der Vereinigung. Für sie wurde Herr ROVG *Heinz Albers* in den Vorstand gewählt, der am 25. November 2011 in den Vorstand des Vereins Verwaltungsgerichtstag e.V. gewählt wurde. Der Vorstand der Vereinigung der Hamburgischen Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen setzt sich damit derzeit wie folgt zusammen:

VROVG Prof. Dr. *Ulrich Ramsauer*, Vorsitzender  
RinVG *Anne Groß*, Schriftführerin  
RVG *Heiko Meins*, Kassenwart

ROVG *Heinz Albers*, zugleich Mitglied im Vorstand  
Verwaltungsgerichtstag

RVG *Sören Delfs*, zugleich auch Beauftragter für das  
BDVR-Rundschreiben

Die Mitgliederversammlung wurde mit einem Vortrag von VRVG Dr. *Thomas Laker*, derzeit Richter am Dienstgericht der Vereinten Nationen in Genf, über seine Erfahrungen im neuen Amt abgeschlossen. Ein Bericht über diesen Vortrag von RinVG *Anne Groß* findet sich in diesem Heft.

## United Nations Dispute Tribunal

### Tätigkeit als Richter am „Dienstgericht“ der Vereinten Nationen

von RinVG *Anne Groß*, Hamburg

---

Anlässlich der letzten Mitgliederversammlung der Vereinigung der hamburgischen Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen im Dezember 2010 konnte der Vorstand den derzeit beurlaubten Vorsitzenden Richter des Verwaltungsgerichts Hamburg **Dr. Thomas Laker** gewinnen, einen kurzen Einblick in seine Tätigkeit als Richter

am Dienstgericht der Vereinten Nationen zu geben, die dieser seit Juli 2009 ausübt.

Auf der Grundlage jahrelanger Vorarbeiten innerhalb der Vereinten Nationen ist im Jahr 2009 ein internes System des Rechtsschutzes für die Bediensteten der Vereinten



Nationen in Kraft getreten, welches sich in markanter Weise von seinem Vorgänger unterscheidet. Das abgelöste System war seit geraumer Zeit als unzureichend empfunden worden, wobei die zentralen Schwächen insbesondere in einen als zu lang, zu ineffizient sowie nicht hinreichend unabhängig und professionell empfundenen Rechtsschutz gesehen wurden. Nach dem zum 1. Juli 2009 in Kraft getreten Rechtsschutzsystem („Administration of Justice“), besteht nunmehr die Möglichkeit gegen „beamten-“ und disziplinarrechtliche Entscheidungen der Vereinten Nationen binnen 45 Tagen ein Widerspruchsverfahren durchzuführen und bei dessen Erfolglosigkeit eine Klage vor dem United Nations Dispute Tribunal (UNDT) zu erheben; anschließend ist die Möglichkeit der Berufung vor dem United Nations Appeals Tribunal (UNAT) gegeben. Das Gericht kann dabei die angegriffenen Verwaltungsakte aufheben und/oder Schadenersatz zuerkennen. Daneben besteht in jedem Stadium des Verfahrens die institutionalisierte Möglichkeit zur Durchführung einer Mediation. Das UNDT ist mit 8 Einzelrichter/innen besetzt, davon 6 in Vollzeit und 2 in Teilzeit beschäftigte Richter/innen. Jeweils 2 Vollzeitrichter/innen sind fest den drei Standorten des UNDT in Genf, Nairobi und New York zugeordnet, während der/ die Teilzeitrichter/in wechselnd an den drei Gerichtsorten eingesetzt werden. Wie bei Stellenbesetzungen innerhalb der Vereinten Nationen üblich sind auch die Richterstellen des UNDT streng paritätisch mit Richtern und Richterinnen besetzt; sie kommen aus den Ländern Botswana, Nigeria, USA, Deutschland, Frankreich, Mauritius, Neuseeland und Großbritannien. Die Gerichtssprachen sind sowohl Englisch als auch Französisch; eine mündliche Verhandlung soll durchgeführt werden. Jedem Standort des UNDT zugeordnet ist ein Hauptverwaltungsbeamter, der die Verwaltungsaufgaben wahrnimmt sowie Protokolle führt. Zudem sind jedem Richter/jeder Richterin derzeit noch zwei hochqualifizierte Mitarbeiter/innen zugeordnet, die über Erfahrungen in Organisationen der Vereinten Nationen verfügen. Hingegen waren die Richter/innen, die im Rahmen einer internationalen Ausschreibung ausgewählt und durch die Vollversammlung der Vereinten Nationen gewählt wurden, bisher nicht in Organisationen der Vereinten Nationen tätig; sie verfügen über langjährige Erfahrung in der Rechtsprechung ihrer Herkunftsländer. Während die Tätigkeit bei dem UNDT eine hauptamtliche ist, ist jene am UNAT nebenamtlich. Der UNAT tritt zu ca. 3 Sitzungswochen im Jahr zusammen, an denen durchschnittlich 30 Verfahren beraten und entschieden werden. Die mündliche Verhandlung ist hier die Ausnahme.

Dr. Laker schilderte eindrucksvoll, dass das Verfahrenssystem des UNDT noch in der Entstehung begriffen ist und zu einigen grundlegenden Fragen des materiellen Rechts unter den Richtern, die überwiegend der angloamerikanischen Rechtstradition verbunden sind, ein Konsens durch Diskussion zu erzielen ist und auch erzielt werden konnte. Dies obwohl aufgrund der drei Gerichtsstandorte, die über verschiedene Kontinente und unterschiedliche Zeitzonen verteilt sind, nur ein schmaler Zeithorizont für persönliche Gespräche besteht. Innerhalb des ersten Jahres der Tätigkeit des UNDT konnte z.B. eine

Übereinstimmung dahingehend erreicht werden, dass die von den ausführenden Organen erlassenen Verwaltungsvorschriften nur dann Gültigkeit haben, wenn sie den von der Generalversammlung der Vereinten Nationen erlassenen „rules“ bzw. „regulations“ entsprechen. Äußerst interessant ist auch der Umstand, dass dem Rechtssystem keine Verfahrensordnung vorgegeben war. Zu den ersten Aufgaben gehörte die Erarbeitung der „rules of procedure“, deren Auslegung allerdings zunächst durch die unterschiedliche Herkunft der als Einzelrichter arbeitenden Spruchkörper geprägt wurde. Aber auch hier ist das Gericht bemüht eine einheitliche Handhabung zu finden. Dies gilt z.B. für die Frage, ob ein Amtsermittlungsgrundsatz gilt, das Gericht somit insbesondere unaufgefordert Personalakten anfordern kann, oder hingegen der Beibringungsgrundsatz, im Prozess also nur das verwendet werden kann, was die Beteiligten dem Gericht zur Verfügung stellen. Weitere Themenschwerpunkte in der Rechtsfindung waren die Frage, ob der allein für „staff members“ eröffnete Rechtsweg auch für solche Personen gilt, die „staff members“ werden wollen oder die Klagemöglichkeit gegen eine nicht erfolgte Verlängerung der grundsätzlich nur befristet abgeschlossenen Dienstverträge einschließlich der komplexen Frage eines zu gewährenden einstweiligen Rechtsschutzes, Fragen der Beweislast, des Begriffs und Inhalts einer die Zuständigkeit des UNDT begründenden „administrative decision“ ähnlich dem deutschen Verwaltungsakt sowie Fragen zur Art und Höhe der Entschädigung, insbesondere der Einbeziehung immaterieller Schäden. Der Anklang an entsprechende Themen des deutschen Verwaltungs- und Beamtenrechts ist insgesamt unüberhörbar. Die im deutschen Recht bzw. in der Rechtsprechung gefundenen Lösungen werden im Rahmen der Tätigkeit beim UNDT auf internationaler Ebene zur Diskussion gestellt und für den Bereich der Vereinten Nationen auf ihre Überzeugungskraft geprüft. Ein offenbar sehr spannender Prozess. Wer zur Tätigkeit des UNDT sowie des UNAT näheres erfahren möchte, dem sei der von Dr. Laker verfasste Aufsatz „Administration of Justice in den Vereinten Nationen – ein Werkstattbericht“ in der Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 70 S. 567 – 583 empfohlen, der daneben auch zum neuen System des Rechtsschutzes in den Vereinten Nationen weitergehende Ausführungen enthält.



# Mitgliederversammlung des Landesverbandes Niedersachsen

Die Mitgliederversammlung 2011 des Landesverbandes fand am 7. April 2011 in den Räumen des Oberverwaltungsgerichts statt. Präsident Dr. van Nieuwland begrüßte als Hausherr die Verbandsmitglieder. Er äußerte sich u.a. zur Belastungs- und Personalsituation in der niedersächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und kündigte an, dass im Jahr 2012 neben den eintägigen Fachtagungen zu speziellen Rechtsgebieten, der erste niedersächsische Verwaltungsrichtertag stattfinden solle, der aktuelle Fachthemen, methodische und praktische Fragen der täglichen Arbeit behandeln, aber auch dem Erfahrungsaustausch und der Kommunikation zwischen den Richterinnen und Richtern dienen solle. Nach Berichten des Vorsitzenden über die Tätigkeit des Vorstands und aus dem BDVR, des Kassenwarts und der Kassenprüfer wurden für 3 ausgeschiedene Vorstandsmitglieder die Kollegin/Kollegen

Dr. Killinger, Matthies (beide VG Hannover) und Paul (VG Osnabrück) als örtliche Vertreter in den Vorstand (nach)gewählt.

Im Rahmen des Vormittagsprogramms berichtete VRinVG Niewisch-Lennartz (VG Hannover) über den Stand der Mediation in der niedersächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Auswirkungen des neuen Mediationsgesetzes.

Der Festvortrag im öffentlichen Teil der Mitgliederversammlung am Nachmittag von Prof. Dr. Saretzki (Leuphana Universität Lüneburg) zum Thema: „Wutbürger“ und „alternativlose“ Politik: Wandel der Demokratie als Problem des Rechts? fand großes Interesse und führte zu einer angeregten Diskussion.

## Geplante Schließung eines Verwaltungsgerichts

### Bericht des Landesvorstandes

**Koalitionsvertrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen sieht Reduzierung der Zahl der Verwaltungsgerichtsstandorte von vier auf drei vor**

Neben der Auflösung des Oberlandesgerichts und der Generalstaatsanwaltschaft Koblenz durch „Zusammenführung“ beider Institutionen mit Sitz in Zweibrücken, was bereits bundesweit für Aufsehen gesorgt und in Rheinland-Pfalz zu heftigen Protesten weit über Justizkreise hinaus geführt hat, enthält der **Koalitionsvertrag für die neue rot-grüne Landesregierung in Rheinland-Pfalz** als Teil einer „Justizstrukturreform“ auch das Vorhaben, die erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte wegen der in der

Verwaltungsgerichtsbarkeit in der letzten Jahren festzustellenden deutlichen Verfahrensrückgänge „auf drei Standorte zu konzentrieren“ (vgl. Koalitionsvertrag, S. 84). Dies läuft offenbar auf die Schließung eines der vier in Koblenz, Mainz, Trier und Neustadt an der Weinstraße ansässigen Verwaltungsgerichte hinaus. Die **Vereinigung der Verwaltungsrichter Rheinland-Pfalz – VVR** – hat sich u. a. mit einer **Presseerklärung vom 2. Mai 2011 sowie mit einem Schreiben vom 10. Mai 2011 an die Oberbürgermeister der vier Städte mit Verwaltungsgerichtsstandorten** gegen dieses Vorhaben gewandt, die nachfolgend abgedruckt sind.

### **Vereinigung der Verwaltungsrichter Rheinland-Pfalz fordert: Alle vier Verwaltungsgerichtsstandorte müssen erhalten bleiben!**

#### Presseerklärung

Die rheinland-pfälzischen Verwaltungsrichtern und Verwaltungsrichter erwarten, dass die Standorte der vier Verwaltungsgerichte in Koblenz, Trier, Mainz und Neustadt an der Weinstraße erhalten bleiben. Das im Zuge der Koalitionsverhandlungen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen völlig überraschend angekündigte Vorhaben, der Zahl der Verwaltungsgerichte von vier auf drei zu reduzieren, stößt bei ihnen auf Unverständnis und Ablehnung. Dieses Ansinnen steht im krassen Widerspruch zu den

Wahlkampfversprechen beider Parteien, sich für eine leistungsstarke und bürgernahe Justiz einzusetzen.

In einem Flächenstaat wie Rheinland-Pfalz ist die bestehende regionale Verteilung der Verwaltungsgerichte zur Wahrung eines bürgernahen Verwaltungsrechtsschutzes unverzichtbar. Anreisewege zu erstinstanzlichen Verhandlungsterminen von teilweise über 100 km – wie sie bei Auflösung eines Verwaltungsgerichtsstandorts vielfach



unvermeidbar wären – sind weder den rechtsschutzsuchenden Bürgern noch den Vertretern der Verwaltungskörperschaften im Hinblick auf die Mehrkosten und den Zeitverlust zumutbar. Diesen Nachteilen stehen keine vergleichbar gewichtigen Einsparpotentiale gegenüber.

Die Verwaltungsrichterschaft ist für sinnvolle Strukturformen – jenseits der Schließung ganzer Gerichtstandorte – selbstverständlich offen. Sie erwartet aber, in derartige

Reformüberlegungen frühzeitig eingebunden zu werden und mit ihren Vorschlägen und Anregungen angemessen Gehör zu finden.

*Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an:*

*Hartmut Müller-Rentschler, Vereinigung der Verwaltungsrichter Rheinland-Pfalz, Tel.: 0261 1307 10363  
Internet: [www.vwr-rp.de](http://www.vwr-rp.de)*

## **Schreiben an die Oberbürgermeister der Städte Koblenz, Mainz, Neustadt an der Weinstraße und Trier**

Sehr geehrte Herren Oberbürgermeister,

unter den Angehörigen der rheinland-pfälzischen Justiz herrscht große Unruhe wegen der im Koalitionsvertrag der neuen Landesregierung vereinbarten Pläne zur Schließung von Justizstandorten. Davon ist auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit betroffen: Ausweislich des Koalitionsvertrages (S. 84) ist beabsichtigt, die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der ersten Instanz „auf drei Standorte zu konzentrieren“. M. a. W.: Es soll offenbar einer der derzeit vier Standorte erstinstanzlicher Verwaltungsgerichte in Koblenz, Mainz, Trier oder Neustadt an der Weinstraße geschlossen werden! Dieses erstmals im Zuge der Koalitionsverhandlungen über die Medien angekündigte Vorhaben hat uns völlig überrascht, zumal in der Vergangenheit – gerade auch in Gesprächen unseres Verbandes mit Politikern unterschiedlicher Couleur – bis in die jüngste Zeit stets betont worden ist, es sei nicht daran gedacht, Standorte von Verwaltungsgerichten in Frage zu stellen. Natürlich hätten wir erwartet, dass die rheinland-pfälzische Verwaltungsrichterschaft frühzeitig informiert und in die Diskussion eingebunden würde, wenn derart weitreichende strukturelle Änderungen im Bereich unserer Gerichtsbarkeit erwogen werden. Dies ist aber unverständlicherweise unterblieben.

In der Sache ist der Standpunkt der Vereinigung der Verwaltungsrichter Rheinland-Pfalz – VVR – allerdings völlig eindeutig: Wir lehnen eine Auflösung eines ganzen Gerichtsstandorts strikt ab. Ein solches Vorhaben ist mit dem Grundsatz einer bürgernahen Justiz unvereinbar. In einem Flächenstaat wie Rheinland-Pfalz ist die bestehende, regional ausgewogene Verteilung der vier Verwaltungsgerichtsstandorte zur Wahrung eines bürgernahen Verwaltungsrechtsschutzes unverzichtbar. Anreisewege zu erstinstanzlichen Verhandlungsterminen von teilweise über 100 km – wie sie bei Auflösung eines Verwaltungsgerichtsstandorts vielfach unvermeidbar wären – sind weder den rechtsschutzsuchenden Bürgern und ihren anwaltlichen Vertretern noch den Vertretern der Verwaltungskörperschaften im Hinblick auf die Mehrkosten und den zusätzlichen Zeitaufwand zumutbar. Wir können auch nicht erkennen, dass diesen Nachteilen vergleichbar gewichtige Einsparpotentiale gegenüber stünden. Im Gegenteil: Nennenswerte Einsparmöglichkeiten sind aus unserer Sicht nicht gegeben. Das Ansinnen, einen Verwal-

tungsgerichtsstandort zu schließen, steht nach unserer Auffassung vielmehr in klarem Widerspruch zu den Wahlkampfversprechen sowohl der SPD als auch von Bündnis 90/Die Grünen, sich für eine leistungsstarke und bürgernahe Justiz einzusetzen zu wollen.

Die Verwaltungsrichterinnen und -richter, aber auch die Beamtinnen und Beamten und weiteren Justizbeschäftigten an den vier Verwaltungsgerichten sind naturgemäß sehr beunruhigt über das Ansinnen, einen Verwaltungsgerichtsstandort schließen zu wollen, und machen sich große Sorgen um ihre berufliche Zukunft – zumal derzeit nicht erkennbar ist, welchen Standort es treffen wird und in welchem Zeitrahmen mit welchen Konsequenzen (vollständige Schließung oder Aufrechterhaltung als Außenstelle eines anderen Verwaltungsgerichts) die Pläne umgesetzt werden sollen. Wir wollen uns aber nicht kampfflos geschlagen geben und bitten Sie daher herzlich um Ihre Unterstützung:

**Bitte setzen Sie sich mit allen Ihren Möglichkeiten und Kontakten als Oberbürgermeister der betroffenen vier Städte für die Erhaltung Ihres Verwaltungsgerichtsstandortes und damit zugleich für die Erhaltung aller vier Verwaltungsgerichtsstandorte ein!**

Nach unserer Überzeugung stellt die rheinland-pfälzische Verwaltungsgerichtsbarkeit einen wichtigen Standortfaktor in unserem Bundesland dar: Sie hat sich bundesweit einen hervorragenden Ruf und eine Vorbildfunktion aufgrund ihrer kurzen Laufzeiten bei gleichzeitig hoher Qualität ihrer Entscheidungen erworben. Daran haben alle vier erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte einen hohen Anteil. Die hohe Leistungsfähigkeit unserer Verwaltungsgerichte darf nicht leichtfertig durch unausgegorene, sachlich nicht näher begründete Standortschließungspläne aufs Spiel gesetzt werden, denen keine nennenswerten Einsparungen gegenüberstehen.

Wir, die rheinland-pfälzischen Verwaltungsrichterinnen und -richter, wären Ihnen außerordentlich dankbar, wenn Sie sich in diesem Sinne für uns verwenden und gegen die Pläne zur Schließung eines erstinstanzlichen Verwaltungsgerichts aussprechen würden!

Mit freundlichen Grüßen

gez. Hartmut Müller-Rentschler



# Fortbildungsveranstaltung des OVG Rheinland-Pfalz

## „Europarecht in der verwaltungsgerichtlichen Praxis“

von RVG Andreas Hammer, Koblenz

Das Europarecht ist aus vielen verwaltungsrechtlichen Verfahren nicht mehr hinwegzudenken. Das liegt nicht nur daran, dass sich nationales Recht immer häufiger als umgesetztes Unionsrecht entpuppt oder Unionsrecht sogar unmittelbar anzuwenden ist. Mindestens ebenso bedeutsam ist, dass sowohl bei den Prozessbeteiligten als auch bei den Richterinnen und Richtern die Sensibilität für europarechtliche Fragestellungen gestiegen ist (und aller Voraussicht nach weiter steigen wird). Zunehmend werden daher auch solche europarechtlichen Fragen erörtert, die früher gar nicht in den Blick genommen worden wären.

Die rheinland-pfälzische Verwaltungsgerichtsbarkeit hat diese Entwicklung zum Anlass genommen, eigene Veranstaltungen zur Fortbildung und zum Erfahrungsaustausch im Europarecht zu organisieren. Am 23. Februar 2011 fand die dritte Veranstaltung dieser Art beim Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz statt. Das Interesse war erfreulich groß – etwa 50 Richterinnen und Richter fanden sich in den Räumen des Neuen Justizzentrums in Koblenz ein.

Frau Richterin am Verwaltungsgericht *Dorothee Fahrbach* eröffnete das Fachprogramm mit dem Vortrag **„Europarecht und der deutsche Verwaltungsprozess“**. Zunächst stellte die Referendarin dar, welche Rechte aus Unionsrecht einklagbar sind. Als Beispiel diente das Recht auf Erstellung eines (Aktions-)Plans zur Feinstaubreduzierung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und der dahinter stehenden europäischen Luftqualitäts-Richtlinie. Daran illustrierte sie, wie das unionsrechtliche Konzept der normativen Interessentenklage die Klagerechte gegenüber der Schutznormtheorie erweitern kann. Mit Blick auf das EuGH-Verfahren *Trianel Kohlekraftwerk Lünen* machte sie deutlich, dass das Klagerecht, von Umweltverbänden aus Unionsrecht erweitert werden muss, wenn der Europäische Gerichtshof das schutznormakzessorische Klagerecht nach § 2 UmwRG für nicht vereinbar mit der UVP-Richtlinie hält.<sup>1</sup> Als weitere aktuelle Entwicklung stellt die Referentin dar, wie das Gericht auf verschiedenen Wegen versucht, die Rechtskraft unionsrechtswidriger Urteile und die Bestandskraft unionsrechtswidriger Verwaltungsakte zu relativieren. Um solche unionsrechtswidrigen Entscheidungen und ihre Folgen zu vermeiden, ermutigte sie die Verwaltungsrichterinnen und -richter, Zweifelsfragen rechtzeitig dem EuGH vorzulegen. Zuletzt wandte sich die Referentin der EMRK zu und stellte zur Diskussion, ob die verwaltungsgerichtliche Praxis zur Zustellung und Verkündung von Urteilen den Vorgaben des EGMR entspricht. Dieser hatte in seinem Urteil *„Biryukov“*<sup>2</sup> entschieden, dass nach Art. 6 Abs. 1 Satz 2 EMRK auch die Urteilsbegrün-

dung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden muss. Nach einer angeregten Diskussion, die in der Kaffeepause nahtlos fortgeführt wurde, setzten die Teilnehmer das Programm in drei Arbeitskreisen fort.

Der Arbeitskreis 1 **„Europäisches Naturschutzrecht“** wurde durch ein Referat des Verfassers des vorliegenden Berichts eröffnet. Zunächst wurde anhand neuerer Gerichtsentscheidungen zur Auswahl und Abgrenzung der Schutzgebiete, zur FFH-Verträglichkeitsprüfung und zur Abweichungsentscheidung das fruchtbare Spannungsverhältnis zwischen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dargestellt. Anschließend konnte im Rahmen der Erörterungen zum Artenschutz insbesondere gezeigt werden, wie das Bundesverwaltungsgericht die Unionsrechtskonformität des novellierten Bundesnaturschutzgesetzes beurteilt und an welchen Stellen die Vereinbarkeit des nationalen Rechts mit der FFH-Richtlinie nach wie vor offen ist. Die sich anschließende lebhafteste Diskussion wurde von Herrn Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht *Dr. Jürgen Held* moderiert. Sie machte deutlich, dass insbesondere das Artenschutzrecht derzeit eine zunehmende Bedeutung in den unterschiedlichsten verwaltungsgerichtlichen Verfahren gewinnt.

Im Arbeitskreis 2 **„Auswirkungen des Europarechts auf das deutsche Aufenthaltsrecht“** wandte sich Frau Richterin *Natalia Lechowicz* ihres Referats zunächst der Frage zu, wie sich Art. 8 EMRK auf das deutsche Aufenthaltsrecht auswirkt. Hier ging sie anhand neuerer Entscheidungen des EGMR insbesondere auf die Probleme im Zusammenhang mit der Verhältnismäßigkeitsprüfung von Ausweisen am Maßstab des Art. 8 Abs. 2 EMRK und der anfänglichen Befristung von Ausweisen nach der am 24. Dezember 2010 in Kraft getretenen Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG ein. Anschließend wurden die Auswirkungen des Art. 8 EMRK auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG dargestellt und dabei besonderes Augenmerk auf die Gewichtung der einzelnen Aspekte im Rahmen der Prüfung der Verwurzelung des Ausländers sowie die Frage nach der familienbezogenen Gesamtbetrachtung gerichtet. Die sich an das jeweilige Themengebiet anschließende Diskussion unter Moderation von Herrn Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht *Dr. Helmut Damian* verdeutlichte nochmals, welchen weitreichenden Einfluss das Europarecht mittlerweile auf das deutsche Aufenthaltsrecht genommen hat.

Das Impulsreferat für den Arbeitskreis 3 **„Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz und Gleichbehandlungs-**



**richtlinie 2000/78/EG**“ hielt Frau Richterin Dr. Sabine Wabnitz. Die Referentin gab zunächst einen kurzen Überblick über das AGG und erläuterte dabei insbesondere die Benachteiligungsmerkmale, die Benachteiligungsformen und mögliche Rechtfertigungsgründe für Ungleichbehandlungen. Vertiefend ging sie auf die Diskriminierung wegen des Alters ein. Dazu stellte sie insbesondere die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu Höchstaltersgrenzen dar. Weiterer Schwerpunkt des Vortrags war die Problematik der Diskriminierung wegen der sexuellen Identität. Insoweit ging die Referentin auf die Frage ein, ob Leistungen, die Verheirateten zustehen, auch Angehörigen einer eingetragenen Lebenspartnerschaft zu gewähren sind. Ausgehend von der Entscheidung des EuGH in der Sache „Maruko“<sup>3</sup> erläuterte sie die bisherige Entwicklung in der Rechtsprechung betreffend die Hinterbliebenenversorgung, den sog. Ehegattenzuschlag und die Beihilfe

und wies auf die dazu ergangenen jüngeren Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts hin. Die anschließende Diskussion wurde von Herrn Präsidenten des Verwaltungsgerichts Georg Schmidt moderiert. Dort wurde insbesondere die Problematik der Höchstaltersgrenzen aufgegriffen und von den Teilnehmern des Arbeitskreises unter verschiedenen Aspekten beleuchtet.

Die Auswertung der verteilten Evaluationsbögen, aber auch der lebhaft fachliche Austausch unter den Kolleginnen und Kollegen machten deutlich, dass die Veranstaltung von den Teilnehmern ausgesprochen positiv aufgenommen wurde. Da schon neue Themenwünsche angemeldet worden sind, wird dies sicher nicht die letzte Fortbildungsveranstaltung im Europarecht am Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz gewesen sein.

<sup>1</sup> So ist es gekommen, vgl. EuGH, Urteil vom 12.05.2011 - Rs. C-115/09.

<sup>2</sup> EGMR, Urteil vom 17.01.2008 - 14810/02 -.

<sup>3</sup> EuGH, Urteil vom 01.04.2008 - Rs. C-267/06 -.

## Fortbildungsveranstaltung des OVG Rheinland-Pfalz

### „Ermittlung und Beurteilung von Lärm- und Geruchsmissionen“

von ROVG Hartmut Müller-Rentschler, Koblenz

Wer im Bau-, Fachplanungs- und Umweltrecht tätig ist, sieht sich immer wieder mit der Schwierigkeit konfrontiert, als Jurist das Störpotential von Lärm- oder Geruchsmissionen und die Methoden und Verfahren zu deren Ermittlung und Beurteilung rechtlich bewerten zu müssen. Bei der Erteilung von Vorhabengenehmigungen müssen die von einer Anlage ausgehenden Immissionen richtig erfasst und bewertet werden. Bebauungspläne müssen die notwendige Vorsorge für schutzbedürftige Nutzungen vor schädlichen Umwelteinwirkungen in Gestalt z. B. von Geräuschmissionen treffen. Bei der Planfeststellung für Infrastrukturvorhaben sind die von dem Vorhaben zu erwartenden Immissionen prognostisch zu ermitteln und zu bewerten; das Interesse am Schutz vor solchen Immissionen ist mit dem ihm nach Lage der Dinge zukommenden Gewicht in die fachplanerische Abwägung einzustellen. Solche Rechtsfragen können in der Regel nicht ohne ein entsprechendes naturwissenschaftlich-technisches Hintergrundwissen beantwortet werden. Der/die als Berichtsteller/in in entsprechenden Streitverfahren mit solchen Fragestellungen konfrontierte Verwaltungsrichter/-in sieht sich vor die Schwierigkeit gestellt, umfangreiche Gutachten hochspezialisierter Fachleute weitgehend ohne fachlich geschultes Hilfspersonal an seinem/ihrer Arbeitsplatz nachvollziehen und auf ihre rechtliche Verwertbarkeit prüfen zu müssen. Die von den bekannten Institutionen zur richterlichen Fortbildung angebotenen Tagungsprogramme

können einen derartig speziellen Fortbildungsbedarf in der Regel nicht abdecken. Dies hat die Richterschaft des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz bewogen, selbst eine Fortbildungstagung zu organisieren, in deren Zentrum die Vermittlung des naturwissenschaftlich-technischen Hintergrundwissens für die Beurteilung von Lärm- und Geruchsmissionen stand. Im Interesse eines fachlichen Dialoges der Verwaltungsrichterschaft mit anderen Berufsgruppen, die sich mit denselben technischen und rechtlichen Fragestellungen befassen müssen, wurden in die Einladung zu der eintägigen Veranstaltung auch Fachanwälte für Verwaltungsrecht und Vertreter der mit Fragen des Immissionsschutzes befassten Behörden einbezogen.

Die Fortbildungsveranstaltung zum Thema „Ermittlung und Beurteilung von Lärm- und Geruchsmissionen“ fand am 29. März 2011 in den Räumlichkeiten des - erst wenige Wochen zuvor eröffneten - „Neuen Justizzentrums Koblenz“ statt. Der Einladung waren neben den meisten Angehörigen der mit dem Bau-, Planungs- und Umweltrecht befassten Kammern und Senate der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichtsbarkeit auch zahlreiche Vertreter der Anwaltschaft und von Behörden aus Rheinland-Pfalz und angrenzenden Bundesländern gefolgt, so dass ein Teilnehmerkreis von rund 80 Personen zusammenkam – ein eindrucksvoller Beleg dafür, dass die Veranstaltung in eine „Marktlücke“ gestoßen war.



Die ganztägige Tagung wurde von den Vorsitzenden Richtern am OVG Dr. Jürgen Held und Michael Zimmer moderiert. Nach Einleitungsreferaten zum rechtlichen Rahmen für die Beurteilung von „Lärm im Bau- und Umweltrecht“ (durch den Verfasser dieses Berichts) sowie von „Gerüchen aus Landwirtschaft und Gewerbe“ (durch ROVG Dr. Christof Berthold) kamen namhafte Sachverständige aus Wissenschaft und Technik zu Wort.

Zunächst erläuterte **Dipl.-Ing. Guido Kohnen** vom IBK Ingenieur- und Beratungsbüro Freinsheim sehr anschaulich anhand von Schaubildern, Tabellen, Rechenbeispielen und Skizzen zu typischen Fallkonstellationen „**Grundlagen und Probleme der Lärmmittlung und -beurteilung**“. Am Beispiel einer städtebaulichen Ausgangssituation, in der das Zusammentreffen verschiedener Lärmquellen aus gewerblicher Nutzung und Verkehrswegen mit einer bestehenden und weiter zu entwickelnden Wohnnutzung planerisch bewältigt werden sollte, zeigte Kohnen die schalltechnischen Aufgabenstellungen der Planer und die Methodik der Geräuschermittlung und Bewertung anhand der verschiedenen, jeweils einschlägigen Regelwerke auf. Einen weiteren Schwerpunkt bildete die Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile von Berechnungen einerseits und Messungen andererseits. Den Abschluss bildete die Darstellung des komplizierten Verfahrens zur Ermittlung und Festsetzung von Emissionskontingenten in der Bauleitplanung. Anschließend befasste sich Regierungsdirektor **Dr. Ralf Both** vom Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucher-

schutz Nordrhein-Westfalen eingehend mit den „**Grundlagen und Problemen bei der Beurteilung von Geruchs-Immissionen**“. Ausgehend von der grundsätzlichen Fragestellung bei der Beurteilung von Gerüchen, ab wann eine Geruchsbelastung als eine erhebliche Belästigung im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes zu werten ist, zeichnete er die wissenschaftliche Entwicklung der Untersuchungen zum Expositions-Wirkungszusammenhang zwischen der Geruchsbelastung in einem bestimmten Gebiet und dem Belästigungsgrad der Anwohner nach. Sodann wandte er sich der „Geruchs-Immissionsrichtlinie“ (GIRL) als dem einzigen Regelwerk in Deutschland zu, das diesen Expositions-Wirkungszusammenhang berücksichtigt, und erläuterte deren rechtliche Einordnung, Gliederung und Methodik. Schließlich stellte er anschaulich anhand von Beispielen Ausbreitungsrechnungen und die Anwendung der Irrelevanzregelung sowie aktuelle Auslegungsfragen der GIRL mit Rechenbeispielen dar.

Nach jedem der Vorträge bestand Gelegenheit zu Fragen an die Referenten sowie zur Diskussion, wovon die Teilnehmer reichlich Gebrauch machten. Gerne genutzt wurde auch die Möglichkeit, am Rande der Tagung – in Kaffeepausen und beim Mittagessen – mit Fachanwältinnen und Behördenvertretern ins Gespräch zu kommen. Die Tagung fand insgesamt ein sehr positives Echo, was eine Wiederholung zu diesen oder auch zu anderen Themen nahelegt.

# VEV - Generalversammlung

## Minutes of the General Assembly of Association of European Administrative Judges, Paris, 20<sup>th</sup> May 2011

---

**Representatives of member organizations and board members: (...)**

### **1. President's report:**

Before giving the report the President stated that the necessary presence quorum of more than half of the member States is fulfilled and he expressed his deep thanks to Mr Bernard Even for having organized the excellent conference in Paris as well as the respective working group meeting.

The President gave his report to the General Assembly, briefly pointing out the board activities since the last meeting of the General Assembly in Freiburg in 2010. Within the last year, the board had met in September 2010 in Brussels to prepare the autumn programme for 2010 and had met in March 2011 in Venice.

Special mention was given to the several meetings, mainly of the different working groups, which had taken place since the last meeting of the General Assembly:

On 24<sup>th</sup> and 25<sup>th</sup> September 2010 a meeting on questions dealing with Art. 8 ECHR as well as Art. 7 FRCh had taken place on Corfu, where on the basis of different national cases, fruitful discussions had taken place. In this context the president expressed again his warm thanks to colleague Panagiotis Danias, who had perfectly organized the meeting.

Furthermore, a meeting of the working group on Environmental Law with the topic „Access to justice in environmental cases; but what happens then?“ on the basis of national case law had taken place in Spain, Aguilas, on 1st and 2nd October 2010. In this context the president expressed his warm thanks to colleague Moreno Grau, who had also perfectly organized the meeting as well as to Vice-President Werner Heermann for the excellent preparation of the scientific part of this meeting.

On 17<sup>th</sup> and 18<sup>th</sup> October 2010 the working group on Independence and Efficiency, dealing with the topic “Do judicial rights and citizens' rights granted by the Fundamental Rights' Charta lead us to a common European procedure before the administration and the administrative courts?”, met in Beaulieu sur mer near Nice. The Conference were also devoted to deliberations concerning the revised version of the Council of Europe's Recommendation R 12/94 on Judicial Independence.

This meeting were chaired by the Vice-Presidents Ms Annika Sandström and Mr Bernard Even.

Subsequent to this meeting, the meeting of the working group on Taxation Law took place in Beaulieu sur mer on 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> October 2010, dealing with the topics of rights and duties of tax payers, in particular concerning the protection of private life (Art. 7 of the Charta), data protection (Art. 8 of the Charta) and tax secret; furthermore with topics regarding protection of information given from

the tax payer to the tax authority as well as legal remedies in this context and topics on VAT fraud as well as direct taxation and EU-law.

The president also informed the delegates about the denial of funding of the European Commission, Specific Programme on Fundamental Rights and Citizenship, for 2011, despite having granted funding before in 2009 and 2010. Only in the unlikely case that another selected applicant would refuse the grant of funding, AEAJ might get funding for 2011, as AEAJ had been put on a waiting list.

Due to these developments, membership fees for 2011 would be fixed again on the regular level, as there would be no need to have an increased amount of own means with respect to the funding conditions of the European Commission.

Regarding the receipt of funding from the European Commission for 2010, only half of the granted funding had been pre-paid already, whereas the rest were granted only after having controlled that the programme had been fully carried out. Thus the final report had already been submitted, AEAJ does not have yet received the rest of the payment for 2010 from the European Commission. In case the full funding would be granted by the European Commission and with membership fees on the regular level, AEAJ would have available about 18.000.- Euro for 2011, which would allow funding for participation at meetings on a lower level, whereas the costs for the conference in Paris would yet be unclear and still needed to be calculated.

The president thanked all Vice-Presidents, also the chairs of the working groups, the Treasurer and the Secretary-General for their work.

### **2. Report of the Vice-Presidents:**

#### **Report of Vice-President Annika Sandström:**

The Vice-President thanked the President and mentioned the importance of independence, linked with efficiency. She gave mention to the last meeting of the working group on independence and efficiency in Beaulieu in 2010, as already mentioned by the President, in the organisation and preparation of which she had been involved as co-chair of the WG. She stressed, that whereas obviously in most countries Art. 41 and 47 of the FRCh were respected, lively discussions had especially evolved on the role of the judge in the proceedings. Furthermore, noted that she could actively participate in the meeting in Corfu in September 2010 and also assisted in the preparation and chairing of the meeting of the working group on Independence and Efficiency in the morning of 20<sup>th</sup> May 2011.



She gave special mention to the seminar on 6<sup>th</sup> to 7<sup>th</sup> October on „Implementation of directive 66/2007, judicial review in the matter of public procurements and contracts“ in Bucharest in co-operation with the National Institute of Magistracy, Romania, which she would chair.

#### **Report of Vice-President Werner Heermann:**

The Vice President expressed his thanks to the President for his work in the last year, also by pre-financing the expenses of AEAJ.

He reported about his assignment in Azerbaijan in 2010, where he had been able to establish contacts with administrative judges, so that they now applied for membership with AEAJ. Furthermore, he had represented AEAJ in a meeting on “Collective Redress” in Brussels on 4 – 5 April 2011 in the capacity as member of the Justice Forum. Following this hearing AEAJ had submitted a contribution which he had drafted before [http://ec.europa.eu/justice/news/consulting\\_public/news\\_consulting\\_0054\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/news_consulting_0054_en.htm)

He gave also mention to the meeting of the working group on environmental matters, which had met in Aguilas in 2010, as already reported by the President. The working group was reported to be very active, comprising 24 members so far. The Vice-President informed the General Assembly, that the EU programme “Support for Cooperation with National Judges in the Field of Environmental Law” conducted by EIPA (European Institute of Public Administration) were still going on, in the course of which members of the working group were regularly able to attend these seminars. AEAJ were represented in the steering committee for this programme. In this context he had attended a meeting in Brussels on 24 June 2010. Also in the framework of EUFJE (EU Forum of Judges for the Environment ) different conferences were and could be attended by members of the working group. Regarding future activities of his working group, the Vice-President gave special mention to the workshop (“The Judicial Procedure in Environmental Matters”) in Bucharest on 2 – 3 June 2011 in co-operation with the National Institute of Magistracy, Romania as well as the annual AEAJ workshop (“Interim Relief in Environmental Matters”) on 22 September 2011, which would take place in Vilnius (Lithuania) in the context with an international conference the following day , organized by the University of Vilnius and the Supreme Administrative Court of Lithuania.

#### **Report of Vice-President Bernard Even:**

The Vice-President, as co-chair of the working group of Independence and Efficiency, firstly reported on the meeting of it in in Beaulieu sur mer in October 2010, which more than 50 participants had attended. He noted that inter alia the new “Recommendation of the Council of Europe on the independence, efficiency and responsibilities of judges” had been studied. Discussions had been based on the answers to a questionnaire provided by 13 member countries. Through these reports the situation and the main rules and practices applied to administrative judges could be studied, which were important subjects for judges, as

well as presenting with it an analysis of it’s content, with critics, connected with an analysis of the situation of the administrative judges in European Countries. The Vice-President hinted on the publication of these reports and also the summaries of the debates on the website of the AEAJ and noted that they had also been sent to the Council of Europe.

Furthermore, the Vice-President gave mention to the conference “Review of constitutionnality in Europe” on 19<sup>th</sup> May in Paris, which he had organized. The topic had been chosen on the occasion of the first anniversary of the entry into force of a new French constitutional law which created the mechanism of the “Priority issues of constitutionality” (“Question prioritaire de constitutionnalité” QPC), which allowed all the administrative and ordinary courts to refer via their supreme jurisdictions preliminary questions about the constitutionality of laws to the French Constitutional Council. The conference had been attended by approximately 200 participants and about 20 judges and academics could be gained as speakers. Publications of the speeches and debates were planned. As the information about the conference had been widely spread via different methods, also by creation of a special website by him, AEAJ were now better known in France. Regarding the financial means for this conference, the Vice-President lay stress on the difficulties due to lack of funding by the European Commission, however, he hoped to get other means of funding from the French Ministry of Justice. In this context he also expressed his hopes to get better contacts with the European Commission.

The Vice-President mentioned also the importance of the meeting of the working group on independence and efficiency under his organization, which had taken place in the morning of 20<sup>th</sup> May, which mainly dealt with questions about the relation between Administrative courts and Constitutional Courts.

He also noted that he had recently established contacts with another seminar hotel, which had been recommended to him, for the next planned meeting of the asylum working group near Lyon.

Finally he drew the attention to the representation of AEAJ in the Council of Europe, where he and Mr Pierre Vincent, had represented AEAJ in different meetings. He stressed the two main important bodies for AEAJ, which would be the Consultative Council of European Judges (CCJE) and the CEPEJ (European Commission for the Efficiency of Justice).

#### **Report of Vice-President Giovanni Tulumello:**

The Vice-President informed the delegates about his active participation in different meetings, inter alia in the meeting of the working group of environmental law, as well as in the meetings in Beaulieu last year, as well as having organized the board meeting in Venice in March 2011. He expressed his warm thanks to the president and all representatives of all associations, giving special mention to the need of active participation as well as the need to solve national problems first of all on the national level.

### **Report of the chair of the working group on taxation law, Jasna Segan:**

The chair reported on the last meeting of the working group in Beaulieu in October 2010, as the President had already mentioned. She had also attended different meetings, organized by the European Commission in Luxembourg, e.g. the next meeting would be attended by 24 judges, most of them being also member of the working group. These seminars would be very helpful. She expressed that the conference on 19<sup>th</sup> May 2011 in Paris were very useful, also to make AEAJ more known publicly. She also drew attention to the European Law Institute (ELI), which would be officially founded on 1<sup>st</sup> of June in the course of a conference in Paris. She noted that it would be important to be involved in this organization and would spread this information also within her working group. The next meeting of the working group would take place on 29<sup>th</sup> and 30<sup>th</sup> September 2011, dealing with topics of international tax law, good faith and recent jurisprudence of EU Court on tax matters.

### **Report of Holger Böhmann on his representation in the Fundamental Rights Agency (FRA):**

He shortly reported about his representation of AEAJ at the Fundamental Rights Platform meeting of FRA in Vienna on 14<sup>th</sup> and 15<sup>th</sup> April 2011. NGOs could present themselves quite openly in this environment, topics had been access to justice and asylum matters, where also reports of FRA existed. He noted he importance of FRA in these matters.

### **Report of the Exclusive Correspondent with the Council of Europe, Pierre Vincent:**

The Exclusive Correspondent reported on the activities within the Council of Europe, stressing the importance of co-operation with the Council of Europe, especially its activities with respect to administrative law, as strong links between the Council of Europe and the AEAJ existed. Among others he drew attention on the new recommendation 12/2010 on the independence, efficiency and responsibility of judges, which were rather a compromise and in his opinion not a progress in the rule of law. He noted furthermore the importance of the meetings of the Commission for the efficiency of justice (CEPEJ) and Consultative Council of European Judges (CCJE).

### **3. - 7. (...)**

### **8. Admission of new members:**

The president reported that the Association of Judges, Division of Judges of the Administrative Courts of Lithuania applied for membership, which would in the future no longer allow individual membership of Lithuanian administrative judges. Ms Rasa Ragulskyte-Markoviene presented the association, noting that the national Association of the Judges of Lithuania had 570 members (70 % of all judges). The Division of the Judges of Administrative Courts has 65 members. The administrative courts were established in 1999 by a special law, starting to work on the 1<sup>st</sup> of January 2000. On the occasion of 10 years of

administrative jurisdiction experience, members of AEAJ would all be invited to attend the conference, which will be organised by the University of Vilnius, the Supreme Administrative Court, the Division of Administrative Judges and AEAJ. The conference would take place on the 23<sup>rd</sup> of September 2011. The topic of the conference were „Administrative Courts in the European Administrative System“.

The General Assembly unanimously admitted the Lithuanian Association as member of the AEAJ.

Furthermore, Vice-President Werner Heermann, having a proxy of representation in the General Assembly of the Association of Judges of Specialized Courts of the Republic of Azerbaijan reported about the association, which were a NGO with judges as members and its main objectives would be judicial and legal reforms in Azerbaijan.

The General Assembly unanimously admitted the Azerbaijani Association as member of the AEAJ.

The following individual members were unanimously admitted by the General Assembly: (...)

### **9. Pre-Election of one new board member for the period 2012 to 2014:**

Vice-President Werner Heermann announced his resignation for 2012.

The president referred to prior distributed information, that the German Bund Deutscher Verwaltungsrichter (BDVR) had proposed Mr Holger Böhmann as candidate, who were administrative judge in the Court of Appeal Mecklenburg-Vorpommern with international experience.

The General Assembly voted unanimously for Mr Holger Böhmann to be member of the board of AEAJ from 2012 onwards (in line with Article 5 para. 2 of the Statutes).

### **10. Programme for autumn 2011 and spring 2012**

The president referred to the information already spread about the possible meeting of the working group on asylum law on 1<sup>st</sup> and 2<sup>nd</sup> July near Lyon. The hotel contingent would be open until the end of May, whereas an amount of funding would be possible about 100.- to 150.- Euro. However, as so far not enough participants had registered for the meeting, this would not be final yet. Cancellation would be needed in case of lack of interest. More information would be given as soon as possible.

Furthermore, the President noted again the meeting of the working group on environmental law in Vilnius as well as the conference, noted by Ms Rasa Ragulskyte-Markoviene, on 22<sup>nd</sup> and 23<sup>rd</sup> September 2011.

As already announced by the chair of the working group on taxation law, Jasna Segan, the meeting of the working group would take place on 29<sup>th</sup> and 30<sup>th</sup> September in Ljubljana.

Furthermore, the president noted, that a seminar on 6<sup>th</sup> to 7<sup>th</sup> October on „Implementation of directive 66/2007, judicial review in the matter of public procurements and contracts“ would be held in Bucharest in co-operation with the National Institute of Magistracy, Romania. Up to maximum 15 participants could be granted accom-

modation for 2 nights by the Romanian Institute of Magistracy.

Finally he reported that AEAJ had received an invitation to hold the next General Assembly in the Netherlands in 2012.

# Kollektiver Rechtsschutz

## Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen (Öffentliche Konsultation vom 4. Februar 2011)

### 1. EINLEITUNG

#### 1.1.

#### Kollektiver Rechtsschutz als mögliches Mittel zur besseren Durchsetzung des Unionsrechts.

1. Die wirksame Durchsetzung des Unionsrechts ist für Bürger und Unternehmen gleichermaßen von allergrößter Bedeutung. Die Europäische Union muss sicherstellen, dass sowohl die Bürger als auch die Wirtschaft und dabei ganz besonders die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) konkret von den Möglichkeiten Gebrauch machen können, die ihnen der Binnenmarkt und der europäische Rechtsraum eröffnet. Dies ist ein besonderes Anliegen sowohl der Strategie Europa 2020 als auch des Stockholmer Programms (Ratsdokument 17024/09 – Annahme durch den Europäischen Rat am 10./11. Dezember 2009) Rechte, deren Durchsetzung in der Praxis nicht gewährleistet werden kann, sind wertlos. Wo grundlegende Unionsrechte verletzt werden, müssen Bürger und Unternehmen die Möglichkeit haben, die ihnen zustehenden Rechte durchzusetzen.

2. Eine wichtige Funktion bei der wirksamen Durchsetzung des Unionsrechts erfüllt die Europäische Kommission, die - häufig nach Beschwerden von Bürgern und Unternehmen – für die korrekte Anwendung des EU-Rechts sorgt (z.B. durch Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren oder Verfahren im Rahmen des EU-Wettbewerbsrechts). Als Hüterin der Verträge muss die Kommission dafür sorgen, dass nicht nur individuelle, sondern auch öffentliche Interessen beziehungsweise die Interessen der Union insgesamt berücksichtigt werden. Auch die nationalen Behörden spielen bei der Durchsetzung des Unionsrechts vor allem im Bereich des Wettbewerbs-, Verbraucher- und Umweltrechts eine wichtige Rolle; dank der EU-Gesetzgebung haben sie im Falle von Verstößen verstärkte Möglichkeiten zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (So legt beispielsweise die Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 über die Zusammenarbeit beim Verbraucherschutz die Eckpunkte für die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden fest. Im Bereich des Wettbewerbsrechts wurde mit dem Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags (jetzt Artikel 101 und 102 AEUV) niedergelegten Wettbewerbsregeln ein europäisches Netzwerk nationaler Wettbewerbsbehörden ins Leben gerufen.).

3. Mit der Erweiterung der Europäischen Union hat die Zahl der Fälle, in denen Unionsrecht durchgesetzt werden musste, aufgrund des größeren räumlichen Geltungsbereichs des EU-Rechts deutlich zugenommen. Deshalb ist es umso dringlicher, die Durchsetzung von Unionsrecht auf nachgeordnete Ebenen zu verlagern. Hieraus ergibt sich ein weiterer Diskussionspunkt, nämlich ob die derzeitige Palette von Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung auf EU-Ebene durch individuelle Rechtsbehelfe ergänzt werden sollte.

4. Um Unionsrecht von privater Seite durchzusetzen, stehen individuelle Rechtsbehelfe zur Verfügung: natürliche oder juristische Personen können jeweils einzeln ein Verfahren anstrengen, um die ihnen nach EU-Recht zustehenden Rechte einzuklagen. So hat der EU-Gesetzgeber unlängst dafür gesorgt, dass die Verfahren zur Erlangung eines vollstreckbaren Titels bei geringfügigen oder unbestrittenen Forderungen mit grenzüberschreitendem Bezug verkürzt werden (Verordnung (EG) Nr. 805/2004 zur Einführung eines europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen; Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens und Verordnung (EG) Nr. 861/2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen). Darüber hinaus werden Parteien, die versuchen, ihre grenzüberschreitenden Streitigkeiten im Wege der Mediation gütlich beizulegen, Verfahrensgarantien eingeräumt (Richtlinie 2008/52/EG vom 21. Mai 2008 über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen.). Durch gemeinsame Mindeststandards bei der Prozesskostenhilfe wird sichergestellt, dass ein Kläger unabhängig von seiner finanziellen Situation auch bei grenzüberschreitenden Rechtsstreitigkeiten den Rechtsweg beschreiten kann (Richtlinie 2003/8/EG zur Verbesserung des Zugangs zum Recht bei Streitsachen mit grenzüberschreitendem Bezug durch Festlegung gemeinsamer Mindestvorschriften für die Prozesskostenhilfe in derartigen Streitsachen). Geht die Verletzung von Unionsrecht jedoch zu Lasten einer Vielzahl von Bürgern und Unternehmen, sind Individualklagen oft nicht das geeignete Mittel, um unerlaubte Verhaltensweisen abzustellen oder Ersatz für den dadurch erlittenen Schaden zu erlangen: Bürger und Unternehmen schrecken häufig davor zurück, individuell Klage gegen unerlaubte Verhaltensweisen zu erheben, besonders dann, wenn der individuelle Verlust im Verhältnis zu den Prozesskosten relativ gering ist. Dauert das rechtswidrige Verhalten je-



doch an, ist der wirtschaftliche Gesamtschaden für die europäischen Bürger und Unternehmen erheblich. Auch im Bereich der Digitaltechnik ist, wie die Digitale Agenda für Europa einräumt (KOM(2010) 245 vom 19.5.2010), wegen mangelnder Transparenz vor allem bei den Verbraucherrechten die Durchsetzung des Unionsrechts bisweilen schwierig. Unsicherheit und ein als schwer zugänglich empfundener Rechtsweg sind als Vertrauensbasis ungeeignet und behindern die Entwicklung des grenzüberschreitenden Internethandels.

5. Hinzu kommt, dass in den Verfahrensordnungen vieler Mitgliedstaaten der Fall, dass bei Verstoß gegen geltendes EU-Recht von mehreren Seiten individuell geklagt wird, nicht vorgesehen ist und die Gerichte somit sich selbst überlassen sind, um mit der Klageflut in angemessener Zeit fertig zu werden. Dies gilt zum Teil für kollektive Unterlassungsklagen, aber vor allem für Klagen auf Schadensersatz.

6. Zur Beseitigung der derzeitigen Defizite bei der Durchsetzung von EU-Recht wäre die Einführung kollektiver Rechtsschutzverfahren eine denkbare Alternative.

## 1.2. Was bedeutet „kollektiver Rechtsschutz“?

7. EU-Bürger und Unternehmen sollten die Möglichkeit haben zu klagen, wenn sie durch die Verletzung geltenden EU-Rechts, das ihnen materielle Rechte verleiht, geschädigt werden. Das Verfahren könnte vereinfacht und die Verfahrenskosten könnten gesenkt werden, wenn Bürger und Unternehmen, die durch eine Rechtsverletzung ein und desselben Unternehmens geschädigt wurden, ihre Ansprüche in einem einzigen kollektiven Verfahren bündeln könnten oder wenn eine ihre Interessen vertretende Einrichtung oder eine im öffentlichen Interesse handelnde Stelle klageberechtigt wären. „Kollektiver Rechtsschutz“ ist ein allgemeiner Begriff, der sämtliche Verfahren einschließt, mit denen die Unterlassung oder Verhütung unerlaubter Geschäftspraktiken mit nachteiligen Folgen für eine Vielzahl von Klägern oder der Ersatz des durch derartige Praktiken entstandenen Schadens erwirkt werden kann. Die beiden wichtigsten kollektiven Rechtsschutzverfahren sind die Unterlassungsklage, mit der die Kläger die Fortsetzung unzulässiger Geschäftspraktiken zu unterbinden suchen, und die Schadensersatzklage, mit der sie eine Entschädigung für den hierdurch entstandenen Schaden erstreiten wollen. Kollektive Rechtsschutzverfahren können verschiedenerlei Gestalt annehmen und schließen außergerichtliche Streitbeilegungsverfahren ebenso ein wie die Betrauung einer öffentlichen Einrichtung oder eines anderen Vertretungsorgans mit der Durchsetzung des kollektiven Anspruchs.

## 1.3. Bestehende Formen des kollektiven Rechtsschutzes in der Europäischen Union

8. Kollektive Rechtsschutzverfahren sind in der Europäischen Union keineswegs unbekannt. Die Mitgliedstaaten sind aufgrund der EU-Gesetzgebung und internationaler Übereinkommen verpflichtet, in bestimmten Fällen die Möglichkeit einer kollektiven Unterlassungsklage vorzuse-

hen. In allen Mitgliedstaaten gibt es daher Verfahren, mit denen auf Unterlassung unerlaubter Verhaltensweisen geklagt werden kann. Im Bereich des Verbraucherrechts gibt die Richtlinie über Unterlassungsklagen (ABl. L 166 vom 11.6.1998, S. 51) staatlichen und privaten Verbraucherschutzorganisationen die Möglichkeit, Verstöße gegen nationales und EU-Verbraucherrecht in allen Mitgliedstaaten abzustellen. Im Bereich des Umweltrechts verpflichtet das Aarhus-Übereinkommen die Mitgliedstaaten, bei Verstößen gegen Umweltnormen eine Klagemöglichkeit vorzusehen. Die Mitgliedstaaten sind dieser Verpflichtung nachgekommen, indem sie eine Form der kollektiven Unterlassungsklage eingeführt haben, bei der nichtstaatliche Organisationen die Möglichkeit gegeben wird, gegen Verwaltungsentscheidungen in Umweltbelangen gerichtlich vorzugehen.

9. Die meisten Mitgliedstaaten sehen für bestimmte Sachverhalte die Möglichkeit einer kollektiven Schadensersatzklage vor. Die Art und Weise, wie eine Gruppe von durch unzulässige Geschäftspraktiken Geschädigten zu ihrem Recht kommt, ist in den Mitgliedstaaten der EU jedoch ganz unterschiedlich geregelt (Siehe im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführte Studie von 2008: „Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union“, [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/collective\\_redress\\_en.htm#Studies](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm#Studies)). Im Grunde gibt es so viele Formen der Schadensersatzklage wie es Mitgliedstaaten gibt: es gibt keine zwei nationale Systeme, die gleich wären. In einigen Mitgliedstaaten gibt es kollektive Rechtsschutzverfahren nur in ganz bestimmten Bereichen (z.B. für geschädigte Kapitalanleger in Deutschland oder für die Geschädigten wettbewerbswidriger Geschäftspraktiken im Vereinigten Königreich), in anderen Ländern wiederum haben sie einen größeren Anwendungsbereich (z.B. die kollektiven Rechtsschutzverfahren in Spanien). Ein zweiter Unterschied betrifft die Klagebefugnis in Schadensersatzverfahren: Einige Mitgliedstaaten haben öffentlichen Stellen eine Klagebefugnis zuerkannt (z.B. dem Bürgerbeauftragten in Finnland), während andere privaten Einrichtungen wie z.B. Verbraucherschutzverbänden (Bulgarien) oder Einzelnen, die im Auftrag einer Gruppe handeln (Portugal), ein Klagerecht einräumen. In vielen Mitgliedstaaten existieren verschiedene Szenarien nebeneinander her. Unterschiede gibt es auch in Bezug auf die Art der Geschädigten, die ein kollektives Schadensersatzverfahren anstrengen können. Die meisten Rechtsordnungen gestatten es Verbrauchern, gemeinsam auf Schadensersatz zu klagen, nur wenige gestehen dieses Recht auch anderen Geschädigten wie etwa Kleinunternehmen zu. Unterschiede gibt es auch in Bezug auf die Rechtswirkungen einer Gerichtsentscheidung für die Mitglieder der Gruppe: In den meisten Mitgliedstaaten ist die Entscheidung nur für jene bindend, die sich ausdrücklich dem Verfahren angeschlossen haben („Opt-in“, z.B. in Schweden, Italien). In einigen Mitgliedstaaten entfaltet die Entscheidung gegenüber allen Mitgliedern der Gruppe rechtliche Wirkung, sofern sie nicht ausdrücklich etwas Anderes erklärt haben (Portugal, Dänemark, Niederlande).

Unterschiedlich geregelt ist auch der Zeitpunkt, zu dem die Identität der Anspruchsberechtigten festgestellt wird: In einigen Mitgliedstaaten muss die Identitätsfeststellung zusammen mit der Einreichung der Klage durch das Vertretungsorgan erfolgen (z.B. im Vereinigten Königreich), während sie in anderen (z.B. in Polen und Spanien) zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommen werden kann. Völlig unterschiedlich geregelt ist auch die Finanzierung der kollektiven Rechtsschutzverfahren, die Verteilung des zugesprochenen Schadenersatzes und die Möglichkeiten des Rückgriffs auf alternative Streitbelegungsverfahren. Die Auswirkungen einer möglichen europäischen Regelung auf die nationalen Rechtsordnungen wären demnach unterschiedlich, je nachdem, ob der betreffende Mitgliedstaat bereits die Kollektivklage zulässt und wie dieses System ausgestaltet ist.

#### **1.4. Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz**

10. Angesichts der Vielfalt der nationalen Regelungen und der unterschiedlichen Wirkungen, die sie entfalten, kann das Fehlen eines kohärenten Ansatzes beim kollektiven Rechtsschutz auf europäischer Ebene dazu führen, dass Bürger und Unternehmen ihre Rechte nicht wahrnehmen beziehungsweise dass diese Rechte nicht überall in gleicher Weise vollstreckt werden können. Ein kohärenter europäischer Rahmen, der die unterschiedlichen Rechts Traditionen berücksichtigt, könnte zu einer Stärkung des kollektiven Rechtsschutzes (Unterlassungs- und/oder Schadenersatzklagen) beitragen. Ein solcher Rahmen sollte in jedem Fall gemeinsame Grundsätze enthalten, die bei möglichen EU-Initiativen auf dem Gebiet des kollektiven Rechtsschutzes eingehalten werden müssten. Auf diese Weise soll von vornherein sichergestellt werden, dass jeder künftige Vorschlag auf diesem Gebiet, der auf eine wirkungsvollere Durchsetzung des Unionsrechts abzielt, sich in die EU-Rechtstradition und die bereits vorhandenen Verfahrensgarantien zur Durchsetzung des Unionsrechts einfügt.

11. Seit mehreren Jahren arbeitet die Europäische Kommission an gemeinsamen europäischen Normen für kollektive Schadenersatzklagen im Bereich des Verbraucher- und Umweltrechts. 2005 gab sie ein Grünbuch (KOM (2005) 672 vom 19.12.2005) und 2008 ein Weißbuch (KOM (2008) 165 vom 2.4.2008) zu Schadenersatzklagen wegen Verletzung des EU-Wettbewerbsrechts heraus. 2008 veröffentlichte die Kommission zudem ein Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher (KOM (2008) 794 vom 27.11.2008). Die Meinungen der Betroffenen hierzu sind weitgehend bekannt: Viele Verbraucherschutzorganisationen würden es begrüßen, wenn es EU-weite Regelungen zu kollektiven Schadenersatzklagen geben würde, wohingegen Vertreter der Wirtschaft vielfach die Gefahr eines Klagemissbrauchs fürchten. Die Befragten warnten jedoch auch vor Inkongruenzen zwischen den verschiedenen Kommissionsinitiativen zur Durchsetzung von kollektiven Schadenersatzansprüchen und plädierten für mehr Kohärenz.

12. Die Kommission startet deshalb eine breit angelegte öffentliche Konsultation mit Blick auf die Entwicklung eines kohärenteren EU-Ansatzes im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes. Auf diesem Weg sucht die Kommission unter anderem gemeinsame Grundsätze zu ermitteln, die für den kollektiven Rechtsschutz gelten sollten. Von der Konsultation verspricht sich die Kommission ferner Aufschluss darüber, wie derartige gemeinsame Prinzipien in das EU-Rechtssystem und die Rechtsordnungen der 27 EU-Mitgliedstaaten eingebaut werden könnten. Außerdem wird der Frage nachgegangen, in welchen Bereichen welche Formen des kollektiven Rechtsschutzes (Klage auf Schadensersatz- und/oder Unterlassung) die Durchsetzung des EU-Rechts oder den Schutz der Rechte der Geschädigten spürbar verbessern könnten und somit einen Mehrwert hätten. Die sich hieraus ergebende Reihe von Grundsätzen sollte die Grundlage für jede Art von gesetzlicher Initiative der EU auf dem Gebiet des kollektiven Rechtsschutzes bilden.

#### **2. POTENZIELLER MEHRWERT KOLLEKTIVER RECHTSSCHUTZESVERFAHREN FÜR DIE DURCHSETZUNG VON UNIONSRECHT**

13. Es gilt sorgfältig zu prüfen, ob bzw. in welchen Bereichen eine EU-Initiative die Durchsetzung des Unionsrechts weiter erleichtern würde und ob sich die Lücken im derzeitigen System eventuell auch auf andere Weise schließen lassen. Dabei müssten die bereits geschilderten jüngsten Entwicklungen in der EU-Gesetzgebung berücksichtigt werden. Des Weiteren wäre zu prüfen, ob etwaige zurzeit bestehende Defizite durch eine Ausweitung der Möglichkeit der Unterlassungsklage auf andere Gebiete als den Verbraucherschutz behoben werden könnte. Schließlich gilt es herauszufinden, ob nach dem Vorbild einiger Mitgliedstaaten die Rolle einzelstaatlicher öffentlicher Institutionen (z.B. des Bürgerbeauftragten) und/oder privater Vertretungsorgane bei der Durchsetzung des Unionsrechts gestärkt werden könnte.

14. Jede neue Initiative müsste mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union im Einklang stehen. Im Bereich des Verbraucherschutzes ist die Unterlassungsklage in der einen oder anderen Form bereits in allen Mitgliedstaaten eingeführt, während es in mehreren Mitgliedstaaten noch andere Formen des kollektiven Rechtsschutzes (z.B. die Schadenersatzklage), wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung, gibt. Es wäre somit zu prüfen, ob die EU unter diesen Umständen überhaupt tätig werden sollte und was sie tun müsste, um die wirksame Durchsetzung des Unionsrechts zu gewährleisten. Außerdem müsste die EU im Falle eines Tätigwerdens der grenzüberschreitenden Komponente eines solchen Verfahrens (Unterlassungs- und/oder Schadenersatzklage) Rechnung tragen.

#### **Fragen:**

**F 1:** Welchen Mehrwert hätte die Einführung neuer kollektiver Rechtsschutzmechanismen (Unterlassungs- und/oder Schadenersatzklage) für die Durchsetzung des Unionsrechts?



**F2:** Sollte die kollektive Rechtsdurchsetzung im privaten Interesse unabhängig von der Rechtsdurchsetzung durch hoheitliche Stellen oder ergänzend oder subsidiär hierzu erfolgen? Ist eine Abstimmung zwischen Kollektivklagen von privater Seite und hoheitlicher Rechtsdurchsetzung erforderlich? Falls ja, wie kann diese Abstimmung erfolgen? Gibt es aus Ihrer Sicht Beispiele in den Mitgliedstaaten oder in Drittländern, die einer möglichen EU-Initiative als Vorbild dienen könnten?

**F 3:** Sollte die EU die Rolle nationaler öffentlicher Einrichtungen und/oder privater Vertretungsorgane bei der Durchsetzung des EU-Rechts stärken? Falls ja, wie und in welchen Bereichen sollte dies geschehen?

**F 4:** Wie müsste Ihrer Ansicht nach eine EU-Initiative zu kollektiven Rechtsschutzverfahren (Unterlassungsklage und/oder Schadenersatzklage) aussehen, um mit den Grundsätzen des EU-Rechts, z.B. Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und Effektivität, im Einklang zu stehen? Würde Ihre Antwort je nach Bereich, in dem die Initiative gestartet würde, anders ausfallen?

**F 5:** Würde es ausreichen, den Anwendungsbereich der bestehenden EU-Vorschriften zu kollektiven Unterlassungsklagen auf andere Bereiche auszuweiten, oder sollte die Möglichkeit kollektiver Schadenersatzklagen auf europäischer Ebene eingeführt werden?

**F 6:** Sollte eine mögliche EU-Initiative rechtlich verbindlich sein oder in unverbindlicher Form erfolgen (z.B. Hilfestellung durch Bereitstellung bewährter Verfahren)? Wo sehen Sie die jeweiligen Vorteile und Risiken bei den beiden Ansätzen? Würde Ihre Antwort je nach dem Bereich, in dem die Initiative gestartet würde, anders ausfallen?

### 3. ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE FÜR MÖGLICHE KÜNFTIGE EU-INITIATIVEN ZUM KOLLEKTIVEN RECHTSSCHUTZ

15. Bei früheren Konsultationen haben sich erste allgemeine Grundsätze herauskristallisiert, an denen sich etwaige EU-Initiativen zum kollektiven Rechtsschutz (Unterlassungs- und/oder Schadenersatzklagen) orientieren sollten: 1) Der kollektive Rechtsschutz muss wirkungsvoll und effizient sein; 2) Wichtig ist die Information der Geschädigten sowie die Definition der Rolle der Vertretungsorgane; 3) es muss die Möglichkeit einer einvernehmlichen kollektiven Lösung als Mittel der alternativen Streitbeilegung vorgesehen werden; 4) es müssen Vorkehrungen getroffen werden, um Klagemissbrauch zu verhindern; 5) vor allem Bürger und KMU müssen gegebenenfalls entsprechende finanzielle Unterstützung erhalten und 6) die Entscheidung in einem kollektiven Rechtsschutzverfahren muss EU-weit vollstreckbar sein. Diese Grundsätze könnten für sämtliche Arten des kollektiven Rechtsschutzes (Unterlassungs- und/oder Schadenersatzklagen) gelten, auch wenn ein Teil davon bei Schadenersatzklagen eine größere Rolle spielen dürften.

#### Fragen:

**F 7:** Stimmen Sie zu, dass sich eine etwaige EU-Initiative zum kollektiven Rechtsschutz (Unterlassungsklage und/oder Schadenersatzklage) an gemeinsamen, auf EU-Ebene festgelegten Grundsätzen orientieren sollte? An welche Grundsätze würden Sie dabei denken? Welcher Grundsatz erscheint Ihnen besonders wichtig?

**F 8:** Wie schon erwähnt, haben bereits mehrere Mitgliedstaaten Regelungen im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes erlassen. Kann die bislang gewonnene Erfahrung einzelner Mitgliedstaaten dazu beitragen, europäische Grundprinzipien aufzustellen?

**F 9:** Welches sind – unter Berücksichtigung der europäischen Rechtstradition und der Rechtsordnungen der 27 Mitgliedstaaten – die besonderen Merkmale, die eine EU-Initiative Ihrer Ansicht nach aufweisen muss, um einen wirksamen Zugang zum Recht zu gewährleisten?

**F 10:** Sind Ihnen Beispiele kollektiver Rechtsdurchsetzung aus einem oder mehreren Mitgliedstaaten bekannt, die als Inspiration für die EU oder andere Mitgliedstaaten dienen könnten? Bitte erläutern Sie, warum Sie diese Beispiele als besonders positiv empfinden. Gibt es umgekehrt einzelstaatliche Vorgehensweisen, die Probleme bereitet haben, und wenn ja, wie wurden diese Probleme behoben bzw. wie könnten sie behoben werden?

#### 3.1 Die Notwendigkeit einer wirkungsvollen und effizienten Rechtsdurchsetzung

16. Eine EU-Initiative zum kollektiven Rechtsschutz sollte zuallererst dafür sorgen, dass ein wie auch immer geartetes kollektives Rechtsschutzverfahren wirkungsvoll und effizient ist. Das Vorhandensein eines wirksamem Rechtsbehelfs ist ein Grundrecht: Gemäß der Charta der Grundrechte der Europäischen Union hat jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, Anspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf. Für Streitparteien, die aus demselben Grund eine Klage anstrengen wollen, sollte es sich finanziell lohnen, die individuellen Klagen in einem einzigen Verfahren zusammenzufassen oder durch ein Vertretungsorgan (z.B. den Bürgerbeauftragten oder eine Verbraucherschutzorganisation) geltend zu machen, und außerdem sollten sich durch ein solches Kollektivverfahren gleich, ob gerichtlicher als auch außergerichtlicher Art, Effizienzgewinne erzielen lassen. Der kollektive Rechtsschutz sollte wiederholtes Prozessieren zu ein und demselben oder einem ähnlich gelagerten Sachverhalt verhindern helfen, da hierbei außerdem die Gefahr sich widersprechender Entscheidungen besteht. Ein kollektiver Rechtsschutz, der langwierige und kostspielige Gerichtsverfahren nach sich zieht, liegt weder im Interesse der Verbraucher noch der Wirtschaft und sollte daher vermieden werden. Eine wirksame und effiziente Rechtsdurchsetzung ist dann gegeben, wenn unter Wahrung der Rechte aller Verfahrensbeteiligten innerhalb einer angemessenen Frist eine Entscheidung zustande kommt, die Rechtssicherheit bietet und gerecht ist.

**Fragen:**

**F 11:** Was sind aus Ihrer Sicht die wesentlichen Elemente einer wirksamen und effizienten kollektiven Rechtsdurchsetzung? Gibt es Besonderheiten, die beachtet werden müssen, wenn auch KMU den Weg des kollektiven Rechtsschutzes beschreiten wollen? (Artikel 47 Absatz 1. ABl. C 364 vom 18.12.2000, S. 1. Untermuert wird dieses Recht durch Artikel 19 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union, in dem der Grundsatz des wirksamen Rechtsschutzes verankert ist (ABl. C 306 vom 17.12.2007).

**F 12:** Wie lässt sich eine wirksame Rechtsdurchsetzung ohne langwierige und kostspielige Verfahren erreichen?

### 3.2 Bedeutung der Information und Rolle der Vertretungsorgane

17. Unbedingt geklärt werden sollte, welche Merkmale ein kollektives Rechtsschutzverfahren aufweisen muss, damit es wirksam und effizient ist. Eine wichtige Rolle spielt dabei fraglos die Information der Betroffenen. Damit Bürger und Unternehmen ihre Ansprüche gemeinsam geltend machen können, müssen sie wissen, dass sie Opfer desselben unerlaubten Verhaltens geworden sind und es die Möglichkeit gibt, im Kollektiv Klage zu erheben oder einem laufenden Verfahren beizutreten. Dies kann besonders dann zum Problem werden, wenn durch unerlaubte Verhaltensweisen Personen oder Unternehmen in mehreren Mitgliedstaaten geschädigt werden.

18. Des Weiteren müsste die Rolle von Einrichtungen, die die Interessen der Geschädigten vertreten, in Kollektivverfahren und speziell in Verfahren mit grenzüberschreitender Dimension genau definiert werden. Effizient wäre eine grenzüberschreitende kollektive Unterlassungs- und/oder Schadensersatzklage dann, wenn das Vertretungsorgan die Möglichkeit hätte, in ihrem Mitgliedstaat Geschädigte anderer Mitgliedstaaten zu vertreten. Ebenso könnte es ermächtigt werden, Geschädigte in einem anderen Mitgliedstaat vor Gericht oder in einem außergerichtlichen Verfahren zu vertreten.

**Fragen:**

**F 13:** Wie, wann und durch wen sollten die Opfer von EU-Rechtsverletzungen über die Möglichkeit, im Verbund Klage (Unterlassungsklage und/oder Schadensersatzklage) zu erheben oder einem laufenden Verfahren beizutreten, informiert werden? Über welchen Informationskanal ließe sich eine größtmögliche Zahl von Geschädigten erreichen, insbesondere dann, wenn diese in verschiedenen Mitgliedstaaten beheimatet sind?

**F 14:** Wie können die Geschädigten gerade in grenzüberschreitenden Fällen am effektivsten vertreten werden? Wie kann die Kooperation zwischen unterschiedlichen Vertretungsorganen speziell in grenzüberschreitenden Fällen erleichtert werden?

### 3.3 Möglichkeit der einvernehmlichen kollektiven Streitbeilegung

19. Außergerichtliche kollektive Streitbeilegungsmechanismen bilden eine wichtige Alternative zur gericht-

lichen Streitbeilegung und führen die Parteien häufig schneller und kostengünstiger zum Ziel. Die Parteien sollten daher die Möglichkeit haben, ihren Kollektivstreit außergerichtlich mit Hilfe Dritter (z.B. unter Rückgriff auf Verfahren der alternativen Streitbeilegung wie Schlichtung oder Mediation) oder auch ohne Beteiligung Dritter (z.B. gütliche Einigung zwischen den Parteien) zu regeln. Zu klären wäre mithin, wie der Zugang zu alternativen Streitbeilegungsmechanismen (ADR) im Falle von Kollektivansprüchen erleichtert werden kann. Eine weitere Frage, die sich stellt, ist die, ob beziehungsweise in welchen Bereichen der Versuch einer kollektiven außergerichtlichen Streitbeilegung vor jedem Prozess gesetzlich vorgeschrieben werden sollte.

20. Die außergerichtliche Regelung von Kollektivansprüchen kann für alle Beteiligten zu einem befriedigenden Ergebnis führen, was aber auch heißt, dass sich niemand genötigt sehen darf, einem nachteiligen Ergebnis zuzustimmen. Die Effizienz einer einvernehmlichen außergerichtlichen Streitbeilegung und die Angemessenheit ihres Ergebnisses hängen jedoch zu einem Großteil davon ab, inwieweit sich die Parteien auf dieses Verfahren einlassen. Der Umstand, dass ohne Weiteres auch der Rechtsweg beschritten werden kann, sollte die Bereitschaft der Parteien zu einer außergerichtlichen Einigung erhöhen, da sich auf diese Weise eine Vielzahl von Fällen ohne Zutun der Gerichte lösen lässt. Eine EU-Initiative zu individuellen und kollektiven alternativen Streitbeilegungsverfahren in Verbraucherschutzangelegenheiten ist derzeit in Vorbereitung.

**Fragen:**

**F 15:** Welche anderen Anreize ohne direkten Bezug zur Justiz wären denkbar, um die Inanspruchnahme alternativer Streitbeilegungsverfahren im Falle von Kollektivansprüchen zu fördern?

**F 16:** Sollte der Versuch, einen Rechtsstreit durch eine außergerichtliche Einigung zu beenden, verbindliche Voraussetzung für einen gerichtlichen Schadensersatzprozess sein?

**F 17:** Wie lässt sich am besten gewährleisten, dass Mechanismen der einvernehmlichen kollektiven Streitbeilegung mit einem fairen Ergebnis enden? Sollte die Angemessenheit des Ergebnisses von einem Gericht überprüft werden?

**F 18:** Sollte das Ergebnis einer einvernehmlichen kollektiven Streitbeilegung auch in Fällen, die derzeit nicht unter die Richtlinie 2008/52/EG über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen fallen, für die beteiligten Parteien für rechtlich verbindlich erklärt werden können?

**F 19:** Gibt es bei einer einvernehmlichen kollektiven Streitbeilegung weitere Aspekte, die für einen wirksamen Zugang zum Recht gewährleistet sein müssen?

### 3.4 Wirksame Maßnahmen gegen Klagemissbrauch

21. Ein europäischer Ansatz im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes (Unterlassungs- und/oder Schadensersatzklage) müsste so aussehen, dass von vornherein jede Art des Klagemissbrauchs ausgeschlossen ist. Eine Vielzahl von Betroffenen äußerte sich dahingehend, dass ein Miss-



brauch, wie er zum Teil in den USA mit den so genannten „class actions“ getrieben wird, unbedingt vermieden werden sollte. Die US-amerikanische Variante der Sammelklage bietet den Parteien einen starken wirtschaftlichen Anreiz, um selbst dann vor Gericht zu ziehen, wenn der materiellrechtliche Anspruch auf schwachen Füßen steht. Hierfür verantwortlich sind gleich mehrere Faktoren, vor allem die Möglichkeit, über den eigentlichen Schaden hinaus Geldstrafen zu verhängen („punitive damages“), eine durch nichts eingeschränkte Klagebefugnis (so gut wie jedermann kann im Namen einer repräsentativen Gruppe von Geschädigten Klage erheben), die Zahlung von Erfolgshonoraren für die Rechtsanwälte und die Art der amerikanischen Beweiserhebung. Die Kommission glaubt, dass diese Faktoren zusammen genommen missbräuchlichen Klagen in einer Weise Vorschub leisten, die mit der europäischen Rechtstradition nicht vereinbar ist.

22. Eine europäische Initiative im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes (kollektive Unterlassungs- und/oder Schadensersatzklagen) sollte keinerlei wirtschaftlichen Anreiz bieten, der zu Klagemissbrauch führt. Außerdem sollten wirksame Mechanismen zur Verhinderung missbräuchlicher Kollektivklagen vorgesehen werden. Als Orientierungshilfe könnten dabei die auf einzelstaatlicher Ebene eingeführten Regelungen dienen. An ihrem Beispiel zeigt sich, dass verschiedene Lösungen – einzeln oder in Kombination miteinander – denkbar sind.

23. Weit verbreitet ist die vorbeugende Regelung, wonach die unterlegene Partei die Prozess- und Anwaltskosten beider Parteien zu tragen hat (Grundsatz „Wer verliert, zahlt“).

24. Ferner gilt es, die legitimen Interessen aller Parteien uneingeschränkt zu schützen, was ebenfalls einem Klagemissbrauch vorbeugt. Dies gilt auch für die Interessen in kollektiven Rechtsschutzverfahren, da auch hier das Recht auf ein faires Verfahren gilt (Artikel 47 Unterabsatz 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union).

25. Der kollektive Rechtsschutz kann verschiedene Formen annehmen. Deshalb müssen die eingebauten Sicherheiten sämtlichen Risiken vorbeugen, die mit den verschiedenen Formen des kollektiven Rechtsschutzes einhergehen. Bei der Klage eines Vertretungsorgans wäre beispielsweise zu überlegen, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit es als Verfahrenspartei in einem kollektiven Rechtsschutzverfahren zugelassen wird. Nach dem Recht einiger Mitgliedstaaten, die das Aarhus-Übereinkommen umgesetzt haben, müssen beispielsweise NRO, um klagebefugt zu sein, eine Reihe von Kriterien erfüllen (Ablauf einer bestimmten Frist seit ihrer Gründung, bestimmter räumlicher Aktionsradius und eine Mindestmitgliederzahl sowie Verfolgung eines Ziels von öffentlichem Interesse u.a.).

26. Soweit es darum geht, sich gegen Klagemissbrauch abzusichern, ist es besonders wichtig, das richtige Maß zwischen der Verhütung missbräuchlicher Klagen und der Gewährleistung eines wirksamen Zugangs zum Recht für die Bürger und Unternehmen der EU, vor allem für kleine und mittlere Unternehmen, zu finden. Wo sich die allgemeine Trennungslinie schwer ziehen lässt, müsste im speziellen Einzelfall gegebenenfalls der Richter entscheiden.

## Fragen:

**F 20:** Wie können die legitimen Interessen aller Parteien in Kollektivverfahren (kollektive Unterlassungs- und/oder Schadensersatzklage) angemessen geschützt werden? Welche im Recht der Mitgliedstaaten oder von Drittländern eingebaute Sicherheiten sind Ihrer Ansicht nach besonders geeignet, um den Klagemissbrauch einzudämmen?

**F 21:** Sollte der Grundsatz „Wer verliert, zahlt“ auf Kollektivklagen in der EU (Unterlassungsklagen und/oder Schadensersatzklagen) Anwendung finden? Gibt es Umstände, die aus Ihrer Sicht Ausnahmen von diesem Prinzip zulassen würden (Siehe z.B. im Bereich des Umweltrechts Artikel 10a der Richtlinie 85/337/EWG und Artikel 15a der Richtlinie 96/61/EWG? (beide geändert durch die Richtlinie 2003/35/EG), wonach die Verfahren für NRO nicht übermäßig teuer sein dürfen (vgl. auch Gerichtshofurteil in der Rechtssache C 427/07, Kommission gegen Irland).) Wenn ja, sollten diese Ausnahmen gesetzlich genauestens geregelt werden oder sollte es – gegebenenfalls auf der Grundlage einer allgemeinen Vorschrift – den Gerichten überlassen bleiben, sie von Fall zu Fall zu prüfen (Siehe Artikel der Verordnung (EG) Nr. 861/2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen: „Die unterlegene Partei trägt die Kosten des Verfahrens. Das Gericht spricht der obsiegenden Partei jedoch keine Erstattung für Kosten zu, soweit sie nicht notwendig waren oder in keinem Verhältnis zu der Klage stehen.“)?

**F 22:** Wer sollte in einem kollektiven Rechtsschutzverfahren klageberechtigt sein? Sollte das Recht, Kollektivklagen einzureichen, bestimmten Einrichtungen vorbehalten sein? Wenn ja, welche Kriterien müssen diese Einrichtungen erfüllen? Bitte geben Sie an, wenn ihre Antwort je nach Art der Kollektivklage und Art der Geschädigten (z.B. Verbraucher oder KMU) unterschiedlich ausfällt.

**F 23:** Welche Rolle sollte der Richter in kollektiven Rechtsschutzverfahren spielen? Sollten Vertretungsorgane, die Klage erheben, durch eine zuständige staatliche Stelle als solche anerkannt werden oder sollte diese Entscheidung in jedem Einzelfall den Gerichten überlassen bleiben?

**F 24:** Welche sonstigen Absicherungen sollten in eine mögliche EU-Initiative zum kollektivem Rechtsschutz einfließen?

## 3.5 Angemessene Finanzierung kollektiver Rechtsschutzverfahren vor allem bei Beteiligung von Bürgern und KMU

27. Bürger und Unternehmen und vor allem kleine und mittlere Unternehmen dürfen nicht aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen davon abgehalten werden, sich Recht zu verschaffen. Dies führt zu der Frage, inwieweit es bei Kollektivklagen eine angemessene Prozesskostenhilfe gibt. Eine Prozesskostenhilferegelung bei Kollektivklagen sollte die finanzielle Unterstützung von Verfahren ermöglichen, in denen begründete Ansprüche geltend gemacht werden, aber keine Anreize für die Vorlage unbegründeter Klagen bieten.



**Fragen:**

**F 25:** Wie kann die Finanzierung kollektiver Rechtsschutzverfahren (Unterlassungsklage und/oder Schadensersatzklage) in angemessener Weise gewährleistet werden – vor allem so, dass missbräuchliche Klagen vermieden werden?

**F 26:** Ist eine Finanzierung aus nichtstaatlicher Quelle (wie die Finanzierung durch private Dritte oder Rechtsschutzversicherungen) denkbar, bei der die Balance zwischen dem Zugang zum Recht und der Vermeidung unnötiger Prozesse gewährleistet ist?

**F 27:** Sollen Vertretungsorgane, die Kollektivklagen einbringen, ihre Prozesskosten einschließlich ihrer Verwaltungskosten bei der unterlegenen Partei geltend machen können? Gibt es andere Möglichkeiten, wie die Kosten der Vertretungsorgane gedeckt werden können?

**F 28:** Gibt es weitere Punkte bei der Frage nach der Finanzierung kollektiver Rechtsschutzverfahren, die beachtet werden müssen, um einen effektiven Zugang zum Recht zu gewährleisten?

**3.6 Wirksame Vollstreckung in der EU**

28. In einem Binnenmarkt, von dem die Wirtschaft und die Verbraucher profitieren, sollte sichergestellt sein, dass die EU-Vorschriften zum Verfahrensrecht und zum anwendbaren Recht in Zivilsachen auch bei Kollektivklagen gleich welcher Art (Unterlassungs- und/oder Schadensersatzklage) greifen und dass entsprechende gerichtliche Entscheidungen überall in der EU vollstreckbar sind. Es stellt sich daher die Frage, ob die derzeitigen EU-Vorschriften zur gerichtlichen Zuständigkeit sowie zur Anerkennung und Vollstreckung von gerichtlichen Entscheidungen (Siehe Verordnung (EG) Nr. 44/2001 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen.) und zum anwendbaren Recht hierfür ausreichen oder ob ein kohärenter europäischer Ansatz im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes (Unterlassungs- und/oder Schadensersatzklage) zusätzliche Regelungen zum anwendbaren Recht und/oder zur gerichtlichen Zuständigkeit erfordert. Bisher hat die Kommission noch nichts über etwaige praktische Probleme in diesem Bereich erfahren. Ziel dieser öffentlichen Konsultation ist es daher, Meinungen und Fakten zu möglichen Problemen im Zusammenhang mit Fragen der Zuständigkeit und des anwendbaren Rechts bei Kollektivklagen zusammenzutragen; dabei wird insbesondere auf die Unterschiede in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten vor allem bei kollektiven Schadensersatzklagen einzugehen sein sowie auf die Notwendigkeit, eine wirksame grenzüberschreitende Vollstreckung sicherzustellen und missbräuchliche Prozesstaktiken wie etwa der Run auf den vorteilhaftesten Gerichtsstand (Forum-Shopping) zu vermeiden.

**Fragen:**

**F 29:** Gibt es Ihres Wissens nach Beispiele für besondere grenzüberschreitende Probleme bei der Feststellung des Gerichtsstands oder der Anerkennung oder der Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen? Welche Konsequenzen hatten diese Probleme und welche Abhilfemaßnahmen wurden ergriffen?

**F 30:** Müssen Fragen der gerichtlichen Zuständigkeit sowie der Anerkennung und Vollstreckung von gerichtlichen Entscheidungen und/oder des anwendbaren Rechts für den kollektiven Rechtsschutz gesondert geregelt werden, um eine wirksame Durchsetzung des Unionsrechts in der gesamten EU zu gewährleisten?

**F 31:** Gibt es Ihrer Ansicht weitere Bereiche im Zusammenhang mit grenzübergreifenden kollektiven Rechtsschutzverfahren, die gesondert geregelt werden müssten, zum Beispiel einvernehmliche kollektive Streitbeilegungsmechanismen oder Verletzungen des EU-Rechts durch Online-Anbieter von Waren und Dienstleistungen?

**3.7 Mögliche weitere Grundsätze**

29. Die Liste der bisher ermittelten gemeinsamen Grundsätze, die bei einer EU-Initiative im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes zu beachten wären, erhebt keinen Anspruch Vollständigkeit. Deshalb kann es weitere Grundsätze geben, denen die EU Geltung verschaffen könnte.

**Frage:**

**F 32:** Gibt es weitere gemeinsame Grundsätze, die durch die EU festgehalten werden sollten?

**4. ANWENDUNGSBEREICH EINES KOHÄRENTEN EUROPÄISCHEN ANSATZES IM BEREICH DES KOLLEKTIVEN RECHTSSCHUTZES**

30. Beim Thema Schadensersatz infolge der Verletzung von EU-Recht stellt sich die Frage, ob es wünschenswert wäre, die derzeitige Arbeit der Kommission zum kollektiven Rechtsschutz (Unterlassungs- und/oder Schadensersatzklage) in den Bereichen Wettbewerb und Verbraucherschutz und bei den Fluggastrechten auf andere Bereiche (etwa Umwelt oder Finanzdienstleistungen) auszuweiten? Die Kohärenz des EU-Ansatzes muss unabhängig vom Anwendungsbereich gewährleistet sein.

**Fragen:**

**F 33:** Sollte die Arbeit der Kommission in Bezug auf kollektive Schadensersatzklagen auf weitere Bereiche des EU-Rechts – außer Wettbewerb und Verbraucherschutz – ausgedehnt werden? Wenn ja, auf welche? Gibt es in den jeweiligen Bereichen Besonderheiten, die beachtet werden müssten?

**F 34:** Sollte eine mögliche EU-Initiative im Bereich des kollektiven Rechtsschutzes allgemeiner Natur sein oder wäre es angebrachter, Initiativen in einzelnen Politikfeldern vorzusehen?

# Kollektiver Rechtsschutz

## Stellungnahme der VEV

### Contribution to the Consultation on collective redress

#### Foreword

The Association of European Administrative Judges (AEAJ) was invited to the hearing on 5 April 2011 in the capacity as member of the Justice Forum and did send a representative. In the hearing the interventions of stakeholders were focussing on consumers' protection which does not play a significant role in the administrative jurisdiction. Furthermore the administrative courts generally have to review administrative acts. Cross border situations are extremely rare. The action for nullification of an administrative act can be regarded as an injunctive relief in the broader sense only. Compensatory relief is in the most Member States no matter of administrative jurisdiction. In the context of the public consultation the Aarhus Convention is mentioned. The Convention favours actions of non-governmental organisation (NGO) in environmental matters. There is a difference between collective redress for a great number of victims and the altruistic action of a NGO.. Furthermore the EU has implemented the Aarhus Convention by the Directive 2003/35 EC. The European Commission made a proposal for a Directive on access to justice in environmental matters (COM 2003/624) which is considered to go beyond the provisions of the Aarhus Convention. AEAJ is in favour of this proposal as already expressed in a statement of the working group environmental law<sup>1</sup>. Apart from the legal standing of NGO's in environmental matters AEAJ considers that there is no need for further EU legislation on collective redress in the field of administrative justice. Thus AEAJ can limit its statement on giving answer to some questions only.

**Q 3** Should the EU strengthen the role of national public bodies and/or private representative organisations in the enforcement of EU law? If so, how and in which areas should this be done? See the foreword.

**Q 10** Are you aware of specific good practices in the area of collective redress in one or more Member States that could serve as inspiration from which the EU/other Member States could learn? Please explain why you consider these practices as particular valuable. Are there on the other hand national practices that have posed problems and how have/could these problems be overcome?

*Collective redress / class action are currently possible in Finland only in the field of consumer law. Even in this field, the legal instrument is relatively new (2007) and has apparently not yet been tried in court in a single case. Collective redress in consumer matters is authority-led, i.e. it is the consumer ombudsman who initiates first a complaint process and then, if needed, court proceedings. The first potential case concerns a group complaint (11 shareholders) against misleading information in connection with a sale of new housing<sup>2</sup>.*

*In France the State may create a fund for the compensation of victims and demand its expenses from the responsible company. Actually such a procedure is planned in the MEDIATOR case. This case concerns a medicament which was found to generate harmful effects. Following a press release of a consumers' rights association<sup>3</sup> about 2000 victims were registered.*

*The French system of granting wide access to administrative justice for individuals and private entities favours collective actions in the field of public law.*

**Q 12** How can effective redress be obtained, while avoiding lengthy and costly litigation?

*In this context the provision of the Austrian Code of Administrative Court Procedure is noteworthy, which enables one to stop similar proceedings all over the country until a pilot case is decided on by the Administrative Court<sup>4</sup>. The German Code of Administrative Court Procedure provides similar measures related to other cases pending at the respective court<sup>5</sup>.*

**Q 17** How can the fairness of the outcome of a collective consensual dispute resolution best be guaranteed? Should the courts exercise such fairness control?

*A fairness control of a free bargained agreement by a court sounds contradictory.*

**Q 21** Should the „loser pays“ principle apply to (injunctive and/or compensatory) collective actions in the EU? Are there circumstances which in your view would justify exceptions to this principle? If so, should those exceptions rigorously be circumscribed by law or should they be left to case-by-case assessment by the courts, possibly within the framework of a general legal provision?

*The „loser pays“ principle is an effective measure against abuse. Its introduction and application should follow the judicial tradition of each Member State.*

**Q 22** Who should be allowed to bring a collective redress action? Should the right to bring a collective redress action be reserved for certain entities? If so, what are the criteria to be fulfilled by such entities? Please mention if your reply varies depending on the kind of collective redress mechanism and on the kind of victims (e.g. consumers or SMEs).

*The model of the Aarhus Convention, i.e. a legal frame only, can be recommended.*

**Q 23** What role should be given to the judge in collective redress proceedings? Where representative entities are entitled to bring a claim, should these entities be recognised as representative entities by a competent government body or should this issue be left to a case-by-case assessment by the courts?

See Q. 22.

**Q 25** How could funding for collective redress actions (injunctive and/or compensatory) be arranged in an appropriate manner, in particular in view of the need to avoid abusive litigation?

*Public funding is questionable in a free market system.*

**Q 26** Are non-public solutions of financing (such as third party funding or legal costs insurance) conceivable which would ensure the right balance between guaranteeing access to justice and avoiding any abuse of procedure?

*Legal costs insurance is better than other financing methods.*

**Q 27** Should representative entities bringing collective redress actions be able to recover the costs of proceedings, including their administrative costs, from the losing party? Alternatively, are there other means to cover the costs of representative entities?

See Q. 21.

<sup>1</sup> See <http://www.aeaj.org/spip.php?article115>

<sup>2</sup> See There is an English language press release, see <http://www.kuluttajavirasto.fi/Page/d1bc11a7-7371-4140-8681-eb744f0400c8.aspx?groupId=6447cfc7-0668-4ad2-9860-f62a7bbc7af6&announcementId=3a21e1b9-68cf-452a-a5b4-13c4470daa3e>

<sup>3</sup> See <http://aaavam.blog.lemonde.fr/2011/04/07/mediator-fond-dindemnisation-2/>

<sup>4</sup> See § 38 a Verwaltungsgerichtshofsgesetz

1) *Ist beim Verwaltungsgerichtshof eine erhebliche Anzahl von Verfahren über Beschwerden gegen Bescheide nach Art. 131 Abs. 1 Z 1 B-VG anhängig, in denen gleichartige Rechtsfragen zu lösen sind, oder besteht Grund zur Annahme, dass eine erhebliche Anzahl solcher Beschwerden eingebracht werden wird, so kann der Verwaltungsgerichtshof dies mit Beschluss aussprechen. Ein solcher Beschluss hat zu enthalten:*

1. *die in diesen Verfahren anzuwendenden Rechtsvorschriften;*
2. *die auf Grund dieser Rechtsvorschriften zu lösenden Rechtsfragen;*
3. *die Angabe, welche der Beschwerden der Verwaltungsgerichtshof behandeln wird.*

*Die Beschlüsse werden von dem nach der Geschäftsverteilung zuständigen Senat gefasst.*

2) ...

3) *Mit Ablauf des Tages der Kundmachung des Beschlusses gemäß Abs. 1 treten folgende Wirkungen ein:*  
 1. *in Rechtssachen, in denen eine zur Entscheidung in oberster Instanz berufene Verwaltungsbehörde die im Beschluss genannten Rechtsvorschriften anzuwenden und eine darin genannte Rechtsfrage zu beurteilen hatte oder hat:*

a) *Es dürfen nur solche Handlungen vorgenommen oder Entscheidungen und Verfügungen getroffen werden, die durch das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes nicht beeinflusst werden können oder die die Frage nicht abschließend regeln und keinen Aufschub gestatten.*

b) *Die Frist zur Erhebung einer Beschwerde gemäß § 26 beginnt nicht zu laufen; eine laufende Beschwerdefrist wird unterbrochen.*

c) *Die Frist zur Erhebung einer Säumnisbeschwerde gemäß § 27 Abs. 1 sowie in den die einzelnen Gebiete der Verwaltung regelnden Gesetzen vorgesehene Entscheidungsfristen werden gehemmt.*

2. *in allen beim Verwaltungsgerichtshof anhängigen Verfahren gemäß Abs. 1, die im Beschluss gemäß Abs. 1 nicht genannt sind:*

*Es dürfen nur solche Handlungen vorgenommen oder Entscheidungen und Verfügungen getroffen werden, die durch das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes nicht beeinflusst werden können oder die die Frage nicht abschließend regeln und keinen Aufschub gestatten.*

4) ...

See as an example of a case with EU law background: Decision from 20 November 2006

(Zlen. 2006/17/0157 und 0158)

<http://www.vwgh.gv.at/Content.Node/aktuelles/presse/2006/2006170157.pdf>

<sup>5</sup> Section 93a

(1) *If the lawfulness of an official measure is the subject-matter of more than twenty sets of proceedings, the court may carry out one or several suitable sets of proceedings in advance (model proceedings) and suspend the other sets of proceedings. Those concerned shall be heard in advance. The order shall be incontestable.*

(2) *If a final ruling has been handed down with regard to the proceedings that have been carried out, the court may after hearing those concerned rule on the suspended proceedings by order if it holds unanimously that the cases do not have any major particularities of a factual or legal nature in comparison with other finally-ruled-on model proceedings and facts have been clarified. The court may introduce evidence in model proceedings that has been taken; it may at its discretion order the repeated questioning of a witness or a new expert report by the same or different expert witnesses. The court may refuse motions for the taking of evidence on facts on which evidence has already been taken in the model proceedings if its admission in its free conviction would not contribute to proof of new facts that are material to the ruling and would delay the settling of the dispute. Rejection may take place in the ruling in accordance with the first sentence. Those concerned shall have recourse to the appeal against the order in accordance with the first sentence that would be permissible if the court had ruled by judgment. Those concerned shall be notified of this appeal.*

## Zwei neue Senatsvorsitzende am Bundesverwaltungsgericht

---

Am 2. Mai 2011 sind die Richter am BVerwG **Prof. Dr. Uwe-Dietmar Berlit** und **Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert** zu Vorsitzenden Richtern am BVerwG ernannt worden.

1. Herr Prof. Dr. Berlit, 1956 geboren, begann seine richterliche Laufbahn 1981 am VG Hannover. Im August 1994 wurde er zum Richter am OVG in Lüneburg ernannt. Seine richterliche Tätigkeit wurde durch Abordnungen als wissenschaftlicher Mitarbeiter an das BVerfG, die Universität Hannover, den Niedersächsischen Staatsgerichtshof und das Niedersächsische Finanzministerium sowie eine Beurlaubung unterbrochen, um als Berater einer Bundestagsfraktion im Zusammenhang mit der Reform des Grundgesetzes tätig zu sein. Die Universität Hannover bestellte ihn im März 2001 zum Honorarprofessor.

Seit seiner Ernennung zum Richter am BVerwG im Juli 2002 gehörte Herr Berlit dem u.a. für das Fürsorgerecht, das Schwerbehindertenrecht, das Jugendhilfe- und Jugendschutzrecht und das Staatsangehörigkeitsrecht zuständigen 5. Revisionsssenat an. Daneben bekleidet er das Amt des EDV-Beauftragten am BVerwG.

Neben seiner richterlichen Tätigkeit ist Herr Berlit seit August 2004 als Honorarprofessor an der Universität Leipzig tätig. Er ist Mitautor von Kommentaren zum Staatsangehörigkeitsrecht, zum Sozialgesetzbuch und zur VwGO.

2. Herr Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert, geboren 1955, begann seine richterliche Laufbahn 1984 am Landgericht Offenburg. Anfang 1986 wechselte er zum VG Karlsruhe; seine Tätigkeit dort war unterbrochen durch Abordnungen als

wissenschaftlicher Mitarbeiter an das BVerfG sowie als Referent an das Staatsministerium Baden-Württemberg. Im August 1994 folgte die Ernennung zum Richter am VGH in Mannheim. Von Oktober 1996 bis Ende September 1997 war Herr Rennert beurlaubt, um die Vertretung des Lehrstuhls für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften der Universität Freiburg wahrzunehmen.

Seit seiner Ernennung zum Richter am BVerwG im September 2003 gehörte Herr Rennert dem u.a. für das Gesundheitsverwaltungsrecht, das Landwirtschaftsrecht, das Lebensmittelrecht, das Recht zur Bereinigung von SED-Unrecht und dem Verkehrsrecht zuständigen 3. Revisionsssenat an.

Die Albert-Ludwigs-Universität Freiburg bestellte ihn im Februar 2000 zum Honorarprofessor. Im Juni 2009 verlieh die Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg ihm die Ehrendoktorwürde. Herr Rennert ist Mitautor eines Kommentars zur VwGO.

3. Das Präsidium des BVerwG hat

- Herrn Prof. Dr. Berlit den Vorsitz des u.a. für das Asylrecht zuständigen 10. Revisionsssenats und
- Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert den Vorsitz des u.a. für das Kommunalrecht, das Recht zur Regelung von Vermögensfragen, das Wirtschaftsverwaltungsrecht und das Recht der freien Berufe zuständigen 8. Revisionsssenats übertragen.

## Neue Bundesrichter gewählt

von RBVerwG Ulf Domgörgen, Leipzig

---

Der Richterwahlausschuss des Deutschen Bundestages hat in seiner Sitzung vom 17. März 2011 insgesamt 18 neue Richter und Richterinnen für die Obersten Gerichtshöfe des Bundes gewählt.

Darunter sind folgende fünf Richter für das Bundesverwaltungsgericht:

Richter am OVG Berlin-Brandenburg Carsten Hahn

Ministerialrat Prof. Dr. Jan Hecker

Richter am VGH Baden-Württemberg Dr. Markus Kenntner

Ministerialrat Till Oliver Rothfuß

Ministerialdirigent Dr. Klaus-Dieter von der Weiden.

Die Gewählten werden voraussichtlich im Laufe der kommenden zwölf Monate ihr neues Amt antreten.

Der Vorstand des BDVR gratuliert allen Gewählten herzlich.



# Mediation

## Entscheidung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 17/5335)

Die Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts sowie die Präsidentinnen und Präsidenten der Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe der Länder haben auf ihrer Frühjahrstagung am 11. April 2011 in Berlin die geplante Schaffung bundeseinheitlicher Vorschriften für die außergerichtliche, gerichtsnahe und gerichtliche Mediation im Grundsatz begrüßt. Die positiven Erfahrungen in den Ländern zeigen, dass die Mediation eine sinnvolle Alternative der Konfliktbereinigung sein kann. Deshalb legen die Präsidentinnen und Präsidenten Wert darauf, dass bei der Neuregelung die Erfahrungen und Bedürfnisse der Praxis berücksichtigt werden. Dies ist im Gesetzentwurf der Bundesregierung bislang nicht in jeder Hinsicht geschehen. Aus diesem Grund hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 18. März 2011 nach umfänglicher Praxisbeteiligung sinnvolle Änderungen gefordert, die den Erfolg der Mediation auch weiterhin garantieren sollen. Die Beschlüsse des Bundesrats vom 18. März 2011 tragen den

Belangen einer bürgerfreundlichen Mediation Rechnung und sind anlässlich eines länderübergreifenden Erfahrungsaustauschs richterlicher Mediatorinnen und Mediatoren ausdrücklich begrüßt worden. Ohne sie besteht die konkrete Befürchtung, dass neue bürokratische Hindernisse die Mediation künftig wesentlich erschweren. So wäre beispielsweise zu begrüßen, Richtermediatoren in die Lage zu versetzen, eine Einigung der Beteiligten sogleich in vollstreckbarer Form zu protokollieren. Für die Betroffenen wäre eine vollstreckbare Einigung sonst nur im Rahmen eines umständlichen ergänzenden Verfahrens zu erlangen.

Die Präsidentinnen und Präsidenten fordern im Interesse angemessener Bedingungen für eine bürgerfreundliche Streitschlichtung, dass die Beschlüsse des Bundesrats vom 18. März 2011 im weiteren Gesetzgebungsverfahren von der Bundespolitik aufgegriffen werden.

## Bericht über die JuMiKo am 18. und 19. Mai 2011 in Halle (Saale)

von ROVG Heinz Albers, Hamburg

Die zweimal im Jahr tagende Justizministerkonferenz (JuMiKo) traf sich in diesem Frühjahr in Halle/Saale unter der Leitung der sachsen-anhaltinischen Justizministerin Prof. Dr. Angela Kolb (SPD). Auf der Tagesordnung standen wieder zahlreiche Themen, die allerdings für die Verwaltungsgerichtsbarkeit nur vereinzelt von Interesse sind. Dies gilt sicherlich für den Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Kostendeckungsgrad in der Justiz“. Nach deren Berechnung liegt der durchschnittliche Kostendeckungsgrad in der Justiz bei 44 %. Die Justizministerinnen und -minister halten diese Quote für unzureichend. Der Kostendeckungsgrad müsse deshalb „rasch und nachhaltig“ verbessert werden; dies gelte vor allem in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit, wo er besonders gering sei. Als Instrumente zur Erreichung dieses Zieles befürworten die Justizministerinnen und -minister die Anhebung des Auffangstreitwertes und die Einführung eines Mindeststreitwertes in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Das Land Bayern lehnt diese Maßnahmen ebenso ab wie den weiteren Vorschlag, die Kostenfreiheit für Bund und Länder abzuschaffen. Bei der erneuten Kostendiskussion sollte die besondere Aufgabe der Verwaltungsgerichte, Rechtsschutz gegen den Staat zu gewähren, aber nicht aus dem Blick geraten. Denn die Gerichtskosten dürfen sich nicht zu einer Zugangsbarriere für die Verwaltungsgerichte entwickeln. Andernfalls wäre die rechtsstaatlich

gebotene Waffengleichheit zwischen Bürger und Staat gefährdet. In diesem Zusammenhang wird auch von Interesse sein, wie die Arbeitsgruppe, die eine Überarbeitung des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsbarkeit bereits in Angriff genommen hat, auf diese Diskussion reagieren wird.

Um Geld ging es auch bei dem Thema „Entwicklung der Besoldung und Versorgung nach der Föderalismusreform I“. Nach dem Abschlussbericht ergeben sich mittlerweile bei der Besoldung von Richtern und Staatsanwälten im Bundesgebiet Einkommensunterschiede von monatlich bis zu 500 Euro. Von einer Quantité négligeable wird man nicht mehr sprechen können, weil die Differenz von 500 Euro bereits eine höhere Besoldungsgruppe kennzeichnet. Dennoch sehen die Justizministerinnen und -minister die Zeit zum Handeln nicht als gekommen an und möchten die weitere Entwicklung bis zum 31. Dezember 2013 abwarten, um das Thema im Jahr 2014 erneut zu erörtern. Dann wird sicherlich eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Richterbesoldung für die Besoldungsgruppe R 1 BBesO im Kalenderjahr 2003 vorliegen. Die entsprechenden Verfahren sind dort auf Aussetzungs- und Vorlagebeschlüsse des OVG Münster unter den Aktenzeichen 2 BvL 17/09 und 2 BvL 18/09 anhängig. Das Bundesverfassungsgericht hat damit die Gelegenheit, die maßgeblichen

Faktoren für eine amtsangemessene Besoldung der Richter umfassend zu bestimmen und wird sich nicht lediglich – wie die JuMiKo – auf die Befürchtung beschränken können, dass finanzschwächere Länder in Zukunft im Wettbewerb um besonders gut qualifizierte Bewerber ins Hintertreffen geraten könnten.

Eine Politik der ruhigen Hand betreibt die JuMiKo auch beim Thema Juristenausbildung. Eine Umstellung der derzeitigen Ausbildung auf eine Bachelor-Master-Struktur, wie es dem Bologna-Prozess entspräche, soll es nicht geben. Denn bei der hierbei gebotenen Abwägung hätten sich zwei Staatsprüfungen und ein einheitlicher Vorbereitungsdienst als unverzichtbar erwiesen, um die hohe Qualität der Ausbildung der Juristenausbildung auch in Zukunft zu gewährleisten. Dies schließe nicht aus, den derzeitigen Ausbildungsgang in einzelnen Punkten anzupassen. Auf dieser Linie liegt es, dass die Justizministerinnen und -minister an dem Leitbild des universell ausgebildeten und

einsatzbaren Richters festhalten möchten. Sie lehnen daher gesetzliche Regelungen ab, die spezielle Vorkenntnisse für die richterliche Tätigkeit in bestimmten Rechtsbereichen voraussetzen. Dies führe zu einer qualitativen Abstufung in der Richterschaft und widerspreche dem Prinzip der universellen Einsetzbarkeit der Richter und schränke zudem die Rechte der Länder bei der Gerichtsorganisation ein.

Was immer man von den JuMiKo-Beschlüssen im Einzelnen halten mag, so ist doch die zuerkennende Entwicklung bedenklich, dass es den Justizministerinnen und -minister immer weniger gelingt, bei der Gesetzgebung auf die Einhaltung von Gestaltungsprinzipien hinzuwirken, so wie dies beispielsweise bei der Bereinigung des Systems der Rechtswegzuweisungen wünschenswert wäre (vgl. JuMiKo-Beschl. v. 11./12.6. 2008 zu TOP I.2). Auf diese Weise wird unsere Rechtsordnung nicht nur unübersichtlich, sondern verliert sich auch in Beliebigkeit.

## Entziehung des gesetzlichen Richters

**BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 28. April 2011, Az.: 1 BvR 2411/10**

Mit seiner Entscheidung hat das BVerfG die Beschlüsse des Verwaltungsgerichts Kassel vom 26. Juli 2010 - 2 K 961/09.KS – und vom 20. August 2010 - 2 K 1064/10.KS.R – wegen Verletzung des Beschwerdeführers in seinem grundrechtsgleichen Recht aus Artikel 101 Absatz 1, Satz 2 des Grundgesetzes aufgehoben und die Sache an das Verwaltungsgericht Kassel zurückverwiesen.

### Aus den Gründen:

Die Verfassungsbeschwerde wendet sich vorrangig gegen die Nichtbeachtung eines Ablehnungsgesuchs in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren.

#### I.

1. Der Beschwerdeführer war als Mitglied einer Erbengemeinschaft Eigentümer eines mit einem Wohnhaus bebauten Grundstücks in Kassel. Das Gebäude wurde in das Denkmalsbuch aufgenommen (vgl. § 9 Abs. 1 Satz 1 des Hessischen Denkmalschutzgesetzes). Im April 2009 beantragte der Beschwerdeführer bei der Stadt Kassel festzustellen, dass das Gebäude kein Denkmal sei, hilfsweise wegen der erwiesenen Unwirtschaftlichkeit und des eklatanten Missverhältnisses zwischen Denkmalwürdigkeit und dem sonst erzielbaren Grundstückswert eine Genehmigung zum Abriss des Objekts zu erteilen. Die Stadt Kassel teilte ihm daraufhin unter anderem mit, dass ein Abbruchantrag aus denkmalpflegerischer Sicht abgelehnt werde.

Im August 2009 erhob der Beschwerdeführer Klage beim Verwaltungsgericht. In seiner Klageschrift kündigte er an, in erster Linie die Feststellung zu beantragen, dass das Gebäude kein Kulturdenkmal ist, hilfsweise die Stadt Kassel (Beklagte) zu verpflichten, ihm eine Abrissgenehmigung

zu erteilen. Die Berichterstattung in dem Verfahren wurde dem Richter am Verwaltungsgericht K. übertragen.

Nach einem „Mediationsgespräch“ erklärte der Beschwerdeführer den Rechtsstreit für erledigt und beantragte, der Beklagten die Kosten aufzuerlegen. Die Beklagte widersprach der Erledigungserklärung. Nachfolgend teilte der Beschwerdeführer dem Verwaltungsgericht mit, er stelle vorsorglich den Antrag, die Besetzung des Gerichts wegen Besorgnis der Befangenheit zu prüfen, und bitte um Mitteilung der dienstlichen Äußerung des Richters zu bestimmen, von ihm näher geschilderten Umständen. Im Übrigen nehme er die Klage zurück und beantrage, unter Heranziehung von § 161 Abs. 3 VwGO über die Kosten zu entscheiden.

2. Mit dem mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Beschluss vom 26. Juli 2010 stellte das Verwaltungsgericht durch den Richter am Verwaltungsgericht K. als Berichterstatter das Verfahren ein und erlegte dem Beschwerdeführer die Kosten des Verfahrens auf. Zugleich setzte es den Streitwert auf 5.000 € fest.

Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, nach der Klagerücknahme sei das Verfahren gemäß § 92 Abs. 3 VwGO einzustellen. Die Kosten seien nach § 155 Abs. 2 VwGO dem Beschwerdeführer aufzuerlegen, weil er die Klage zurückgenommen habe. Die Streitwertfestsetzung beruhe auf §§ 1 Nr. 2, 52, 63 GKG.

Sofern der Beschwerdeführer vorsorglich den Antrag gestellt habe, die Besetzung des Gerichts wegen Besorgnis der Befangenheit zu prüfen, habe diesem Antrag nicht



mehr nachgegangen werden müssen, nachdem der Beschwerdeführer ausdrücklich die Klage zurückgenommen habe. Denn nach dem Willen des Gesetzgebers in § 92 Abs. 3 VwGO sei das Verfahren zwingend einzustellen mit der Folge, dass eine andere Behandlung des Prozessstoffes der Bearbeitung nicht mehr zugänglich sei. Der Anregung des Beschwerdeführers, bei der Kostenentscheidung § 161 Abs. 3 VwGO anzuwenden, könne nicht gefolgt werden, da § 155 Abs. 2 VwGO eine abschließende Kostenentscheidung bei Klagerücknahme vorsehe, die der Regelung des § 161 Abs. 3 VwGO als speziellere vorgehe. Seien somit sowohl die Einstellung des Verfahrens gemäß § 92 Abs. 3 VwGO als auch die Kostenfolge nach § 155 Abs. 2 VwGO zwingend, bedürfe es einer Entscheidung über den Befangenheitsantrag unabhängig von dem Umstand nicht mehr, dass nach Einstellung des Verfahrens auch gar nicht mehr über den Befangenheitsantrag entschieden werden dürfe.

3. Mit dem ebenfalls mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Beschluss vom 20. August 2010 wies das Verwaltungsgericht Kassel, wiederum durch Richter am Verwaltungsgericht K., die Anhörungsrüge des Beschwerdeführers zurück. Die Anhörungsrüge sei zumindest un begründet. Die Ausgangsentscheidung sei durch den gesetzlichen Richter ergangen. Mit Eingang des die Prozessklärung der Klagerücknahme enthaltenen Schriftsatzes sei das Verwaltungsstreitverfahren unmittelbar beendet worden mit der Folge, dass das Gericht dem Befangenheitsantrag nicht mehr habe nachzugehen brauchen. Dem Einstellungsbeschluss des Gerichts komme lediglich deklaratorische Bedeutung zu.

Das Gericht halte auch an der in der Ausgangsentscheidung enthaltenen Kostenentscheidung zu Lasten des Beschwerdeführers fest. Es folge auch unter Berücksichtigung der Rechtsmeinung des Beschwerdeführers und der von ihm angeführten Rechtsprechung und Literatur nicht der Auffassung, dass die Regelung des § 161 Abs. 3 VwGO derjenigen des § 155 Abs. 2 VwGO als speziellere vorgehe. Nach Auffassung des Gerichts sehe § 155 Abs. 2 VwGO zumindest im Falle einer Untätigkeitsklage eine abschließende Kostenentscheidung bei Klagerücknahme vor. Im Übrigen liege nach Auffassung des Gerichts auch kein Fall der Untätigkeit im Sinne des § 75 VwGO vor.

## II.

1. Mit seiner Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG, weil die beiden Beschlüsse von dem wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnten Einzelrichter gefasst worden seien, ohne dass zuvor über den Befangenheitsantrag entschieden worden sei. Der Beschwerdeführer macht ferner eine Verletzung von Art. 19 Abs. 4 GG und einen Verstoß gegen das Willkürverbot geltend, weil sich das Gericht in beiden Beschlüssen über die hier anzuwendende, die Kostenverteilung bei einer Untätigkeitsklage regelnde Vorschrift des § 161 Abs. 3 VwGO hinweggesetzt und dabei grundlegend verkannt habe, dass diese Kostenvorschrift der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes diene.

## III.

Die Kammer nimmt die Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung an und gibt ihr statt. Die Annahme ist zur Durchsetzung des grundrechtsgleichen Rechts des Beschwerdeführers auf den gesetzlichen Richter aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG angezeigt (vgl. § 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). Das Bundesverfassungsgericht hat die für die Beurteilung der Verfassungsbeschwerde maßgeblichen verfassungsrechtlichen Fragen bereits hinlänglich geklärt. Die Verfassungsbeschwerde ist im Hinblick auf die behauptete Verletzung des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG zulässig und offensichtlich begründet (vgl. § 93c Abs. 1 Satz 1 BVerfGG) (dazu 1.). Ob die Kostenentscheidung im Beschluss vom 26. Juli 2010 darüber hinaus gegen Art. 3 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG verstößt, bedarf keiner Entscheidung (dazu 2.).

1. Der Beschluss vom 26. Juli 2010 und der Beschluss vom 20. August 2010 verletzen den Beschwerdeführer in seinem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG.

a) Die Beteiligten eines gerichtlichen Verfahrens haben nach Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG Anspruch auf den gesetzlichen Richter, der sich aus dem Gerichtsverfassungsgesetz, den Prozessordnungen sowie den Geschäftsverteilungs- und Besetzungsregelungen des Gerichts ergibt. Darüber hinaus wird ihnen durch die Verfassung gewährleistet, dass sie nicht vor einem Richter stehen, dem es an der gebotenen Neutralität fehlt. Die Frage, ob Befangenheitsgründe gegen die Mitwirkung eines Richters sprechen, berührt die prozessuale Rechtsstellung der Verfahrensbeteiligten (vgl. BVerfGE 89, 28 <36>).

Eine „Entziehung“ des gesetzlichen Richters durch die Rechtsprechung, der die Anwendung der Zuständigkeitsregeln und die Handhabung des Ablehnungsrechts im Einzelfall obliegt, kann allerdings nicht in jeder fehlerhaften Rechtsanwendung gesehen werden; andernfalls müsste jede fehlerhafte Handhabung des einfachen Rechts zugleich als Verfassungsverstoß gelten (vgl. BVerfGE 82, 286 <299>). Die Grenzen zum Verfassungsverstoß sind aber jedenfalls dann überschritten, wenn die Auslegung einer Zuständigkeitsnorm oder ihre Handhabung im Einzelfall willkürlich oder offensichtlich unhaltbar sind oder wenn die richterliche Entscheidung Bedeutung und Tragweite der Verfassungsgarantie des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG grundlegend verkennt (vgl. BVerfGE 82, 286 <299>). Ob die Entscheidung eines Gerichts auf Willkür, also auf einem Fall grober Missachtung oder grober Fehlanwendung des Gesetzesrechts (vgl. BVerfGE 29, 45 <49>; 82, 159 <197>; 87, 282 <286>) beruht oder ob sie darauf hindeutet, dass ein Gericht Bedeutung und Tragweite der Verfassungsgarantie des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG grundlegend verkennt, kann nur angesichts der jeweiligen Umstände des Einzelfalls beurteilt werden (vgl. BVerfGE 5, 269 <280>).



Bei der Anwendung der Vorschriften über die Ausschließung und Ablehnung von Richtern ist zu beachten, dass diese Normen dem durch Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verbürgten Ziel dienen, auch im Einzelfall die Neutralität und Distanz der zur Entscheidung berufenen Richter zu sichern. Für den Zivilprozess und damit über § 54 Abs. 1 VwGO auch für den Verwaltungsprozess enthalten die §§ 44 ff. ZPO Regelungen über das Verfahren zur Behandlung des Ablehnungsgesuchs und bestimmen, dass das Gericht, dem der Abgelehnte angehört, ohne dessen Mitwirkung zur Entscheidung auf der Grundlage einer dienstlichen Äußerung des abgelehnten Richters berufen ist. Durch diese Zuständigkeitsregelung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Annahme nahe liegt, es werde an der inneren Unbefangenheit und Unparteilichkeit eines Richters fehlen, wenn er über die vorgetragene Gründe für seine angebliche Befangenheit selbst entscheiden muss (vgl. BVerfGK 7, 325 <337> für den Strafprozess; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 20. Juli 2007 - 1 BvR 3084/06 -, www.bverfg.de, Rn. 17 für den Zivilprozess und BVerfGK 13, 72 <77 f.> für den Verwaltungsprozess).

b) Hiervon ausgehend sind die beiden angegriffenen Beschlüsse nicht durch den gesetzlichen Richter ergangen.

aa) Dies gilt zunächst für den Beschluss vom 26. Juli 2010.

(1) Der Berichterstatter hätte den Beschluss vom 26. Juli 2010 offensichtlich nicht fassen dürfen, ohne dass zuvor über das Ablehnungsgesuch entschieden worden war – sei es gemäß § 54 Abs. 1 VwGO in Verbindung mit § 45 Abs. 1 ZPO durch das zuständige Gericht, sei es ausnahmsweise durch den Berichterstatter selbst (vgl. dazu BVerfGK 13, 72 <77 ff.>). Gemäß § 54 Abs. 1 VwGO in Verbindung mit § 47 Abs. 1 ZPO darf ein abgelehnter Richter vor Erledigung des Ablehnungsgesuchs nur solche Handlungen vornehmen, die keinen Aufschub gestatten. Über solche Handlungen war mit dem Beschluss vom 26. Juli 2010 offensichtlich nicht zu entscheiden.

(2) Es bestand auch keine rechtliche Grundlage dafür, dem Ablehnungsgesuch „nicht mehr nachzugehen“. Es bedarf hier keiner Entscheidung, ab welchem Verfahrensstadium ein Ablehnungsgesuch nicht mehr zulässigerweise erhoben werden und ob und unter welchen Voraussetzungen dann eine förmliche Bescheidung durch den zuständigen Spruchkörper verzichtbar sein kann. In Fällen der vorliegenden Art jedenfalls ist die dem Beschluss der Sache nach zugrunde liegende Auffassung des Berichterstatters offensichtlich verfehlt, nach Rücknahme einer verwaltungsgerichtlichen Klage dürfte ein abgelehnter Richter, unabhängig von der Berechtigung der Ablehnungsgründe und ohne vorherige Entscheidung hierüber, die das Verfahren betreffenden (Neben-) Entscheidungen treffen.

Die nach § 54 Abs. 1 VwGO auch für den Verwaltungsprozess maßgeblichen Vorschriften der §§ 42 ff. ZPO über die Behandlung von Ablehnungsgesuchen gelten grundsätzlich für alle Verfahrensabschnitte, in denen eine Ausübung des Richteramts in Betracht kommt (vgl. BGH, Beschluss vom 11. Juli 2007 - IV ZB 38/06 -, NJW-RR 2007, S. 1653 <Tz. 7>). Letzter Zeitpunkt für die Gel-

tendmachung von Ablehnungsgründen ist der vollständige Abschluss der Instanz (vgl. nur BGH, a.a.O. <Tz. 5>; Vollkommer, in: Zöller, ZPO, 28. Aufl. 2010, § 42 Rn. 4). Dass die Verfahrensbeteiligten danach während des gesamten Verfahrens, jedenfalls solange richterliche Streitentscheidung in materieller oder verfahrensrechtlicher Hinsicht gefordert ist, einen verfassungsrechtlich gesicherten Anspruch auf den unvoreingenommenen gesetzlichen Richter haben, hat der Berichterstatter grundlegend verkannt.

Im Beschluss vom 26. Juli 2010 verweist der nach § 87a Abs. 1, Abs. 3 VwGO als Einzelrichter entscheidende Berichterstatter zur Begründung zunächst auf die die Einstellung des Verfahrens zwingend nach sich ziehende Rücknahme der Klage. Im vorliegenden Fall war jedoch nicht nur die Feststellung über die Einstellung des Verfahrens zu treffen. Vielmehr musste das Gericht auch die sich nach der Verwaltungsgerichtsordnung ergebenden Rechtsfolgen der Zurücknahme aussprechen (vgl. § 92 Abs. 3 Satz 1 Hs. 2 VwGO). Bei der danach anstehenden Kostenentscheidung handelt es sich zwar um eine rechtlich gebundene Entscheidung. Dies ändert indes nichts daran, dass die Rechtsfrage, ob und in welcher Weise hier statt der regelmäßigen Kostenfolge bei Klagerücknahme nach § 155 Abs. 2 VwGO die Sondervorschriften des § 161 Abs. 3 VwGO für Untätigkeitsklagen oder des § 155 Abs. 4 VwGO, der zufolge die Kosten nach Verschulden verteilt werden, im Rahmen der Kostenentscheidung zur Anwendung kommen (vgl. dazu etwa BVerwG, Beschluss vom 23. Juli 1991 - BVerwG 3 C 56.90 -, NVwZ 1991, S. 1180 <1181> und Clausen, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 92 Rn. 75 [Stand: April 2006]), der richterlichen Entscheidung bedarf.

Hinzu kommt im vorliegenden Fall, dass nicht nur die Kostenentscheidung zu treffen, sondern auch der Streitwert festzusetzen war. Nach der hierfür im Ausgangspunkt maßgeblichen Bestimmung des § 52 Abs. 1 GKG (vgl. ferner § 45 Abs. 1, § 52 Abs. 2 GKG sowie Nr. 12.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 7./8. Juli 2004) ist der Streitwert nach der sich aus dem Antrag des Klägers für ihn ergebenden Bedeutung der Sache nach Ermessen zu bestimmen. Auch im Hinblick hierauf kann keine Rede davon sein, dass es wegen nur noch anstehender, zwingend vorgegebener Formalentscheidungen keiner Bescheidung des Ablehnungsgesuchs mehr bedurfte.

bb) Der Beschluss vom 20. August 2010 über die Anhörungs-rüge verletzt den Beschwerdeführer ebenfalls schon deshalb in seinem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG, weil auch er ohne vorherige Entscheidung über das Ablehnungsgesuch getroffen worden ist.

c) Es ist nicht ausgeschlossen, dass bei der nach der Zurückverweisung anstehenden erneuten Entscheidung durch das Verwaltungsgericht jedenfalls eine andere, zumindest teilweise dem Beschwerdeführer günstigere Kostenentscheidung ergeht; denn es ist nicht gänzlich von der Hand zu weisen, dass das (vorprozessuale) Verhalten der Beklagten Anlass dafür geben könnte, ihr die Kosten des Verfahrens in Anwendung von § 155 Abs. 4 oder § 161 Abs. 3 VwGO - ganz oder teilweise - aufzuerlegen.





# Zulässigkeit des Verwaltungsrechtswegs

**BVerwG, Beschluss vom 18. Mai 2011, Az.: 6 B 1.11**

Mit seinem, die Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 8. Dezember 2010 und des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 30. Juni 2010 aufhebenden Beschluss hat das BVerwG entschieden, dass für Klagen gegen die Anfertigung erkennungsdienstlicher Unterlagen als Maßnahme der vorsorgenden Strafrechtspflege nach § 81b 2. Alternative StPO der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist.

## Aus den Gründen:

Die vom Verwaltungsgerichtshof gemäß § 17a Abs. 4 Satz 5 GVG zugelassene weitere Beschwerde ist zulässig und begründet. Das Verwaltungsgericht hat für den vorliegenden Rechtsstreit zu Unrecht den Verwaltungsrechtsweg gemäß § 17a Abs. 2 Satz 1 GVG für unzulässig erklärt.

Die vorliegende Klage, mit der die Klägerin die Aufhebung der angegriffenen behördlichen Entscheidung über die Anfertigung von Unterlagen für Zwecke des Erkennungsdienstes (§ 81b 2. Alternative StPO) begehrt, ist eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art, für die mangels einer anderweitigen bundesgesetzlichen Regelung der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist (§ 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Insbesondere scheidet eine Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte nach § 23 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung vom 16. März 1976 (BGBl I S. 581) - EGGVG - aus. Diese Bestimmung weist Entscheidungen über Anordnungen, Verfügungen oder sonstige Maßnahmen, die von den Justizbehörden zur Regelung einzelner Angelegenheiten u.a. auf dem Gebiet der Strafrechtspflege getroffen werden – die übrigen in § 23 Abs. 1 EGGVG genannten Sachgebiete kommen vorliegend von vornherein nicht in Betracht –, den ordentlichen Gerichten zu. Diese Vorschrift erfasst nur Rechtsstreitigkeiten über Anordnungen, Verfügungen und sonstige Maßnahmen, die zur Verfolgung einer strafbaren Handlung getroffen worden sind (vgl. Urteile vom 3. Dezember 1974 - BVerwG 1 C 26.72 - Buchholz 310 § 40 VwGO Nr. 138 <Aufnahme von Lichtbildern zum Zwecke der Strafverfolgung> und - BVerwG 1 C 11.73 - BVerwGE 47, 255 <vorläufige Festnahme und Mitnahme zur Wache zwecks Feststellung der für das Strafverfahren benötigten Personalien>). Dazu gehören aus dem Regelungsbereich des § 81b StPO nur solche – vorliegend nicht im Streit befindliche – Maßnahmen, die nach der ersten Alternative dieser Vorschrift der Durchführung des Strafverfahrens gegen den Betroffenen dienen, nicht dagegen Anordnungen, Verfügungen oder sonstige Maßnahmen, die aufgrund des § 81b 2. Alternative StPO für Zwecke des Erkennungsdienstes und damit nicht für Zwecke der Strafverfolgung ergangen sind. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dienen die Anfertigung, Aufbewahrung und systematische Zusammenstellung solcher erkennungsdienstlichen Unter-

lagen in kriminalpolizeilichen Sammlungen nach ihrer gesetzlichen Zweckbestimmung – ohne unmittelbaren Bezug zu einem konkreten Strafverfahren – der vorsorgenden Bereitstellung von sächlichen Hilfsmitteln für die sachgerechte Wahrnehmung der Aufgaben, die der Kriminalpolizei hinsichtlich der Erforschung und Aufklärung von Straftaten durch § 163 StPO zugewiesen sind (vgl. Urteile vom 19. Oktober 1982 - BVerwG 1 C 29.79 - BVerwGE 66, 192 <195 f.> und vom 23. November 2005 - BVerwG 6 C 2.05 - Buchholz 306 § 81b StPO Nr. 4 Rn. 18 m.w.N.; Beschluss vom 12. Juli 1989 - BVerwG 1 B 85.89 - DÖV 1990, 117). Auch für den vorliegenden Fall wurde nach den Ausführungen im Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs die erkennungsdienstliche Behandlung der Klägerin gemäß § 81b 2. Alternative StPO nicht wegen des konkret gegen sie eingeleiteten strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens wegen Verdachts des Ladendiebstahls am 24. November angeordnet, sondern als Vorsorge für die Durchführung künftiger Strafverfahren (Beschluss S. 5).

Während § 81b 1. Alternative StPO mit der ausdrücklichen Benennung der tatbestandlichen Voraussetzung „für die Zwecke der Durchführung des Strafverfahrens“ der Strafverfolgung dient, soll die Ermächtigung in § 81b 2. Alternative StPO der zukünftigen Durchführung der Strafverfolgung in Bezug auf mögliche spätere oder später bekannt werdende Straftaten zugute kommen. Es handelt sich bei § 81b 2. Alternative StPO nicht um eine Regelung im Bereich der Strafverfolgung, sondern um die Ermächtigung zu Maßnahmen der Strafverfolgungsvorsorge, die außerhalb konkreter Strafverfahren erfolgen und auf die deshalb die §§ 23 ff. EGGVG nicht anwendbar sind (vgl. Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl. 2009, Rn. 30 und Denninger, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, E Rn. 177). Die dagegen vom Verwaltungsgerichtshof geltend gemachten Einwände überzeugen den Senat nicht.

Dem Verwaltungsgerichtshof ist nicht darin zu folgen, dass gegen die Zuordnung von Maßnahmen auf der Grundlage des § 81b 2. Alternative StPO zum Recht der Gefahrenabwehr spreche, dass sie der Strafverfolgungsvorsorge dienen. Auch solche Maßnahmen dienen nicht dem Zweck der Verfolgung begangener Straftaten und sind deshalb Instrumente des Polizeirechts. Aus der vom Verwaltungsgerichtshof für seine abweichende Auffassung in Anspruch genommenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich nichts anderes. Der Verwaltungsgerichtshof nimmt insoweit Bezug auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der auch Maßnahmen, die sich auf künftige Strafverfahren beziehen, der Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG unterfallen und dem Bundesgesetzgeber für die Verhütung einer Straftat die Gesetzgebungskompetenz fehlt (vgl.



BVerfG, Beschluss vom 14. Dezember 2000 - 2 BvR 1741/99 u.a. - BVerfGE 103, 21 <30 f.> und Urteil vom 27. Juli 2005 - 1 BvR 668/04 - BVerfGE 113, 348 <368 f. und 370 f.>). Daraus folgt nichts für die hier interessierende Frage des Rechtswegs für Streitigkeiten im Zusammenhang mit Maßnahmen der Strafverfolgungsvorsorge. Dies gilt gleichermaßen für die vom Verwaltungsgerichtshof auch in Bezug genommene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der Regelungen über die nachträgliche Sicherungsverwahrung eines verurteilten Straftäters auf den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG gestützt werden können (vgl. BVerfG, Urteil vom 10. Februar 2004 - 2 BvR 834, 1588/02 - BVerfGE 109, 190 <211 ff.>). Da die beiden Alternativen des § 81b StPO unterschiedliche Zwecke verfolgen, kann - entgegen der Meinung des Verwaltungsgerichtshofs - die Zuweisung von Streitigkeiten über Maßnahmen auf der Grundlage des § 81b 2. Alternative StPO an die ordentliche Gerichtsbarkeit auch nicht damit begründet werden, dass für die Anfechtung von Maßnahmen im Sinne der ersten Alternative des § 81b StPO nach § 23 Abs. 1 Satz 1 EGGVG die ordentlichen Gerichte zuständig seien

und dies für den Streit um die Rechtmäßigkeit von Maßnahmen „desselben Rechtsgebiets“ nicht anders gesehen werden könne. Die Aufbewahrung der erkennungsdienstlichen Unterlagen dient zwar der Strafrechtspflege, erfolgt jedoch außerhalb eines konkreten Strafverfahrens; mithin liegt keine Maßnahme auf dem Gebiet des Strafprozesses vor, und die §§ 23 ff. EGGVG sind deshalb nicht anwendbar (Denninger, in: Lisker/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, E Rn. 177). Schließlich spricht, soweit entsprechende Befugnisse - wie dies meist zutrifft - in den Polizeigesetzen der Länder geregelt sind, der Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs dafür, hier wie auch sonst bei polizeilichen Gefahrenabwehrmaßnahmen den Rechtsweg gemäß § 40 VwGO für einschlägig anzusehen. Das liegt umso näher, als die entsprechenden Strafverfolgungsvorsorgebefugnisse nicht für die Staatsanwaltschaft gelten und damit wesentliche Gründe, welche sonst bei Strafverfolgungsmaßnahmen der Polizei für die Ergreifung des Rechtswegs gemäß § 23 EGGVG sprechen, hier entfallen (vgl. Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl. 2009, Rn. 427).

## Richterbesoldung

### Sächsisches Obergerverwaltungsgericht, Urteil vom 3. Februar 2011, Az.: 2 A 54/09

Mit seiner Entscheidung hat das OVG die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 15. Dezember 2006 - 3 K 1526/02 zurückgewiesen und wegen grundsätzlicher Bedeutung der Sache die Revision zugelassen.

#### Aus den Gründen:

##### I.

Die Klägerin begehrt eine Besoldung von 100 % der Besoldungsgruppe R 1 ab dem 1. Januar 2004.

Die Klägerin leistete vom September 1984 bis Mai 1990 ein rechtswissenschaftliches Studium an der Humboldt-Universität Berlin (Ost), Außenstelle Dresden, ab, das sie als Diplom-Juristin abschloss. Ab dem 1. September 1990 absolvierte sie den besonderen Vorbereitungsdienst, zunächst als Rechtspraktikantin bei dem Bezirksgericht Dresden. Sie wurde ab dem 1. November 1990 zur Ausbildung an das Landgericht Nürnberg abgeordnet und am 15. Januar 1992 zur Rechtsreferendarin unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Widerruf ernannt. Am 14. Juni 1993 bestand sie die Zweite Juristische Staatsprüfung vor dem Bayerischen Landesjustizprüfungsamt. Am 15. September 1993 wurde die Klägerin zur Richterin unter Berufung in das Richterterhältnis auf Probe ernannt; seitdem ist sie im Dienst des Beklagten tätig.

Ab ihrer Ernennung erhielt die Klägerin zunächst abgesenkte Dienstbezüge nach § 2 Abs. 1 der Zweiten Besoldungs-Übergangsverordnung (2. BesÜV) der Besol-

ungsgruppe R 1. Unter dem 23. September 1993 teilte das Landgericht Chemnitz dem Landesamt für Finanzen mit, dass die Klägerin einen ruhegehaltfähigen Zuschuss nach § 4 2. BesÜV a. F. erhalte, weil sie aufgrund der im bisherigen Bundesgebiet erworbenen Befähigungsvoraussetzungen ernannt worden sei. Unter dem 7. November 1993 beanstandete die Klägerin beim Landesamt für Finanzen die Höhe ihrer Bezüge. Ihr Grundgehalt müsse weit über 4.000,00 DM liegen, da ihr bei der Einstellung eine Besoldung von 100 % zugesagt worden sei. Von Dezember 1993 an erhielt die Klägerin sodann Dienstbezüge einschließlich eines ruhegehaltfähigen Zuschusses nach § 4 Abs. 1 der 2. BesÜV a. F. Mit der Bezügezahlung im Dezember 1993 wurde ihr für den vorangegangenen Zeitraum eine Nachzahlung gewährt.

Mit Schreiben vom 25. Juli 1994 wurde der Klägerin mitgeteilt, dass nach Überprüfung ihrer Bezügezahlung festgestellt worden sei, dass sie seit dem 15. September 1993 zu Unrecht Dienstbezüge gemäß § 4 der 2. BesÜV erhalten habe. Mit Bescheid vom 23. August 1994 forderte der Beklagte von der Klägerin für den Zeitraum vom 15. September 1993 bis zum 31. Juli 1994 die Überzahlung in Höhe von 13.470,52 DM zurück. Ihren hiergegen eingelegten Widerspruch wies der Beklagte mit Bescheid vom 12. September 1994 zurück und ordnete die sofortige Vollziehung des Bescheides bezüglich der laufenden Zahlung der Dienstbezüge in der im Beitrittsgebiet geltenden Höhe an.



Mit ihrer am 12. Oktober 1994 erhobenen Klage wendet sich die Klägerin gegen die Rückforderung und begehrt die Verpflichtung des Beklagten, ihr ab dem 1. August 1994 Bezüge in Höhe von 100 % der Besoldungsgruppe R 1 zu zahlen. Sie trägt vor, dass ihr bei der Einstellung vom zuständigen Personalreferenten im Justizministerium eine Besoldung in Höhe von 100 % der Besoldungsgruppe R 1 verbindlich zugesagt worden sei. Außerdem habe sie die Voraussetzungen für die Befähigung zum Richteramt im Freistaat Bayern erworben und erfülle damit die gleichen Voraussetzungen wie Referendare, die in Bayern aufgewachsen seien. Zum Zeitpunkt ihrer Einstellung habe niemand in den neuen Bundesländern ein Zweites Staatsexamen als Voraussetzung für ein Richteramt ablegen können. Der Umstand, dass sie in der DDR aufgewachsen sei, dort ihr Abitur erworben und das Studium absolviert habe, sei für die Gewährung eines Zuschusses nach § 4 der 2. BesÜV a. F. ohne Relevanz.

Mit Urteil vom 15. Dezember 2006 wies das Verwaltungsgericht Chemnitz die Klage ab. Die Voraussetzungen für die Gewährung eines ruhegehaltfähigen Zuschusses über die abgesenkten Dienstbezüge hinaus hätten bei der Klägerin ab dem 15. September 1993 nicht vorgelegen. Denn zu dem Begriff der „Befähigungsvoraussetzungen“, der in der 2. BesÜV verwandt werde, gehörten sämtliche Vor- und Ausbildungsvoraussetzungen, die die spezifisch fachbezogene Vorbildung für die Wahrnehmung der Amtsaufgaben der jeweiligen Laufbahnen vermittelten. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. vom 15. Juni 2006 - 2 C 14.05 -) müssten der nach dem Laufbahnrecht bzw. nach dem Deutschen Richtergesetz erforderliche Vorbildungsabschluss, der Vorbereitungsdienst im laufbahnrechtlichen Rahmen und - soweit vorgeschrieben – die Laufbahnprüfung im bisherigen Bundesgebiet absolviert worden sein. Die Befähigung zum Richteramt nach § 5 Abs. 1 DRiG erwerbe, wer ein rechtswissenschaftliches Studium an einer Universität mit der Ersten Staatsprüfung und einen anschließenden Vorbereitungsdienst mit der Zweiten Staatsprüfung abschließe. Diese Befähigungsvoraussetzungen seien daher nur dann im bisherigen Bundesgebiet erworben worden, wenn sowohl das rechtswissenschaftliche Studium an einer Universität mit der Ersten Staatsprüfung als auch der Vorbereitungsdienst mit der Zweiten Staatsprüfung im bisherigen Bundesgebiet erfolgreich absolviert worden seien (unter Hinweis auf: BVerwG, Urt. v. 25. April 1996, DVBl. 1996, 1147). Dies sei bei der Klägerin nicht der Fall, weil sie ihr rechtswissenschaftliches Studium in der ehemaligen DDR absolviert habe. Soweit nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 15. Juni 2006 a. a. O.) die Befähigungsvoraussetzungen auch dann als im bisherigen Bundesgebiet erworben gelten, wenn der dort durchgeführte Teil der fachspezifischen Ausbildung und Abschlussprüfung zeitlich mindestens die Hälfte der Gesamtausbildung ausmache, ergebe sich für den vorliegenden Fall letztlich nicht anderes, da zum einen diese Entscheidung die Ausbildung für die Laufbahn des gehobenen Dienstes betreffe, zum anderen das Hochschulstudium der Klägerin zeitlich wesentlich länger als die im bisherigen Bundesge-

biet abgeleistete Zeit des Vorbereitungsdienstes gedauert hätte. Gegen die niedrigere Besoldung im Beitrittsgebiet bestünden schließlich zum gegenwärtigen Zeitpunkt und erst recht zum Zeitpunkt der erstmaligen Verwendung der Klägerin im Beitrittsgebiet am 15. September 1993 keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Hierzu verweist das Verwaltungsgericht auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Februar 2003 - 2 BvL 3/00 -. Die vom Personalreferenten nach dem Vorbringen der Klägerin mündlich gemachte Zusage könne keine höhere Besoldung begründen, da nach § 2 Abs. 1 BBesG die Besoldung durch Gesetz geregelt werde.

Das Urteil des Verwaltungsgerichts wurde dem Prozessbevollmächtigten der Klägerin am 2. Januar 2007 zugestellt. Ihren am 18. Januar 2007 eingelegten Antrag auf Zulassung der Berufung gab der Senat mit Beschluss vom 7. Januar 2009 - 2 B 41/07 - in Bezug auf den von der Klägerin geltend gemachten Anspruch auf eine höhere Besoldung nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO statt; hinsichtlich des Rückforderungsbescheides wurde der Zulassungsantrag abgelehnt.

Mit ihrer Berufungsbegründung trägt die Klägerin vor, dass die Zahlung der gekürzten Bezüge zwischenzeitlich verfassungswidrig sei. Seit dem grundlegenden Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Februar 2003 - 2 BvL 3/00 - habe sich die wirtschaftliche Lage des Beitrittsgebiets den alten Ländern im Wesentlichen angenähert. Auch in anderen Bereichen sei Gleichheit längst hergestellt. So sei der Gebührenabschlag für Rechtsanwälte mit Kanzleien in den neuen Bundesländern vom Bundesverfassungsgericht für nicht mehr mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar gehalten worden. Sowohl für Architekten und Ingenieure als auch für Ärzte und Hebammen würden nunmehr gleiche Honorare in Ansatz gebracht.

Der Beklagte verteidigt das angefochtene Urteil. Die Klägerin habe keinen Anspruch auf Zahlung von Bezügen von 100 % der Besoldungsgruppe R 1. Sie unterliege dem Anwendungsbereich des § 2 der 2. BesÜV. Im Hinblick auf den Gleichheitssatz sei eine niedrigere Besoldung für Beamte, Richter und Soldaten in den neuen Ländern noch gerechtfertigt, weil sich die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse in den neuen Bundesländern noch immer deutlich von denen im gesamten übrigen Bundesgebiet unterschieden und diese Unterschiede noch auf die besondere Ausnahmesituation der Wiedervereinigung zurückgeführt werden könnten. Der Gesetzgeber habe beim Erlass besoldungsrechtlicher Vorschriften nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen weiten Spielraum politischen Ermessens. § 73 BBesG sei danach verfassungsgemäß. Im Zeitraum nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gelte weiterhin die dortige Einschätzung, dass die abgesenkte Besoldung im Beitrittsgebiet verfassungsgemäß sei. Durch die Föderalismusreform (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. S. 2034 ff.) sei die Gesetzgebungskompetenz mit Wirkung zum 1. September 2006 auf die Länder übergegangen und damit auch die



Befugnis, von den übrigen Ländern abweichende Regelungen zu treffen. Bei Erlass der sächsischen Regelung am 17. Januar 2008 habe der sächsische Gesetzgeber von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht. Dabei sei die 2. BesÜV bewusst übernommen worden. Diese Entscheidung habe sich an den tariflichen Regelungen im Tarifgebiet Ost orientiert. Denn für die Arbeitnehmer sei tarifvertraglich vereinbart, dass für die mittleren/höheren Entgeltgruppen die Erhöhung des Bemessungssatzes zum 1. Januar 2010 erfolgen solle. Daran sei auch beim Tarifabschluss am 1. März 2009 festgehalten worden. Die weite Gestaltungsfreiheit im Besoldungsrecht beinhalte die Freiheit des Gesetzgebers, aus der Vielzahl der Lebensverhalte diejenigen Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für eine Gleich- oder Ungleichbehandlung maßgebend sein sollen. Verfassungsrechtlich überprüfbar sei daher nur die Überschreitung äußerster Grenzen. Durch die Übernahme des Tarifergebnisses vom 1. März 2009 auch für die Beamten habe der Freistaat Sachsen bestätigt, dass er insoweit Gleichbehandlung anstrebe. Die Absenkung der Dienstbezüge sei darüber hinaus auch wegen der unterschiedlichen Verhältnisse – weiterhin – gerechtfertigt (gewesen).

## II.

Die zulässige Berufung der Klägerin hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf einen Zuschuss zur Ergänzung der Dienstbezüge nach § 4 der 2. BesÜV und nach den einschlägigen besoldungsrechtlichen Regelungen, die zur Überzeugung des erkennenden Senats auch nicht gegen höherrangiges Recht verstoßen. Die Klägerin hatte in dem streitbefangenen Zeitraum lediglich Anspruch auf die ihr tatsächlich auch gewährten, abgesenkten Bezüge. Dabei stand ihr weder in dem Zeitraum vom 1. Januar 2004 bis zum 31. August 2006 (bis zum Übergang der Gesetzgebungskompetenz auf den Freistaat Sachsen - dazu unten 1.) noch für den Zeitraum vom 1. September 2006 bis zum 31. Dezember 2007 (Neuregelung des Sächsischen Besoldungsgesetzes - Gesetz vom 17. Januar 2008, GVBl. S. 3 - dazu unten 2.) noch für den Zeitraum vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2009 (bis zur Angleichung der Besoldung - dazu unten 3.) eine höhere Besoldung zu.

1. Die Voraussetzungen für die Gewährung eines ruhegehaltfähigen Zuschusses für die abgesenkten Dienstbezüge nach § 73 BBesG, § 4 der 2. BesÜV a. F. lagen bei der Klägerin im streitgegenständlichen Zeitraum nicht vor. Da sie den überwiegenden Teil ihrer Befähigungsvoraussetzungen im Beitrittsgebiet erworben hat, hat sie keinen Anspruch auf die Leistung einer Zulage nach § 4 der 2. BesÜV a. F. Der Senat verweist insoweit auf die Ausführungen des Verwaltungsgerichts in dem angefochtenen Urteil (Urteilsabdruck S. 10 u. 11).

Gegen die niedrigere Besoldung für die erstmals im Beitrittsgebiet ernannten Richter bestehen bis zum Übergang der Gesetzgebungskompetenz zum 1. September 2006 auf den Freistaat Sachsen keine verfassungsrechtlichen

Bedenken. Auch im Anschluss an die Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Februar 2003 - 2 BvL 3/00 - verstößt die in § 73 BBesG i. V. m. der 2. BesÜV in der jeweils gültigen Fassung vorgesehene Absenkung nicht gegen den in Art. 3 Abs. 1 GG verankerten Gleichheitssatz oder das Alimentationsprinzip aus Art. 33 Abs. 5 GG.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner genannten Entscheidung (vom 12. Februar 2003 - 2 BvL 3/00 - juris, dort Rn. 81 ff.) dazu ausgeführt:

*Eine niedrigere Besoldung für Beamte, Richter und Soldaten in den neuen Ländern ist im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz derzeit noch gerechtfertigt, weil sich dort die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse noch immer deutlich von denen im gesamten übrigen Bundesgebiet unterscheiden und diese Unterschiede noch auf die besondere Ausnahmesituation der Wiedervereinigung und der mit ihr zu bewältigenden transformatorischen Gesamtaufgaben des Staates zurückgeführt werden können, die zur Aufnahme des § 73 BBesG in das Besoldungsrecht geführt haben.*

1. Aus der Vereinbarkeit der abgesenkten Besoldung von Beamten und Richtern im Beitrittsgebiet mit dem Alimentationsgrundsatz (Art. 33 Abs. 5 GG) folgt noch nicht ohne weiteres, dass § 73 BBesG auch mit Art. 3 Abs. 1 GG im Einklang steht. Dies bedarf vielmehr gesonderter Prüfung; denn eine besoldungsrechtliche Differenzierung, wie sie § 73 BBesG vorsieht, wird von Art. 33 Abs. 5 GG jedenfalls nicht zwingend geboten (vgl. dazu auch v. Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, Kommentar, Band 1, 4. Aufl., 1999, Art. 3 Abs. 1 Rn. 131).

2. a) Der allgemeine Gleichheitssatz ist verletzt, wenn die gleiche oder ungleiche Behandlung der geregelten Sachverhalte mit Gesetzmäßigkeiten, die in der Natur der Sache selbst liegen, und mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise nicht mehr vereinbar ist, wenn also bezogen auf den jeweils in Rede stehenden Sachbereich und seine Eigenart ein vernünftiger, einleuchtender Grund für die Regelung fehlt (vgl. BVerfGE 76, 256 <329>; 83, 89 <107 f.>; 103, 310 <318>).

Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft. Ob die Auswahl sachgerecht ist, lässt sich nicht abstrakt und allgemein feststellen, sondern nur in Bezug auf die Eigenart des zu regelnden Sachverhalts (vgl. BVerfGE 17, 122 <130>; 53, 313 <329>; 75, 108 <157>; 103, 310 <318>). Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen ergeben sich unterschiedliche Grenzen, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen. Der normative Gehalt der Gleichheitsbindung erfährt daher seine Konkretisierung jeweils im Hinblick auf die Eigenart des zu regelnden Sachbereichs: Der Gleichheitssatz verlangt, dass eine vom Gesetz vorgenommene unterschiedliche Behandlung von Personengruppen sich



– sachbereichsbezogen – auf einen vernünftigen oder sonst wie einleuchtenden Grund von hinreichendem Gewicht zurückführen lässt (vgl. BVerfGE 42, 374 <388>; 75, 108 <157>; 78, 232 <247>; 100, 138 <174>; 101, 54 <101>).

b) Beim Erlass besoldungsrechtlicher Vorschriften hat der Gesetzgeber einen weiten Spielraum politischen Ermessens (vgl. BVerfGE 13, 356 <366 f.>; 26, 141 <158>), innerhalb dessen er das Besoldungsrecht den tatsächlichen Notwendigkeiten und der fortschreitenden Entwicklung anpassen und verschiedenartige Gesichtspunkte berücksichtigen darf. Dem Bundesverfassungsgericht ist die Überprüfung verwehrt, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat. Es kann, sofern nicht von der Verfassung selbst getroffene Wertungen entgegenstehen, nur die Überschreitung äußerster Grenzen beanstanden, jenseits derer sich gesetzliche Vorschriften bei der Abgrenzung von Lebenssachverhalten als evident sachwidrig erweisen (vgl. BVerfGE 65, 141 <148 f.>; 103, 310 <319 f.>).

Im Bereich des Besoldungsrechts sind Beamte mit gleichen oder gleichwertigen Ämtern zwar in der Regel gleich zu besolden. Dies gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Die Zulässigkeit einer Differenzierung hängt davon ab, ob nach dem Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG ein sachlich gerechtfertigter Grund vorliegt (vgl. BVerfGE 12, 326 <333>; 26, 100 <110 ff.>; 26, 163 <169 ff.>).

3. Danach sind die Ermächtigung des § 73 BBesG zum Erlass besoldungsrechtlicher Übergangsregelungen in den neuen Ländern und die darauf beruhende besoldungsrechtliche Ungleichbehandlung des in § 2 Abs. 1 der 2. BesÜV genannten Personenkreises, der – sofern kein Zuschuss gemäß § 4 der 2. BesÜV gewährt wird – lediglich eine abgesenkte Besoldung erhält, von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Die allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse im Beitrittsgebiet, die aus der historischen Ausnahmesituation der Vereinigung der beiden Teile Deutschlands folgen, stellen einen Grund von hinreichendem Gewicht für eine besoldungsrechtliche Differenzierung dar; der Besoldungsgesetzgeber darf in dieser einmaligen Sonderlage auf die beschränkte Leistungskraft der öffentlichen Haushalte in den neuen Ländern durch eine allgemeine Absenkung der Besoldung Rücksicht nehmen.

a) Die Einführung des § 73 BBesG als besoldungsrechtliche Übergangsregelung sollte zur Erreichung des von den Einigungsvertragsparteien angestrebten Ziels beitragen, entsprechend den Vorgaben des Art. 20 EV das Berufsbeamtentum in den neuen Ländern zu etablieren und dort eine leistungsstarke, rechtsstaatliche Justiz und Verwaltung aufzubauen. Der Gesetzgeber konnte diese komplexe Aufgabe nur schrittweise in Angriff nehmen (vgl. BTDrucks 11/7760, S. 355 <364, 365>), weil sich die Justiz- und Verwaltungsstrukturen sowie die Organisation des Staatsdienstes und die Qualifikation der Bediensteten in der Deutschen Demokratischen Republik und in der Bundesrepublik Deutschland grundlegend voneinander unterscheiden (vgl. dazu näher Weiß, Wiedereinführung des Berufsbeamtentums im beigetretenen Teil

Deutschlands, in: ZBR 1991, S. 1 <3 ff.>; Trute, Organisation und Personal der DDR, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IX, 1997, S. 653 ff.; Schwanengel, Die Wiedereinführung des Berufsbeamtentums in den neuen Ländern, 1999, S. 61 ff.; Stern, Das Staatsrecht in der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 2000, § 135 III. 7., S. 1954).

Auch die allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse in den neuen und den alten Bundesländern unterschieden sich bei der Einführung des § 73 BBesG in ganz besonderem Maße. Die Finanzkraft der neuen Länder war erheblich eingeschränkt. Die ostdeutsche Wirtschaft musste den Übergang von der sozialistischen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft bewältigen, was sich unter anderem auch auf die Lage auf dem Arbeitsmarkt sowie die Lohn- und Tarifpolitik auswirkte (vgl. im Einzelnen Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Jahresgutachten 1990/91, 1990, Ziff. 86 ff.).

b) aa) Aus diesen Gründen durfte der Besoldungsgesetzgeber – bei grundsätzlicher Übernahme des Bundesbesoldungsgesetzes für die neuen Länder – Abweichungen in der Höhe der Bezüge für eine Übergangszeit ohne Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG zulassen. Ihm steht beim Erlass von Übergangsvorschriften wegen deren zeitlich begrenzter Geltung generell eine besondere Gestaltungsfreiheit zu, die umso weiter reicht, je geringfügiger die Ungleichheit nach Dauer und Höhe ist (vgl. BVerfGE 44, 283 <287>). Dies gilt in besonderem Maße für vereinigungsbedingte Regelungen. Der Gesetzgeber hatte bei der Verwirklichung der angestrebten Rechtseinheit komplexe Aufgaben zu bewältigen, die zudem mit großen finanziellen Lasten für die öffentlichen Haushalte verbunden waren (vgl. BVerfGE 95, 143 <157 f.>; 100, 1 <38>; 102, 41 <55>; 103, 310 <324 f.>).

bb) Die in § 2 Abs. 1 der 2. BesÜV bestimmte Abgrenzung des von der Absenkung der Besoldung betroffenen Personenkreises verstößt nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Dies gilt auch insoweit, als diese Vorschrift grundsätzlich alle Beamten, Richter und Soldaten erfasst, die von ihrer erstmaligen Ernennung an in den neuen Ländern verwendet werden, also auch diejenigen, deren Dienstherr – wie beim Kläger des Ausgangsverfahrens – der Bund ist. Die eine geringere Besoldung rechtfertigenden wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen in den neuen Ländern gelten für die dort verwendeten Bundesbeamten und Soldaten in gleicher Weise wie für die dort tätigen Landes- oder Kommunalbeamten. Zum anderen ist auch der Bund infolge der Vereinigung ähnlichen finanziellen Belastungen ausgesetzt wie die Länder und Gemeinden im Beitrittsgebiet. Die Grenzen einer zulässigen Typisierung werden mithin nicht überschritten.

Ebenso wenig widerspricht es dem Gleichheitsgrundsatz, dass die Regelungen über die abgesenkte Besoldung nach der Zweiten Besoldungs-Übergangsverordnung nicht auf in den neuen Ländern verwendete Beamte, Richter und



Soldaten anwendbar sind, die schon zuvor im bisherigen Bundesgebiet in einem Beamten-, Richter- oder Soldatenverhältnis mit Anspruch auf Dienstbezüge gestanden haben. Für diesen Personenkreis durfte der Gesetzgeber ohne Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG Gesichtspunkte des Schutzes des Vertrauens in den einmal erreichten Stand der Besoldung ausschlaggebend berücksichtigen. Die Gewährung eines Zuschusses gemäß § 4 der 2. BesÜV ist nach Maßmaßgabe des Beschlusses des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Februar 2003 (2 BvR 709/99) ebenfalls mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar.

4. Die Ungleichbehandlung von Beamten, Richtern und Soldaten, die von ihrer erstmaligen Ernennung an im Beitrittsgebiet verwendet werden und – ohne Anspruch auf Zuschuss nach § 4 der 2. BesÜV – nur abgesenkte Dienstbezüge gemäß § 2 Abs. 1 der 2. BesÜV erhalten, lässt sich auch angesichts der weiteren Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse in den neuen Ländern und obwohl die Vereinigung der beiden deutschen Staaten nun fast 13 Jahre zurückliegt, derzeit noch auf Gründe von hinreichendem Gewicht zurückführen, die eine besoldungsrechtliche Differenzierung weiterhin rechtfertigen.

a) Die das Beamten- und Richtertum in den neuen Ländern betreffenden institutionellen Verhältnisse könnten allerdings eine unterschiedliche Besoldung nicht mehr begründen (vgl. auch Günther, H., „Ostbesoldung“ von Beamten nach zweierlei Maß?, in: NJ 2001, S. 10 <11>). Der nach der Vereinigung in Gang gesetzte Prozess tief greifender Veränderungen und Umstrukturierungen ist im Bereich des öffentlichen Dienstes weitgehend abgeschlossen. Dies betrifft vor allem dessen Neuaufbau sowie die Wiedereinführung des Berufsbeamtentums und der Berufsrichterschaft mit dem Ziel, eine rechtsstaatliche und leistungsfähige Verwaltung und Justiz zu errichten, die in den föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland integriert ist (vgl. Jann, Leistungsfähigkeit der Landesverwaltung, in: Derlien, 10 Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation, 2001, S. 103 <105 f. u. 117>; Roeser, Beamtenrecht im Beitrittsgebiet, in: Depenheuer et al. <Hrsg.>, Nomos und Ethos, Hommage an Josef Isensee zum 65. Geburtstag von seinen Schülern, 2002, S. 399 <400, 417>).

b) Die Aufrechterhaltung zweier verschieden hoher Besoldungen ist jedoch im Hinblick auf die allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse im Beitrittsgebiet (vgl. §§ 14, 73 Satz 2 BBesG) noch gerechtfertigt. Insbesondere die Wirtschaftskraft und die finanzielle Leistungsfähigkeit aller neuen Länder bleiben weiterhin deutlich hinter denen der alten Bundesländer zurück. Dies stellt sich noch immer auch als Folge der unterschiedlichen historischen Ausgangsbedingungen dar, die der Transformationsprozess im Beitrittsgebiet erst allmählich ausgleichen kann.

aa) Der wirtschaftliche Anpassungs- und Aufholprozess in den neuen Ländern, der nach der Vereinigung zunächst von ganz erheblichen Fortschritten geprägt war, hat sich in den letzten Jahren deutlich verlangsamt. Nachdem dort

(ohne Berlin) das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen im Jahr 1991 nur 42,3 v.H. des Westniveaus betragen hatte, erhöhte es sich bis zum Jahr 1996 um 24,5 v.H. auf 66,8 v.H. Bis ins Jahr 2001, d.h. innerhalb weiterer fünf Jahre, war jedoch nur noch ein Anstieg um 3,5 v.H. auf 70,3 v.H. zu verzeichnen. Noch langsamer verläuft die Angleichung beim Bruttoinlandsprodukt je Einwohner. Dieses belief sich 1996 auf 61,4 v.H. des Westniveaus und ist seitdem nicht nennenswert gestiegen (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung <Sachverständigenrat>, Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/2003 – Sachverständigenrat JG 02/03 –, 2002, Ziff. 274; Jahresbericht 2002 der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, BTDrucks 14/9950, S. 99).

Ähnliche Daten wie bei einem Vergleich des gesamten Bundesgebiets mit dem gesamten Beitrittsgebiet ergeben sich auch bei einem Vergleich zwischen allen Ländern untereinander: Das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem variierte im Jahr 2000 (in jeweiligen Preisen/Preisen von 1995) in den alten Ländern zwischen 95.869 DM/93.056 DM im Saarland und 136.320 DM/131.141 DM in Hamburg; in den neuen Ländern (ausgenommen Berlin) lag es dagegen zwischen 77.398 DM/76.016 DM in Brandenburg und 72.310 DM/70.247 DM in Thüringen (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991–2000, S. 6 f. und 10 f.). Damit differierten die Bruttoinlandsprodukte je Erwerbstätigem zwischen dem leistungsstärksten neuen Land und dem leistungsschwächsten alten Land um immerhin rund 19 v.H. An diesem Ergebnis hat sich weder 2001 noch in der Folgezeit Wesentliches geändert (vgl. Sachverständigenrat, JG 02/03, Ziff. 278 und 318 ff.).

Je Einwohner lag das nominale Bruttoinlandsprodukt 2001 (Berechnungsstand Februar 2002) in den alten Ländern zwischen 22.532 EUR (Schleswig-Holstein) und 42.774 EUR (Hamburg). In den neuen Ländern variierte es von 16.272 EUR (Sachsen-Anhalt) bis 16.871 EUR (Sachsen); in Berlin belief es sich auf 22.377 EUR (vgl. Jahresbericht 2002 der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, BTDrucks 14/9950, S. 98).

Die heterogene wirtschaftliche Entwicklung innerhalb der neuen Länder fällt derzeit für eine Beurteilung am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG nicht entscheidend ins Gewicht. Zwar haben sich dort inzwischen unter anderem regionale Wachstumspole gebildet; die von ihnen erhoffte wirtschaftliche Dynamik ist jedoch bislang größtenteils ausgeblieben (vgl. Sachverständigenrat, JG 02/03, Ziff. 282).

bb) Folge der unterdurchschnittlichen Wirtschaftskraft der neuen Länder ist ihre deutlich geringere Steuerkraft. Im Jahr 2001 finanzierten sich die alten Länder zu rund 75 v.H. aus Steuereinnahmen, die neuen nur zu etwa 50 v.H. (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Für Stetigkeit – gegen Aktivismus, Jahresgutachten 01/02, 2001, Ziff. 216). Die Steuerdeckungsquote lag in den neuen Ländern (ohne



Berlin) im Jahr 2001 zwischen 45,1 v.H. (Mecklenburg-Vorpommern) und 51,4 v.H. (Sachsen). Sie betrug dort durchschnittlich 47,6 v.H., während in den alten Ländern durchschnittlich 70,3 v.H. erreicht wurden. Hier wies allerdings Bremen mit 41,6 v.H. eine Quote auf, die noch deutlich unter der in den neuen Ländern erzielten durchschnittlichen Quote lag (vgl. Jahresbericht 2002 der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, BTDrucks 14/9950, S. 98).

cc) Die wirtschaftliche Situation der neuen Länder wird ferner durch eine hohe Arbeitslosigkeit geprägt. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote war hier (einschließlich Berlin-Ost) im Jahr 2001 mit 18,9 v.H. mehr als doppelt so hoch wie im übrigen Bundesgebiet (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, JG 02/03, Tabelle 16, S. 414). Daran hat sich auch in der Folgezeit nichts geändert (vgl. Sachverständigenrat, a.a.O., Ziff. 284 ff.).

dd) Ebenso unterscheiden sich das allgemeine Preis- und Lohnniveau und sonstige Rahmenbedingungen, die die finanzielle und wirtschaftliche Situation der Bevölkerung und den allgemeinen Lebensstandard prägen, in den neuen Ländern erheblich von denen in den alten Ländern. Das allgemeine Einkommensniveau liegt - wie dargestellt - im Durchschnitt unter demjenigen im übrigen Bundesgebiet. Auch die Gebührenordnungen für bestimmte freie Berufe tragen den noch unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen in den neuen Ländern Rechnung. So unterliegt etwa die Vergütung für dort erbrachte Leistungen von Ärzten, Zahnärzten, Psychologischen Psychotherapeuten, Kinder- und Jugendlichentherapeuten sowie freiberuflich tätigen Hebammen nach wie vor einem Gebührenabschlag; sie beläuft sich seit dem 1. Januar 2002 auf 90 v.H. der im übrigen Bundesgebiet abzurechnenden Gebühren (vgl. Sechste Verordnung zur Anpassung der Höhe der Vergütungen nach der Gebührenordnung für Ärzte, der Gebührenordnung für Zahnärzte sowie nach der Hebammenhilfe-Gebührenordnung in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet <Sechste Gebührenanpassungsverordnung - 6. GebAV> vom 18. Oktober 2001 <BGBl I S. 2721>).

Allerdings hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 28. Januar 2003 - 1 BvR 487/01 - (BGBl I S. 274 = NJW 2003, S. 737 ff.) den Gebührenabschlag für Rechtsanwälte mit Kanzlei in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen nach Anlage I Kapitel III Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 26 Buchstabe a Satz 1 des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag - vom 31. August 1990 (BGBl II S. 889 <936>) in Verbindung mit § 1 der Verordnung zur Anpassung der für die Kostengesetze in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet geltenden Ermäßigungssätze (Ermäßigungssatz-Anpassungsverordnung - KostGErmAV) vom 15. April 1996 (BGBl I S. 604) für nicht mehr mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar gehalten; geringere Gebühren für die Tätigkeit von Rechts-

anwälten mit Kanzlei im Beitrittsgebiet seien nach Aufgabe des Lokalisationsprinzips und nach dem Wegfall der daran anknüpfenden Beschränkungen der Postulationsfähigkeit durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Neuordnung des Berufsrechts der Rechtsanwälte und der Patentanwälte vom 17. Dezember 1999 (BGBl I S. 2448) sachlich nicht mehr gerechtfertigt. Diese Gründe lassen sich nicht verallgemeinern; sie treffen etwa auf die von der 6. GebAV vom 18. Oktober 2001 erfassten Leistungen nicht zu, weil diese ausschließlich in den neuen Ländern erbracht werden.

ee) Auch die im Beitrittsgebiet und im übrigen Bundesgebiet geltenden sozialversicherungsrechtlichen Bemessungsgrößen sind noch nicht sämtlich vereinheitlicht. So unterscheiden sich weiterhin die an das durchschnittliche Arbeitsentgelt aller Versicherten der Rentenversicherung anknüpfende Bezugsgröße nach § 18 SGB IV (vgl. auch § 2 der Verordnung über maßgebende Rechengrößen der Sozialversicherung für 2003 vom 17. Dezember 2002 <BGBl I S. 4561>) sowie die Beitragsbemessungsgrenzen in der Rentenversicherung nach §§ 159, 275a, 275c SGB VI und in der Arbeitslosenversicherung nach § 341 Abs. 4 SGB III. Gemäß § 275c SGB VI in der Fassung von Art. 2 des Gesetzes zur Sicherung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 23. Dezember 2002 (BGBl I S. 4637) liegt die Beitragsbemessungsgrenze (Ost) für das Jahr 2003 in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten um 10.200 EUR jährlich oder 850 EUR monatlich unter dem im übrigen Bundesgebiet maßgebenden Wert.

Dass die wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse im Beitrittsgebiet weiterhin von denen im übrigen Bundesgebiet abweichen, spiegelt sich schließlich auch in der Entwicklung der Eck- oder Standardrente wider. Sie belief sich dort zum 1. Juli 1990 auf 40,3 v.H. des Westniveaus und stieg bis zum 1. Juli 2002 auf 87,8 v.H. an (vgl. Jahresbericht 2002 der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, BTDrucks 14/9950, S. 67 f.). Auch die sozialhilferechtlichen Regelsätze nach § 22 BSHG liegen in den neuen Ländern - mit Ausnahme von Berlin - noch immer unterhalb des Westniveaus (vgl. Regelsätze ab 1. Juli 2002, NDV 2002, S. 237).

ff) Schließlich ist die Aufrechterhaltung zweier in ihrer Höhe unterschiedlicher Besoldungen in Ost und West derzeit auch noch im Hinblick auf die finanzielle Leistungsfähigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden sachlich gerechtfertigt. Die finanzielle Lage der ostdeutschen Länder und Gemeinden ist prekär (vgl. dazu Sachverständigenrat, JG 02/03, Ziff. 294 ff.); sie erfordert eine langfristige finanzielle Unterstützung durch den Bund, die dieser unabhängig von regionalen Disparitäten innerhalb des Beitrittsgebiets allen neuen Ländern einschließlich Berlins gewährt. Der weitere „Aufbau Ost“ ist durch den Ende 2001 beschlossenen „Solidarpakt II“ (Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ <Solidarpaktfortführungsgesetz - SFG> vom 20. Dezember 2001, BGBl I S. 3955) sicher gestellt worden. Nach Art. 5 § 11 Abs. 3 SFG erhalten die neuen Länder



*im Anschluss an den „Solidarpakt I“ von 2005 bis 2019 zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von insgesamt rund 105 Mrd. EUR. Darüber hinaus wird der Bund in demselben Zeitraum weitere überproportionale Leistungen für Ostdeutschland erbringen, die mit rund 51 Mrd. EUR veranschlagt worden sind (vgl. Jahresbericht 2002 der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, BTDrucks 14/9950, S. 21).*

An dieser Bestandsaufnahme hat sich in dem an den Erlass der Entscheidung anschließenden Zeitraum nichts Grundlegendes geändert. Zwar haben sich die Lebensverhältnisse in den alten Bundesländern und dem Beitrittsgebiet weiter angenähert. Dennoch ist das Bruttoinlandsprodukt (je Einwohner) bis zum Jahr 2007 im Beitrittsgebiet erst auf 21.106 EUR gestiegen, während es in den alten Ländern 31.400 EUR betrug; damit erreichte der durchschnittliche Wert der neuen Länder 67,2 % des Durchschnittswertes der alten Länder. Das Land mit dem niedrigsten Bruttoinlandsprodukt (je Einwohner) im Bereich der alten Länder, Schleswig-Holstein, hatte mit einem Wert von 25.489 EUR einen immerhin 20,7 % höheren Wert als das erfolgreichste neue Land, der Freistaat Sachsen, mit 21.828 EUR aufzuweisen (Quelle: Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2008 S. 21; auch zum Folgenden). Bei den Arbeitslosenzahlen lagen weiterhin erhebliche Unterschiede vor. So war im Jahr 2007 in den neuen Ländern eine durchschnittliche Arbeitslosenquote von 15,1 % zu verzeichnen, während in den alten Ländern der Wert 7,5 % betrug. Das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte betrug im Jahr 2006 in den neuen Ländern gut 14.000 EUR, während es in den alten Ländern über 18.000 EUR ausmachte (jeweils ohne Berlin, Quelle: Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2008 S. 26). Aus der Verdienststrukturserhebung im Freistaat Sachsen 2006 des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen (Auszug AS 220 ff.) ist ersichtlich, dass weiterhin in allen Berufen erhebliche Unterschiede bezüglich des Bruttojahresverdienstes der Arbeitnehmer bestanden. Die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Länder und Kommunen erforderte und erfordert auch weiter die finanzielle Unterstützung durch den Bund (Solidarpakt II), welche bis in das Jahr 2019 angelegt ist. Vor diesem Hintergrund kann dahinstehen, dass in einzelnen Bereichen vollständige oder gar erhebliche Angleichungen stattgefunden haben. Die Grundannahme des Bundesverfassungsgerichts, dass erhebliche strukturelle Unterschiede von solchem Gewicht bestehen, die eine besoldungsrechtliche Differenzierung tragen, gilt jedenfalls bis in das Jahr 2006 fort.

Es widerspricht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschl. v. 12. Februar 2003 a. a. O. Rn. 92) schließlich nicht dem Gleichheitssatz, dass die Regelungen über die abgesenkte Besoldung nach der 2. BesÜV nicht auf die in den neuen Ländern verwendeten Beamten und Richter, die schon zuvor im bisherigen Bundesge-

biet in einem Beamten- oder Richter Verhältnis standen, Anwendung finden.

Auch aus dem Alimentierungsprinzip des Art. 33 Abs. 5 GG folgt kein Anspruch des Beamten oder Richters in einer bestimmten Höhe (BVerfG, Beschl. v. 12. Februar 2003, a. a. O. Rn. 67 ff., auch zum Folgenden). Auch hier ist dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt. Bei der Bestimmung der Höhe der amtsangemessenen Besoldung sowie bei deren Entwicklung und Anpassung hat sich der Besoldungsgesetzgeber unter anderem auch an den wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen und dem allgemeinen Lebensstandard zu orientieren. Vor diesem Hintergrund verletzt der Besoldungsgesetzgeber das Alimentationsprinzip nicht, wenn er bei der Bemessung der Bezüge von Beamten und Richtern, die das gleiche Amt innehaben, an Wohnsitz oder Dienstort anknüpfende Abstufungen vorsieht, sofern sich diese Differenzierungen vor Art. 3 Abs. 1 GG rechtfertigen lassen. Das ist indes nach den vorstehenden Ausführungen der Fall.

2. Mit dem Übergang der Gesetzgebungskompetenz für das Besoldungsrecht zum 1. September 2006 auf den sächsischen Gesetzgeber entstand kein Anspruch der Klägerin auf eine höhere Besoldung.

Im Rahmen der Föderalismusreform I wurden mit dem 28. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) der bisherige Art. 74a GG aufgehoben und mit dem neuen Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG die Länder mit der Gesetzgebungskompetenz für die Regelung der Besoldung betraut. Bis zu einer solchen landesrechtlichen Regelung galt nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG das Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen der Aufhebung des Art. 74a GG nicht mehr erlassen werden könnte, als Bundesrecht fort; nach Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG kann dieses Bundesrecht durch landesrechtliche Regelungen ersetzt werden. Bis zum Erlass des § 17 SächsBesG durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom 17. Januar 2008 (SächsGVBl. S. 3), das nach seinem Art. 2 am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, galt somit § 73 BBesG i. V. m. der 2. BesÜV fort.

Für den Zeitraum vom 1. September 2006 (Übergang der Gesetzgebungskompetenz auf den Freistaat Sachsen) bis zum 31. Dezember 2007 (bis zum Inkrafttreten des § 17 SächsBesG) kann sich die Klägerin nicht erfolgreich darauf berufen, dass der sächsische Gesetzgeber eine Angleichung der Besoldung der im Beitrittsgebiet ernannten Richter an die Besoldung der Richter, die eine Besoldung der Besoldungsgruppe R 1 in voller Höhe erhalten, verfassungswidrig unterlassen hat. Denn der Gleichheitsgrundsatz verpflichtet den Normgeber ausschließlich dazu, in seinem Regelungsbereich den Gleichheitssatz zu wahren; eine Gleichbehandlung durch voneinander unabhängige juristische Personen verlangt Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf nicht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15. Dezember 2009 - 2 BvR 1978/09 -, juris Rn. 13; VG Weimar, Ur. v. 1. Juni 2010 - 4 K 1123/08 -, juris Rn. 30). Damit ist der Ver-





gleich der Besoldung sächsischer Richter mit der Besoldung von Richtern anderer Bundesländer nicht (mehr) maßgeblich. Soweit innerhalb der sächsischen Richterschaft unterschiedliche Besoldung innerhalb derselben Besoldungsgruppe gewährt wurde, ist dies nach den obigen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts (Beschl. v. 12. Februar 2003 a. a. O. Rn. 92) sachlich noch gerechtfertigt. Aus diesen Gründen ist auch ein Verstoß gegen das Alimentationsprinzip nicht zu erkennen (s. o. zu 1).

3. Ein Anspruch der Klägerin auf die Gewährung der vollen R 1-Besoldung ergibt sich nach der Wahrnehmung der oben genannten Gesetzgebungskompetenz durch den sächsischen Landtag mit § 17 Abs. 1 Satz 1 SächsBesG i. V. m. § 2 Abs. 1, § 14 Abs. 3 der 2. BesÜV erst ab dem 1. Januar 2010. § 17 Abs. 1 Satz 1 SächsBesG in der Fassung des Fünften Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes vom 17. Januar 2008 (a. a. O.) lässt die aufgrund des Besoldungsgesetzes erlassenen Verordnungen als Landesrecht fort gelten. Damit ist die in § 2 Abs. 1 der 2. BesÜV vorgesehene Absenkung der Besoldung auf 92,5% für die Klägerin zunächst weiter anwendbar. Nach § 14 Abs. 3 der 2. BesÜV tritt diese Rechtsverordnung zum 31. Dezember 2009 außer Kraft, so dass zum 1. Januar 2010 der Klägerin nach § 17 Abs. 1 Satz 1 SächsBesG Bezüge nach der Besoldungsgruppe R 1 in uneingeschränkter Höhe zustehen.

Diese Regelung verstößt bezüglich der der Klägerin zustehenden Besoldungsgruppe R 1 nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf, soweit nach § 17 Abs. 1 Satz 1 SächsBesG i. V. m. § 12 Abs. 2 der 2. BesÜV für die Besoldungsgruppen bis einschließlich A 9 bereits eine Angleichung zum 1. Januar 2008 erfolgte. Der Gesetzgeber konnte innerhalb der ihm zustehenden besoldungsrechtlichen Gestaltungsfreiheit jedenfalls für den höheren Dienst der Beamten und Richter eine spätere Angleichung der Besoldung vorsehen als für den einfachen und mittleren Dienst und das Eingangsamt des gehobenen Dienstes.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber im Besoldungsrecht einen weiten Gestaltungsspielraum (BVerfG, Beschl. v. 4. Juni 1969, BVerfGE 26, 141, 158; Beschl. v. 30. September 1987, BVerfGE 76, 256, 330; Beschl. v. 31. Januar 1996, BVerfGE 93, 386, 397; Beschl. v. 4. April 2001, BVerfGE 103, 310, 318; Beschl. v. 12. Februar 2003, a. a. O. Rn. 85; vgl. auch Sachs-AnhVerfG, Beschl. v. 25. August 2008 - LVG 5/08 -, zitiert nach der Entscheidungsdatenbank in [www.lverfg.justiz.sachsen-anhalt.de](http://www.lverfg.justiz.sachsen-anhalt.de), Rn. 23). Nur die Überschreitung äußerster Grenzen kann beanstandet werden, wenn für eine vom Gesetzgeber getroffene Differenzierung sachliche Gründe nicht mehr erkennbar sind. Dem Gesetzgeber steht es im Besoldungsrecht insbesondere frei, aus der Vielzahl der Lebenssachverhalte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Gleich- oder Ungleichbehandlung maßgebend sein sollen. Dem Gesetzgeber ist dabei zuzugestehen, nicht nur das Besoldungsgefüge, sondern auch übergreifende Belange in den Blick zu nehmen.

Nach diesen Maßstäben konnte der sächsische Gesetzgeber für die Besoldungsgruppen A 1 bis einschließlich A 9 eine frühere Angleichung vorsehen als für die höheren Besoldungsgruppen. Ausweislich der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 4/9812, dort unter A) war Zielsetzung des Fünften Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes „die Anpassung der Besoldung und der Versorgungsbezüge der Beamten, Richter und Versorgungsempfänger der Dienstherrn im Freistaat Sachsen an die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse unter Berücksichtigung des Tarifergebnisses für die Beschäftigten vom 19. Mai 2006“. Die vorgesehene gespaltene Angleichung entsprach der im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) vom 12. Oktober 2006 vorgesehenen Differenzierung (Satz 3 der Protokollerklärung zu § 15 TV-L). Der vom Gesetzgeber beabsichtigte Gleichklang der Besoldungsanpassung im Bereich des Besoldungsrechts und des Tarifrechts des öffentlichen Dienstes stellt einen sachlichen Grund dar, der eine Ungleichbehandlung innerhalb der Besoldung rechtfertigen kann (so auch SachsAnhVerfG, Beschl. vom 25. August 2008 a. a. O.; VG Weimar, Ur. v. 1. Juni 2006 a. a. O.). Damit wird auf einen das Besoldungsgefüge übergreifenden Belang, nämlich die Einheitlichkeit der Vergütung im öffentlichen Dienst insgesamt, abgestellt.

Die unterschiedliche Angleichung der Besoldung verstößt auch nicht gegen das Alimentationsprinzip des Art. 33 Abs. 5 GG und das Leistungsprinzip des Art. 33 Abs. 2 GG, Art. 91 Abs. 1 SächsVerf. Aus diesen Prinzipien folgt das Gebot, die Bezüge der Beamten und Richter entsprechend ihrer unterschiedlichen Wertigkeit und der Verantwortung der Ämter abzustufen (vgl. BVerfG, Ur. v. 1. Dezember 1954, BVerfGE 4, 115, 135; BVerfG, Ur. v. 6. März 2007, BVerfGE 117, 330, 355; vgl. auch VG Weimar, Ur. v. 1. Juni 2010 a. a. O. m. w. N.), wobei unter Berücksichtigung der Bedeutung des Beamtentums für die Allgemeinheit der angemessene Lebensunterhalt entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards zu gewähren ist. Dieses Gebot umfasst aber nicht ein Recht auf eine allgemeine, stets prozentual vollkommen gleiche und gleichzeitig wirksam werdende Besoldungs- und Versorgungsanpassung für alle Besoldungs- und Versorgungsempfänger. So wird etwa das je nach Bedeutung und Eigenart des Amtes differenzierende Besoldungsgefüge in seiner Struktur durch einen vorübergehenden Aufschub der linearen Erhöhung der Bezüge in bestimmten Besoldungsgruppen nicht gestört. Eine solche vorübergehende Ungleichbehandlung verschiedener Besoldungsgruppen kann auf sachlich gerechtfertigte Gründe gestützt werden und hält sich dann innerhalb der dem Gesetzgeber bei Regelungen der Besoldung und Versorgung zustehenden weiten Gestaltungsfreiheit (BVerfG, Beschl. v. 2. Juni 2001 - 2 BvR 571/00 -, juris m. w. N.; VG Weimar, Ur. v. 1. Juni 2010 a. a. O. Rn. 36 m. w. N.). Es ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschl. v. 2. Juni 2001 a. a. O. Rn. 5) insbesondere nicht sachwidrig, von Empfängern höherer Bezüge bei einer allgemeinen Anpassung einen begrenzten „Sparbeitrag“ zu fordern.

Nach diesen Maßstäben konnte der sächsische Besoldungsgesetzgeber jedenfalls für den höheren Dienst eine um zwei Jahre spätere Angleichung vorsehen als für andere Laufbahnen. Die vorgezogene Anpassung für die unteren Laufbahnen war zwar nicht ausdrücklich, aber durch die Bezugnahme auf die Grundsatzentscheidung im TV-L erkennbar durch soziale Belange motiviert. Der Ausgangspunkt für die unterschiedlichen Anpassungszeitpunkte, dass die Bezieher niedrigerer Einkommen eine (baldige) Anpassung nötiger haben als die Empfänger höherer Bezüge, liegt innerhalb des dem Besoldungsgesetzgeber zustehenden weiten Gestaltungsspielraums.

Die Revision ist wegen der grundsätzlichen Bedeutung zuzulassen (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Einer Zulassung

steht auch nicht entgegen, dass „ausgelaufenes Recht“ inmitten steht. Zwar ist die Zulassungsvorschrift des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO im Wesentlichen auf die für die Zukunft richtungsweisende Klärung von Rechtsfragen des geltenden Rechts gerichtet (vgl. z. B. BVerwG, Beschl. v. 2. 7. 1997, LKV 1997, 554 m. w. N., st. Rspr.; Senatsurt. v. 2. 11. 2010 – 2 A 232/10 –, juris). Deshalb scheidet eine Zulassung der Revision bei ausgelaufenem Recht regelmäßig aus. Etwas anders gilt aber, wenn die Klärung der Rechtsfrage noch für einen nicht überschaubaren Personenkreis in nicht absehbarer Zukunft von Bedeutung ist (vgl. BVerwG, Beschl. v. 20. 12. 1995, NVwZ-RR 1996, 712 m. w. N.; Senatsurt. v. 2. 11. 2010 a.a.O.) So liegt es hier.

## Vertretungsbefugnis vor dem OVG

**Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 4. April 2011, Az.: 2 B 31/11**

### Aus den Gründen:

Die Antragstellerin ist Richterin am Sächsischen Finanzgericht und zugleich Mitglied von dessen Präsidium, gegen das sie ihren Antrag richtet. Sie begehrt die Verpflichtung des Antragsgegners, vorläufig den Geschäftsverteilungsplan so zu ändern, dass dem 6. Senat des Sächsischen Finanzgerichts im Jahr 2011 nicht mehr als 297 Eingänge zugewiesen werden. Zur Begründung bringt sie unter anderem vor, ihr entstünden durch die laufende Zuteilung zu hoher Eingänge erhebliche Nachteile, denn sie sei bereits durch einen hohen Bestand an Altfällen belastet, die aus einer Krankheitsvertretung resultierten. Die Geschäftsverteilung sei nicht sachgerecht vorgenommen worden. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag abgelehnt. Der Antrag richte sich gegen den falschen Antragsgegner; richtiger Antragsgegner sei der Freistaat Sachsen. Er hätte ungeachtet dessen aber auch in der Sache keinen Erfolg. Hiergegen wendet sich die Antragstellerin mit ihrer durch Schriftsatz ihres Prozessbevollmächtigten erhobenen Beschwerde. Diese ist innerhalb der Beschwerdebegründungsfrist von der Antragstellerin selbst begründet worden. Eine Begründung ihres Prozessbevollmächtigten ist beim Oberverwaltungsgericht nicht eingegangen.

Die Beschwerde ist gemäß § 146 Abs. 4 Satz 4 VwGO als unzulässig zu verwerfen, weil sie nicht innerhalb der Monatsfrist (Satz 1) begründet worden ist (Satz 3).

Die Beschwerde ist zwar fristgemäß von dem Prozessbevollmächtigten der Antragstellerin erhoben worden (vgl. § 147 Abs. 1 und § 67 Abs. 4 VwGO). Innerhalb der Beschwerdebegründungsfrist ging aber keine vom Prozessbevollmächtigten der Antragstellerin unterzeichnete Begründung beim Oberverwaltungsgericht ein. Die von der Antragstellerin selbst gefertigte Begründung kann keine Be-

rücksichtigung finden, weil die Antragstellerin zur Vertretung vor dem Oberverwaltungsgericht nicht befugt ist.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten gem. § 67 Abs. 4 Satz 1 VwGO grundsätzlich durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Nach § 67 Abs. 4 Satz 3, Abs. 2 Satz 1 VwGO ist als Bevollmächtigter ein Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, zugelassen. Nach Absatz 4 Satz 4 können sich Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte anderer Behörden oder juristischer Personen einschließlich der Zusammenschlüsse mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen. Gemäß Absatz 4 Satz 7 sind auch die in Absatz 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ein Beteiligter, der nach diesen Maßgaben zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten (§ 67 Abs. 4 Satz 8 VwGO).

Die Antragstellerin gehört als Richterin am Sächsischen Finanzgericht nicht zu diesem Personenkreis. Als Richterin ist sie nach § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 VwGO nur vor dem Verwaltungsgericht vertretungsbefugt, soweit die Tätigkeit entgeltfrei erfolgt und nicht Absatz 5 Satz 1 einem Auftreten entgegensteht.

Sie wird auch nicht als Behördenvertreterin im Sinne von § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO tätig. Mit ihrem Antrag wendet sie sich gegen ihre individuelle Überlastung durch die vom Antragsgegner beschlossene Geschäftsverteilung. Damit



macht sie eigene Rechte aus ihrem Dienstverhältnis als Richterin geltend und nicht Organrechte als Präsidiumsmitglied. Den von der Antragstellerin gestellten Antrag könnte in gleicher Weise jeder von der Geschäftsverteilung negativ betroffene Richter des Finanzgerichts unabhängig davon stellen, ob er dem Präsidium angehört. Das „Behördenprivileg“ des § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO kann der Antragstellerin deshalb nicht zugute kommen.

Die Antragstellerin kann eine Vertretungsbefugnis auch nicht aus § 67 Abs. 5 Satz 1 VwGO ableiten. Diese Vorschrift setzt nach ihrem Wortlaut und der Systematik der Regelung eine ansonsten bestehende Vertretungsbefugnis des Richters voraus und beschränkt diese (vgl. z. B. Kopp/Schenke, VwGO, 16. Aufl., § 67 Rn. 26). Es handelt sich auch nach dem Willen des Gesetzgebers (vgl. BT-Drs. 16/3655, S. 98, 94) um eine Unvereinbarkeitsregelung, die den Anschein der Voreingenommenheit vermeiden will.

Hätte der Gesetzgeber demgegenüber eine generelle Vertretungsbefugnis von Richtern regeln wollen, hätte es nahe gelegen, diese neben den Rechtsanwälten und Rechtslehrern in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO als allgemeinvertretungsbefugt aufzunehmen. Da dies nicht geschehen ist, besteht für eine erweiternde Auslegung von § 67 Abs. 5 VwGO kein Spielraum.

Das Oberverwaltungsgericht kann der Antragstellerin auch nicht durch gerichtliche Entscheidung gestatten, sich selbst zu vertreten. Die gesetzlichen Regelungen des § 67 VwGO über den Vertretungszwang vor dem Oberverwaltungsgericht sind zwingend (vgl. BVerwG, Beschl. v. 31. Januar 2008 - 3 B 8.08 -, juris, für den Vertretungszwang vor dem dem Bundesverwaltungsgericht).

Gegen § 67 Abs. 4 VwGO bestehen auch keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Der Vertretungszwang erschwert den Zugang zur Beschwerdeinstanz nicht in unzumutbarer, aus Sachgründen nicht mehr zu vertretender Weise und verletzt deshalb nicht Art. 19 Abs. 4 GG. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der der Senat folgt, ist anerkannt, dass es verfassungsrechtlich unbedenklich ist, die Beschreitung des Rechtsweges von der Erfüllung bestimmter formaler Voraussetzungen, wie hier der Vertretung durch einen vor dem Oberverwaltungsgericht zugelassenen Prozessbevollmächtigten, abhängig zu machen (vgl. z. B. BVerfG, K-Beschl. v. 19. November 1992 - 1 BvR 1233/92 -, juris Rn. 6).

Der Gesetzgeber konnte die Vertretungsbefugnis auch ohne Verstoß gegen den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) grundsätzlich auf Rechtsanwälte und Rechtslehrer an Hochschulen beschränken und war nicht von Verfassungs wegen gehalten, weitere Personengruppen zur Prozessvertretung vor den Oberverwaltungsgerichten zuzulassen.

Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) verpflichtet den Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches entsprechend seiner Verschiedenheit und Eigenart ungleich zu behandeln. Er ist verletzt, wenn die gleiche oder ungleiche Behandlung der geregelten Sachverhalte oder Personengruppen mit einer am Gerechtigkeits-

gedanken orientierten Betrachtungsweise nicht mehr vereinbar ist. Grundsätzlich obliegt es dem Gesetzgeber, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft, die er also im Rechtssinn als gleich ansehen will. Er muss die Auswahl aber sachgerecht treffen. Ob die Auswahl sachgerecht ist, lässt sich nicht abstrakt und allgemein feststellen, sondern nur in Bezug auf die Eigenart des zu regelnden Sachverhalts. Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen ergeben sich unterschiedliche Grenzen, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen. Dem Willkürverbot ist genüge getan, wenn sich für die Differenzierung ein sachlicher Grund finden lässt. Dagegen verlangt die Verhältnismäßigkeitsbindung darüber hinaus, dass zwischen Normadressaten Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen. Bei der verschiedenen Behandlung von Personengruppen unterliegt der Gesetzgeber grundsätzlich der strengen Verhältnismäßigkeitsbindung, wohingegen bei der verschiedenen Behandlung von Sachverhalten regelmäßig lediglich die Willkürkontrolle eingreift. Engere Bindungen bestehen dann, wenn sich die Ungleichbehandlung auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann. Der Gleichheitssatz ist aber nicht schon dann verletzt, wenn der Gesetzgeber nicht die gerechteste, zweckmäßigste oder vernünftigste Lösung gewählt hat. Dem Gesetzgeber steht es insbesondere frei, aus der Vielzahl der Lebenssachverhalte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Gleich- oder Ungleichbehandlung maßgebend sein sollen (vgl. z. B. BVerfG, Beschl. v. 6. Mai 2004, BVerfGE 110, 353, 364 f.; Beschl. v. 9. März 1994, BVerfGE 90, 145, 195 f.; Senatsurt. v. 20. April 2009, 2 A 97/08 -, juris Rn. 39; Senatsbeschl. v. 9. März 2009, SächsVBl. 2009, 146, 147 = NVwZ-RR 2009, 565; jeweils m. w. N.). Nach diesen Maßstäben hat der Gesetzgeber hier einen weiten Gestaltungsspielraum. Angeknüpft wird nicht an personenbezogene Merkmale. Zwar berührt der Vertretungszwang das Recht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG. Der Rechtsschutzsuchende kann die Auswahl des Prozessbevollmächtigten aber durch sein Verhalten steuern. Findet er keinen vertretungsbereiten Bevollmächtigten, ist ihm ein Vertreter beizuordnen (§ 173 VwGO i. V. m. § 121 Abs. 5 ZPO). Der Beteiligte ist zudem nicht gehindert, sich neben seinem Bevollmächtigten auch selbst zu äußern.

Es ist nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber grundsätzlich nur Rechtsanwälte und Hochschullehrer als Vertreter zulässt. Den Rechtsanwälten ist als unabhängigen Organen der Rechtspflege (§ 1 BRAO) die Rechtsdienstleistung als berufliches Aufgabengebiet gesetzlich zugewiesen, sie sind gem. § 3 BRAO Berater und Vertreter in allen Rechtsangelegenheiten. Zum Schutz der Mandanten haben Rechtsanwälte eine Berufshaftpflichtversicherung abzuschließen (§ 51 BRAO), sie unterfallen dem Gebühren- und Standesrecht. Dagegen ist den Richtern nicht die Rechtsberatung und Rechtsvertretung, sondern die Streitentscheidung oder Streitbeilegung zugewiesen, sie

unterfallen keiner Berufshaftpflicht und keinen Gebühren- und Standesregeln. Hinzu treten seit langem Hochschullehrer. Bei akademischen Lehrern von erwiesener wissenschaftlicher Qualifikation kann regelmäßig davon ausgegangen werden, dass sie sich mit der zu behandelnden Materie besonders intensiv befasst haben und befassen können (vgl. BVerfG, Beschl. v. 9. Juli 1975, NJW 1975, 2340; BVerwG, Beschl. v. 16. Oktober 1970, JZ 1971, 130; Anm. v. Bieler in: NJW 1975, 2356). Dies darf der Gesetzgeber zum Anlass nehmen, auch Hochschullehrer mit der Vertretung vor dem Oberverwaltungsgericht zu betrauen.

Soweit darüber hinaus die in § 67 Abs. 4 Satz 4 und 7 i. V. m. Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen für eine Vertretung vor dem Oberverwaltungsgericht zugelassen werden und Vertretungsberechtigte sich nach Absatz 4 Satz 8 selbst vertreten können, kann die Antragstellerin hieraus keine Rechte ableiten. Der eigentliche – zulässige – Grundrechtseingriff liegt darin, dass der Zugang zum Oberverwaltungsgericht von der Vertretung durch einen Rechtsanwalt oder Hochschullehrer abhängig gemacht wird. Der Gesetzgeber hätte sich hierauf oder auf eine ausschließliche Vertretung durch Rechtsanwälte be-

schränken können. Die Schaffung weiterer Vertretungsmöglichkeiten – wenn auch unter einschränkenden Voraussetzungen – stellt hiernach keinen Eingriff in verfassungsrechtlich gesicherte Rechtspositionen des Rechtsuchenden, sondern deren Erweiterung dar (vgl. zu einer ähnlichen Konstellation im Prüfungsrecht: BVerwG, Beschl. v. 23. Mai 1985, Buchholz 421 Nr. 211). Die Antragstellerin wird somit dadurch, dass der Gesetzgeber die Vertretungsbefugnis erweitert hat, sodass sich zum Beispiel Vertretungsberechtigte selbst vertreten können, nicht in einer verfassungsrechtlich gesicherten Rechtsposition betroffen.

Abschließend weist der Senat darauf hin, dass selbst wenn man – entgegen dem eben Ausgeführten – mit der Antragstellerin eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung unterstellen würde, diese noch nicht dazu führen würde, dass die Antragstellerin vertretungsbefugt wäre. Vielmehr wäre eine entsprechende Ungleichbehandlung vom Gesetzgeber zu beheben und bis zu einer Behebung wäre die gleichheitswidrige Vorschrift weiter anzuwenden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 27. November 1997, BVerfGE 97, 35, 48, st. Rspr.; SächsOVG, Besch. v. 26. Mai 2008 - 5 B 319/07 -, juris).

## Streit um Richter als Schlichter

### Anwälte sehen Mediation nicht als Aufgabe der Justiz an

FAZ, 07.03.2011

Das Vorhaben der Bundesregierung, die friedliche Beilegung von Rechtsstreitigkeiten zu fördern, hat nun selbst einen Streit ausgelöst. Zankapfel ist die Frage, inwieweit auch Richter weiterhin als Mediator tätig werden dürfen – und damit neben jenem Richter oder jenem Spruchkörper aktiv werden, der bei einem Scheitern der Güteverhandlungen ein verbindliches Urteil sprechen müsste. Bisher ist dies in fast allen Gerichtszweigen möglich. „Dieses Erfolgsmodell will die Bundesregierung jetzt beschneiden“, kritisiert Christoph Frank, Vorsitzender des Deutschen Richterbundes. Dabei habe sich die Mediation durch einen nicht mit der Streitsache befassten Richter „als bürgerfreundliche Leistung der Justiz“ bewährt.

Was den Berufsverband am Entwurf für ein Mediationsgesetz aufbringt, ist eine Regelung, die die Regierung sogar als Fortschritt preist. Demnach können sich die Streitparteien künftig nach erfolgreichen Güteverhandlungen das Ergebnis von einem Amtsgericht oder einem Notar besiegeln lassen. Mit einem solchen „Titel“ in der Hand kann dann notfalls beim Gerichtsvollzieher eine Zwangsvollstreckung beantragt werden. Der Richterbund hält dies für einen Rückschritt zum Nachteil der Rechtsuchenden. „Ein erprobtes und erfolgreiches Verfahren würde durch bürokratische Hürden abgewertet“, rügt der Verbandsvorsitzende Frank. Denn bisher könne bei der gerichtlichen Mediation der schlichtende Richter gleich selbst den Ver-

gleich zu Protokoll geben – „schnell, effektiv und kostengünstig“, wie Frank das bisherige Modell lobt. Hinter all dem steckt ein Grundsatzkonflikt, den Frank nur dezent mit dem Hinweis anspricht: „Bei der Ausgestaltung der Verfahren darf es nicht vorrangig um den Schutz der Interessen von Berufsverbänden in ihrer Beteiligung an den anderen Formen der Mediation gehen.“ Denn vor allem Rechtsanwälte, aber auch Psychologen, Pädagogen und alle möglichen anderen Berufsgruppen wollen mit dieser Arbeit Geld verdienen. Selbst ein gelernter Bierbrauer und ein früherer Finanzmanager tummeln sich als Anbieter auf diesem Markt.

Christian Duve, Vorsitzender des Ausschusses für außergerichtliche Konfliktbeilegung im Deutschen Anwaltverein, kritisiert daher die „Quersubventionierung“ der Mediation im Justizetat. „Wer wird schon einen Anwalt beauftragen, wenn die Justiz diese Dienstleistung praktisch kostenlos anbietet?“, fragt Duve. Duve rechnet damit, dass sich die Zahl dieser Verfahren dennoch in den nächsten zehn Jahren verdoppeln wird – auch wenn der Wirtschaftsanwalt durchaus für namhafte Mandanten Streitigkeiten vor Gericht austrägt.

Im Gesetzentwurf ist als Kompromiss vorgesehen, dass jedes Bundesland selbst entscheidet, ob seine Zivilgerichte Mediationen anbieten. Marie Luise Graf-Schlicker vom



Bundesjustizministerium setzt zudem auf eine finanzielle Förderung der Schlichtungsverfahren: In Schlichtungsverfahren soll dem Gesetzentwurf zufolge erprobt werden, ob der Staat – wie schon bei Rechtsberatungen und Gerichtsprozessen – die Kosten übernehmen sollte. Auch

einige Rechtsschutzversicherer haben die Mediation in ihren Leistungskatalog aufgenommen – in der Hoffnung, sich damit teurere Gerichtsprozesse ihrer Kunden ersparen zu können.

## Anwälte und Steuerberater sollen nur noch eingeschränkt haften

**Justizministerin kündigt Gesetzesänderung an**

FAZ, 03.06.2011

Rechtsanwälte, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer sollen künftig nicht mehr unbeschränkt für ihre Fehler haften. Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP) arbeitet derzeit an einer Reform, mit der die Haftung dieser Berufsgruppen in einer sogenannten Partnerschaftsgesellschaft auf das Gesellschaftsvermögen begrenzt werden soll. Das sagte sie am Donnerstag auf dem 62. Deutschen Anwaltstag in Straßburg. „Ich bin optimistisch, dass ich schon sehr bald einen konkreten Gesetzentwurf hierzu vorlegen kann“, sagte sie vor rund 1300 Teilnehmern des größten Branchentreffens des Jahres.

Anwälte sollen zudem künftig die Möglichkeit bekommen, ihre Haftung in den Verträgen mit ihren Mandanten auf grobe Fahrlässigkeit und Vorsatz zu beschränken. Der Schutz der Kunden soll jedoch nach der Ankündigung der Ministerin dadurch gewährleistet werden, dass gleichzeitig die Versicherungssumme der Mindesthaftpflichtversicherung deutlich erhöht wird.

Außerdem solle die Partnerschaftsgesellschaft einen besonderen Hinweis auf die Haftungsbeschränkung im Namen führen, ähnlich wie dies derzeit auch schon bei der GmbH der Fall ist. Damit kommt sie einer Forderung des Deutschen Anwaltvereins (DAV) und der Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) nach, die schon seit geraumer Zeit vor einer Flucht der Wirtschaftskanzleien in die englische Rechtsform LLP warnen. Auch für kleine hochspezialisierte Kanzleien stellt sich dieses Problem etwa dann, wenn sie an großen Projekten arbeiten, die mit Milliardeninvestitionen verbunden sind.

Leutheusser-Schnarrenberger kündigte in Straßburg überdies an, dass die Anwälte noch in diesem Jahr mit einem konkreten Gesetzesvorschlag für eine Erhöhung ihrer gesetzlichen Gebühren rechnen können. Das Gebührenrecht sei zuletzt 2004 mit der Einführung des Rechtsanwaltsvergütungsgesetzes (RVG) geändert worden. Deshalb sei jetzt die Zeit dafür gekommen, eine Anpassung der Honorare anzugehen, betonte sie, ohne aber konkrete Zahlen zu nennen. Der DAV fordert eine Steigerung von 19 Prozent, da sich die Erhöhung wohl noch bis zum 1. Juni 2013 hinziehen werde. „Die Anwaltschaft muss seit Jahren Nullrunden aushalten, während die Kosten für den Betrieb einer Kanzlei und die Löhne der Mitarbeiter seit 1994 stetig gestiegen sind“, kritisierte DAV-Präsident Wolfgang Ewer.

Ewer beruft sich darauf, dass die Gebührentabellen seit nunmehr 17 Jahren unverändert geblieben sind. Das RVG habe durch strukturelle Veränderungen nur in einigen Bereichen für höhere Einkommen gesorgt, in anderen dagegen gar für eine Kürzung. Auch wenn Anwälte in vielen Fällen ihre Vergütung schon mit dem Mandanten individuell aushandeln können, sind sie ein wichtiger Gradmesser bei der Berechnung der Kosten für gerichtliche Auseinandersetzungen und der Prozesskostenhilfe, die durch die Bundesländer finanziert wird. Insbesondere aus diesem Grund wird aller Voraussicht nach mit Widerstand des Bundesrats bei diesem Vorhaben zu rechnen sein.

# Eine Gebühr für aussichtslose Fälle

## Das Bundesverfassungsgericht will die Klageflut in Karlsruhe durch eine neue Missbrauchs-Abgabe eindämmen

Süddeutsche Zeitung, 24.02.2011

Der hoch angesehene Verfassungsrichter sah sich zu einem dramatischen Appell veranlasst. Das Bundesverfassungsgericht stehe vor dem Kollaps, jeder Richter müsse rechnerisch 47 Fälle pro Tag entscheiden, deshalb müsse endlich für Entlastung gesorgt werden, über die schon seit den 1950er Jahren diskutiert werde. Ein Gericht, dessen Mitglieder „ausgepowert“ seien, sei „als Institution dem Verfall preisgegeben“.

Gesagt hat das Ernst-Wolfgang Böckenförde in seiner Rede zum Abschied aus Karlsruhe 1996. Am Dienstabend schlug Andreas Voßkuhle beim Jahrespresse-Empfang – weniger dramatisch formuliert – ähnliche Töne an: Der Verfassungsgerichtspräsident will Ernst machen mit der Entlastung, die Böckenförde nicht bewirken konnte. Seinerzeit war eine Kommission eingesetzt und ein Annahmeverfahren nach US-Vorbild erwogen worden, bei dem sich Richter die Fälle nach Gutdünken hätten aussuchen können. Am Ende blieb alles beim Alten, die Zahl der neuen Verfahren stieg weiter – von damals knapp 6000 auf mehr als 6400 im vergangenen Jahr.

Das Gericht will nun eine Art Filter einbauen, der die „evident“ aussichtslosen Fälle vom Richtertisch fernhält. Dazu sollen Rechtspfleger die „Spam“-Akten herausfischen und den Beschwerdeführer auf den eklatanten Mangel hinweisen – verbunden mit der Mitteilung, das Gericht werde die Akte nur gegen Gebühr bearbeiten. Auf eine „Erinnerung“ des Klägers hin würde ein Richter die Sache nochmals kostenfrei prüfen, doch wenn er beim Nein bliebe, müsste der Kläger zahlen – andernfalls würde sein Antrag abgelegt. Die Gebühr soll spürbar, aber bezahlbar sein; ein Strafgefangener – eine in Karlsruhe oft vertretene Klientel – müsste vielleicht 50 Euro zahlen; ein Anwalt, der es besser wissen müsste, womöglich 1000 oder mehr. Der erhoffte Entlastungseffekt: bis zu 1200 Verfahren. Auch wenn das im Gericht keiner mit Gewissheit vorher sagen kann.

Missbrauchsgebühren mit einer Obergrenze von 2600 Euro gibt es schon jetzt. Doch weil sie erst am Ende verhängt werden, erhöhen sie eher den Verwaltungsaufwand; sie werden daher nur in wenigen Dutzend Fällen jährlich verhängt.

Für Voßkühles Vorstoß existiert noch kein konkreter Gesetzesvorschlag, weshalb sich das Bundesjustizministerium bedeckt hält. Doch die Kritik ist vorhersehbar: Macht Karlsruhe die Schleusen dicht? Will das Gericht, das im Unterschied zu fast allen staatlichen Institutionen seit Jahrzehnten hohes Vertrauen genießt, die Bürger auf Distanz halten? „Die Reform soll nichts am Charakter als Bürgergericht ändern“, sagt Voßkuhle. Jede Beschwerde, die nur ein Körnchen Substanz habe, solle auch künftig kostenfrei

bearbeitet werden – selbst wenn es der 250. Antrag desselben Klägers sei. „Wir werden jedes Verfahren, an dem etwas dran sein kann, annehmen.“

Allerdings sieht sich das Gericht allmählich vom Vertrauen der Bürger erdrückt. Als Institution, die von der Aura der Gerechtigkeit umwölkt ist, lockt sie eben nicht nur Menschen mit berechtigten Anliegen an, sondern auch die Zukurzgekommenen, die Streitsüchtigen, die Rechthaber – kurz: die Querulanten. Manche legen Hunderte Beschwerden ein. Da gibt es die „Klage-Erzwinger“, wie sie gerichtsintern heißen; sie wollen mit Karlsruhes Hilfe zum Beispiel den Nachbarn vor den Staatsanwalt zerrren, weil er ihnen vielleicht die Einfahrt zugeparkt hat. Oder die Mieter, die sich bei der Quadratmeter-Berechnung übervorteilt sehen und statt beim Amtsgericht direkt in Karlsruhe klagen. Jüngst faxte ein Anwalt einen Schriftsatz von 1182 Seiten, weil man ihm für zwei Monate den Führerschein abgenommen hatte, weil er nicht zur Verhandlung erschienen war. Zwar gibt es auch in den Reihen der 16 Verfassungsrichter Skepsis gegen eine neue Missbrauchsgebühr – vor allem, weil sie den Nimbus der Offenheit trüben könnte. Alternative Lösungen drängen sich jedoch nicht auf. Die „freie Annahme“ nach US-Vorbild? Hätte „etwas von Willkür“, warnt Voßkuhle. Einen fünften wissenschaftlichen Mitarbeiter pro Richter? Mehr als vier könne ein Richter kaum handhaben. Ein dritter Senat? Schon die beiden existierenden Senate driften bisweilen auseinander.

Ein Filter birgt freilich ein weiteres Risiko: dass er, wie der Spam-Schutz im Computer, versehentlich wichtige Dinge abblockt. In der Geschichte des Gerichts gab es immer wieder querulatorisch veranlagte Kläger, deren Fall am Ende Rechtsgeschichte schrieb. Hinter vorgehaltener Hand räumt indes mancher Richter ein, dass die nie versiegende Aktenflut längst die eingehende Prüfung jedes Einzelfalles unmöglich mache. Neulich gönnte sich ein Richter einige Tage Urlaub – bei seiner Rückkehr fand er andert-halb Meter neue Akten vor.



# Europäischer Richterstaat

## Blicke über die Grenzen auf dem Deutschen Anwaltstag

FAZ, 04.06.2011

Bei der inneren Sicherheit gibt es mehr Gemeinsamkeiten zwischen Union und SPD als zwischen Union und FDP. Hier sieht die FDP eine ihrer wenigen verbliebenen Möglichkeiten zur Gewinnung von Profil. Das zeigt sich jetzt wieder im Streit über die Verlängerung der Anti-Terror-Gesetze. Und nicht nur auf diesem Feld wiederum passt, wie manche FDP-Politiker sagen, „kein Blatt Papier“ zwischen FDP und Anwaltschaft. Der Präsident des Deutschen Anwaltvereins, Wolfgang Ewer, wies auf dem Anwaltstag in Straßburg darauf hin, dass die Kompetenzen der Sicherheitsbehörden „weit in grundrechtsrelevante Lebensbereiche der Bürgerinnen und Bürger“ hineinwirken. Deshalb müssten die „vielleicht im Einzelnen aus übergeordneten Interessen hinnehmbaren“ Grundrechtseingriffe so gering wie möglich gehalten werden. Die Schwere der Grundrechtseingriffe verbiete eine generelle Entfristung der auf Zeit verabschiedeten Sicherheitsgesetze.

Doch ist die jetzt allenthalben geforderte Evaluierung der Gesetze nichts Neues. Sie ist in einigen vorgesehen – und auch sonst nicht unbekannt. Der Gesetzgeber ist dazu verpflichtet, unerprobte Instrumente auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen, wie die Frankfurter Rechtsanwältin Regina Michalke hervorhob. Tatsächlich gibt es auch eine verfassungsgerichtliche Rechtsprechung, die eine „experimentelle“ Gesetzgebung an eine Evaluationspflicht koppelt. Und ohnehin gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass also eine staatliche Maßnahme geeignet, erforderlich und angemessen sein muss. Nur: Wie soll diese Auswertung konkret aussehen, vor allem wenn es um die Arbeit der Geheimdienste geht? Hier äußerte sich auch der Grünen-Rechtspolitiker Jerzy Montag recht pragmatisch: Er meinte zwar, dass von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr immer auch Gefahren ausgingen, dass hier ein „Scheideweg“ erreicht sei. Aber er gestand auch ein, dass man erst am Anfang stehe. Zwar dürfe der Bundestag die Evaluation nicht aus der Hand geben, müsse die „Zivilgesellschaft“ einbeziehen. Aber Montag äußerte auch, die Evaluierung dürfe nicht zu einer „allumfassenden Überwachung“ der Geheimdienste führen. Sicherheit und Freiheit nannte er „Geschwister“, die sich gegenseitig schützen müssten. Auch Dieter Kugelmann von der Hochschule der Polizei hält die Überprüfung von Eingriffsgesetzen auf ihre „Tauglichkeit und Sinnhaftigkeit“ für ein Element eines „lernenden“ Sicherheitsrechts, das die weitere Gesetzgebung prägen kann. Der Blick über die Grenze lehrt zudem, dass Evaluation keine deutsche Besonderheit ist.

Doch der Blick über die Grenzen kann auch verwirren: etwa beim Grundrechtsschutz in Europa: Da kann man mittlerweile leicht die Orientierung verlieren: Deutsche Grundrechte, geschützt durch das Bundesverfassungsgericht (und natürlich hoffentlich auch durch jedes andere deutsche Gericht und jede Behörde), die Rechte aus der Euro-

päischen Menschenrechtskonvention, über die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zunehmend selbstbewusst wacht, jedenfalls aus deutscher Sicht, dann die europäischen Grundfreiheiten, für die (und nicht nur für die) der Europäische Gerichtshof in Luxemburg zuständig ist. Und demnächst wird auch noch die Europäische Union der Menschenrechtskonvention beitreten. Zwischen den Gerichten gibt es tatsächlich ein „Kooperationsverhältnis“, wie Karlsruhe das nennt. Das heißt: informelle Treffen und Bekannt- und Freundschaften, aufeinander Rücksicht nehmende Entscheidungen. Aber das supranationale Gefüge kennt eben notgedrungen auch Widersprüche und Konfliktpotential. Das mögen die Richter der Gerichte gern zu überspielen versuchen, aber ganz gelingt es dann doch nicht, wie ein freundlich-ironisches Fachgespräch zwischen dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Andreas Voßkuhle, und dem des Europäischen Gerichtshofs, Vassilios Skouris, in Straßburg zeigte.

Voßkuhle äußerte Verständnis dafür, dass kein anderes Gericht es gern höre, wenn ihm von Karlsruhe bescheinigt werde, es sei zu einem Überschreiten seiner Grenzen fähig. Und Skouris gab zu verstehen, dass er die Lissabon-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Karlsruher (Verfassungs-)Identitätskontrolle nicht gerade begrüßt. Schließlich ist ja auch die EU und damit auch der Europäische Gerichtshof dazu aufgerufen, die nationalen Identitäten der Mitgliedstaaten zu wahren. Also alles nur Theorie? Nein, als rein theoretisch wollte Voßkuhle diese Möglichkeit eines Konflikts dann doch nicht verstanden wissen. Dazu passt, dass die Karlsruher Richter bisher ihren Luxemburger Kollegen keinen Fall vorgelegt haben, wozu sie unter Umständen nach Europarecht angehalten sind: wenn es nämlich in einem Verfahren entscheidend auf die Auslegung europäischen Rechts ankommt. Voßkuhle wies in Straßburg darauf hin, dass Deutschland mit seinen Gerichten insgesamt „Vorlageweltmeister“ sei. Und: „Die Vorlagefrage ist nicht der Lackmestest dafür, ob wir uns gut verstehen.“ Wenn man es für „sinnvoll“ halte, werde das Verfassungsgericht sich selbstverständlich an den Europäischen Gerichtshof wenden.

Ein allgemeiner Streitpunkt ist zudem die unmittelbare Wirkung von Grundrechten, wie sie in Deutschland schon seit langem vom Bundesarbeitsgericht angenommen wird. Voßkuhle äußerte ebenso diplomatisch wie unmissverständlich, dass sein Gericht „voller Begeisterung“ darauf hinwirken werde, „dass die unmittelbare Wirkung von Grundrechten die Ausnahme bleibt“. Die Anwaltschaft, insbesondere der Freiburger Anwalt Michael Kleine-Cosack, beharrt jedenfalls darauf, dass Lücken im Rechtsschutz geschlossen werden. Und der Frankfurter Wirtschaftsanwalt Hans-Jürgen Hellwig rief das Bundesverfassungsgericht dazu auf, den Zugang zum gesetzlichen

Richter zu erleichtern, der eben auch der europäische sein kann. Angelika Nußberger, deutsche Richterin am überlasteten Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, erinnerte daran, dass die Mindeststandards des Gerichts nicht diejenigen der fünfziger Jahre seien, sondern heute

durch rechtsvergleichende Studien gewonnen werden müssten. Aber ist dafür nicht zuvörderst der Gesetzgeber zuständig? Es zeigt sich: Auch das europäische Grundrechtsgebilde ist eine Art Richterstaat.

## Anwälte wollen Haftung einschränken

FAZ, 10.05.2011

Freiberufler sollen künftig leichter ihre Haftung gegenüber ihren Kunden einschränken können. Das sieht ein Vorstoß der Bundesrechtsanwaltskammer vor. Besonders Anwälte und Ärzte, Steuer- und Unternehmensberater können sich seit mehr als 15 Jahren zu einer „Partnerschaftsgesellschaft“ zusammenschließen. Ein spezielles Gesetz regelt die Einzelheiten. Eine solche Gesellschaft bietet Steuervorteile, beschränkt aber die Haftung der einzelnen Gesellschafter längst nicht so sehr wie eine GmbH, weil das Vertrauen von Kunden nicht geschwächt werden soll. Seit jedoch in Deutschland die Nutzung ausländischer Rechtsformen erlaubt ist, flüchten immer mehr namhafte

Anwaltskanzleien in die englische Limited Liability Partnership (LLP). Die Bundesrechtsanwaltskammer hat daher einen Vorschlag für eine Gesetzesänderung ausgearbeitet, zumal der Bundesgerichtshof die geltenden Vorschriften kürzlich zum Schrecken der Branche streng ausgelegt hat. Künftig sollen die Partner einer solchen Gesellschaft persönlich gar nicht mehr haften, sondern nur noch die Sozietät mit ihrem eigenen Vermögen. Wenn eine Kanzlei davon Gebrauch macht, muss sie allerdings eine Haftpflichtversicherung abschließen. Im Gespräch ist eine Summe von 20 Millionen Euro – weit mehr also, als Rechtsanwälte normalerweise absichern müssen.

## Kammer will Kanzleirecht aufmöbeln

Financial Times Deutschland, 10.05.2011

Die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) möchte die Rechtsform der Partnerschaftsgesellschaft für deutsche Anwälte attraktiver machen. Diese soll künftig mit einer Haftungsbeschränkung ausgestattet werden. Das geht aus einem Gesetzesvorschlag hervor, den die BRAK dem Bundesjustizministerium unterbreiten will. Man müsse zur Kenntnis nehmen, dass große Kanzleien zunehmend „in die angloamerikanische Rechtsform der LLP umwandeln“, heißt es in dem Papier, das der FTD vorliegt. Die LLP hat

aus Sicht der Anwälte einen entscheidenden Vorteil – anders als bei Partnerschaftsgesellschaft haften die Partner bei ihr nur beschränkt. Nach den nicht endgültigen Vorstellungen der BRAK soll die Haftungsbeschränkung bei der Partnerschaftsgesellschaft künftig bei 2,5 Mio. Euro pro Fall liegen. Voraussetzung sei, dass eine Berufshaftpflichtversicherung speziell für die Gesellschaft abgeschlossen wurde.



S  
B  
V  
B

# »...ein vorzüglicher Ratgeber«

Prof. Dr. J. Vahle, in: DVP 3/2010 zur Voraufgabe



## Der Kopp/Schenke

ist das kompakte Standardwerk für alle Prozessbeteiligten. Auf die Entwicklungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts wird in den Erläuterungen besonderes Augenmerk gelegt.

## Aktuell berücksichtigt:

- Entwurf des Gesetzes zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung
- Gesetz zur Umsetzung der DienstleistungsRL in der Justiz und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 22.12.2010
- Grundsatzentscheidung des BVerwG vom 4.11.2010 zur beamtenrechtlichen Konkurrentenklage
- neue Entwicklungen bei der Anhörungsrüge
- Neuerungen bei der Vollstreckung zugunsten der öffentlichen Hand.

## Die Autoren

Begründet von Prof. Dr. Ferdinand O. Kopp.  
Fortgeführt von Prof. Dr. Wolf-Rüdiger Schenke,  
unter Mitarbeit von Prof. Dr. Ralf Peter Schenke

Leseprobe: [www.beck-shop.de/8485466](http://www.beck-shop.de/8485466)

## Fax-Coupon

\_\_\_ Expl. 978-3-406-62088-1  
**Kopp/Schenke, VwGO**  
17. Auflage, 2011. XXXI, 1946 Seiten.  
In Leinen € 62,-

Name \_\_\_\_\_

Straße \_\_\_\_\_

PLZ/Ort \_\_\_\_\_

Datum/Unterschrift \_\_\_\_\_

158719

Bei schriftlicher oder telefonischer Bestellung haben Sie das Recht, Ihre Bestellung innerhalb von 2 Wochen nach Absendung ohne Begründung in Textform (z.B. Brief, Fax, E-mail) zu widerrufen. Die rechtzeitige Absendung des Widerrufs innerhalb dieser Frist genügt. Die Frist beginnt nicht vor Erhalt dieser Belehrung. Der Widerruf ist zu richten an den Lieferanten (Buchhändler, beck-shop.de oder Verlag C.H. Beck, c/o Nördlinger Verlagsgesellschaft, Augsburg Str. 67a, 86720 Nördlingen). Im Falle eines Widerrufs sind bestmögliche Leistungen zurückzugewähren. Kosten und Gefahr der Rücksendung trägt der Lieferant. Zu denselben Bedingungen haben Sie auch ein Rückgaberecht für die Erstlieferung innerhalb von 14 Tagen seit Erhalt. Ihr Verlag C.H. Beck oHG, Wilhelmstr. 9, 80801 München.

**Bestellen Sie bei Ihrem Buchhändler oder bei:**  
**beck-shop.de** oder Verlag C.H. Beck · 80791 München  
Fax: 089/38189-402 · [www.beck.de](http://www.beck.de)

