

# BDVR-Rundschreiben

Zeitschrift für die Verwaltungsgerichtsbarkeit

## Aus dem Inhalt

- Klimamigration
- Rechtspolitische Forderungen des Verbandes
- Interview mit Anna Gallina

# INHALTSVERZEICHNIS

## Impressum

**Herausgeber** | Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen (BDVR)  
Haus des Rechts, Kronenstraße 73, 10117 Berlin  
www.bdvr.de  
www.verwaltungsgerichtstag.de

**Verantwortlich i.S. des Pressegesetzes** | Rautgundis Schneiderei, Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin

**Redaktion** | Dr. Florian von Alemann, Dr. Karoline Bülow, Alice Fertig, Antonia Kästle, Markus Rau, Dr. Justus Rind, Britta Schiebel, Dr. Benjamin Schneider, Rautgundis Schneiderei, Christiane Knoop

**Manuskripte und Zuschriften an** | RiVG Dr. Benjamin Schneider, Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin, Telefon: 030/9014-8536, redaktion@bdvr.de

**Urheber und Verlagsrechte** | Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes bedarf der Zustimmung des Verlags. Mit der Annahme des Beitrags zur Veröffentlichung erwirbt der Verlag alle ausschließlichen Verlagsrechte für die Zeit des Bestehens des Urheberrechts. Diese umfassen insbesondere auch das Recht zur Herstellung elektronischer Versionen und die Befugnis zur Einspeicherung des Beitrags in eine Datenbank, verbunden mit dem Recht zu deren Vervielfältigung und Verbreitung (online oder offline) zu gewerblichen Zwecken ohne zusätzliche Vergütung. Das ausschließliche Recht an einer elektronischen Version des Beitrags erwirbt der Verlag ohne zeitliche Begrenzung. Namentlich gekennzeichnete Beiträge stellen die Meinung der Autoren dar. Die Redaktion behält sich die Kürzung von Beiträgen vor. Unverlangt eingesendete Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag. Veröffentlichte Fotos stammen von »privat«, sofern diese nicht namentlich gekennzeichnet sind.

**Adressänderungen an** | RiVG Dr. Florian von Alemann, Haus des Rechts, Kronenstr. 73, 10117 Berlin, finanzen@bdvr.de

**Verlag** | Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG  
Scharstraße 2, 70563 Stuttgart, Telefon 0711/7385-0,  
Telefax 0711/7385-100, b.stotz@boorberg.de,  
www.boorberg.de

**Anzeigen** | Dieter Müller, Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Scharstraße 2, 70563 Stuttgart,  
Telefon: 0711/7385-0, Telefax 0711/7385-100,  
anzeigen@boorberg.de,  
es gilt die Anzeigenpreisliste Nr. 13 vom 1.1.2017

**Erscheinungsweise** | viermal jährlich

**Bezugspreise** | Jahresbezugspreis im Abonnement EUR 91,20 inklusive Zustellgebühr. Die Berechnung des Abonnements erfolgt jährlich im Voraus. Einzelheft EUR 25,- zuzüglich Versandkosten. Bestellungen nehmen der Verlag und alle Buchhandlungen entgegen.  
Eine Abbestellung kann frühestens zum Jahresende gültig werden, wenn Sie dem Verlag spätestens sechs Wochen vor Jahresende vorliegt.

**Satz** | Reemers Publishing Services. www.reemers.de  
**Produktion** | Laupp & Göbel, Robert-Bosch-Str. 42, 72810 Gomaringen, www.meine-druckerei.de

ISSN | 2511-7599

## BDVR-Rundschreiben 3 | 2021

VORWORT .....	3
<b>VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT</b>	
Klimamigration .....	4
Kollektive Gefährdungslage Corona – die Pandemie in der Asylrechtsprechung .....	9
Rechtspolitische Forderungen des BDVR 2021 .....	13
<b>EUROPA</b>	
Zur Justizreform in Polen .....	16
Seminarreihe der IRZ für geflüchtete arabischsprachige Juristinnen und Juristen .....	17
Offener Brief der Plattform für eine unabhängige Justiz in der Türkei .....	20
Aktuelle Entscheidungen des EuGH und des EGMR .....	22
<b>IM GESPRÄCH</b>	
Interview mit Anna Gallina, Senatorin für Justiz und Verbraucherschutz der Freien und Hansestadt Hamburg .....	27
<b>AUS DEN VERBÄNDEN</b>	
Stellungnahme des BDVR zu den Reformüberlegungen der Länderarbeitsgruppe zur Zwangsvollstreckung gegen Hoheitsträger .....	29
Initiative des Berliner Landesverbandes zur Einführung des erweiterten Normenkontrollverfahrens in Berlin .....	30
<b>PERSONALIA</b>	
Personalmeldungen aus dem Bundesverwaltungsgericht .....	31
Personalmeldungen aus dem Verwaltungsgericht Hamburg .....	31
Personalmeldungen aus dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen .....	32
Personalmeldungen aus dem Verwaltungsgericht Koblenz .....	33
<b>RECHTSPRECHUNG</b>	
BVerwG 2 C 13.20, Urteil vom 15.04.2021 – .....	34

### Information zur nächsten Ausgabe

Abgabeschluss für Beiträge und Artikel ist der 20. Oktober 2021. Artikel und Fotos bitte per E-Mail an Dr. Benjamin Schneider, benjamin.schneider@vg.berlin.de



Liebe Kolleginnen und Kollegen,

auch wenn in Deutschland bisher – anders als in Großbritannien, den Niederlanden oder beispielsweise Dänemark – ein „Freedom Day“, der das Ende der Grundrechtseinschränkungen zum Schutz vor der Verbreitung des COVID-19-Virus markiert, nicht in Sicht ist, so ist doch nicht zu übersehen, dass sich das Leben auch hierzulande schrittweise normalisiert.

Das wirkt sich auch auf die Arbeit unseres Verbandes aus. Unsere Mitgliederversammlung am 4./5. November 2021 wollen wir wieder in Präsenz am bewährten Ort, dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, durchführen. Und auch unsere Vorstandssitzungen wollen wir zukünftig – jedenfalls teilweise – wieder in Präsenz abhalten. Daneben werden wir aber weiterhin auch digitale Vorstandssitzungen durchführen – allerdings nicht, weil Sorgen wegen der Ansteckungsrisiken bestehen, die zwischenzeitlich doch sehr überschaubar scheinen, sondern weil sich digitale Vorstandssitzungen als sehr praktisch erwiesen haben, wenn nur so wenig zu besprechen ist, dass es den Reiseaufwand des Vorstandes insgesamt nicht lohnt. So werden häufigere Besprechungen des Vorstandes möglich, ohne unser Reisebudget und unsere Zeit zu sehr zu strapazieren.

Und die gute Nachricht zum Schluss: Wir werden den Leipziger Dialog, der dieses Jahr leider ausfallen musste, definitiv im kommenden Jahr in Präsenz im bewährten Format durchführen. Bitte merken Sie sich schon jetzt den 19./20. Mai 2022 vor. Ich freue mich sehr darauf, Sie an diesen beiden Tagen in Leipzig zu sehen!

Auch der Inhalt des Hefts „normalisiert“ sich und bildet wieder mehr die klassischen Schwerpunkte der verwaltungsgerichtlichen Arbeit ab – nämlich das Asyl- und Ausländerrecht; wenn auch teilweise weiterhin mit „Corona-Bezügen“. Feneberg/Pettersson behandeln in ihrem Aufsatz das Thema „Kollektive Gefährdungslage Corona – Die Pandemie in der Asylrechtsprechung“. Soweit der Aufsatz Bezug zur Lage in Afghanistan hat, konnte er die aktuelle politische Entwicklung dort aber noch nicht berücksichtigen. Ebenfalls ein ausländer- bzw. asylrechtliches Thema behandelt Schloss in ihrem Aufsatz über Klimamigration. Mit der Bewältigung der Folgen von Migration befasst sich schließlich der Beitrag über die Arbeit der IRZ und deren Seminarreihe für geflüchtete arabischsprachige Juristinnen und Juristen.

Das Interview mit der Senatorin für Justiz und Verbraucherschutz der Freien und Hansestadt Hamburg streift

das Thema COVID-19-Pandemie schließlich auch. Dass Frau Senatorin Gallina dort die ganz besondere Bedeutung der Verwaltungsgerichte betont, freut uns natürlich sehr.

Schließlich hat auch die Berliner Initiative zur Einführung eines erweiterten Normenkontrollverfahrens in Berlin im weiteren Sinne mit der COVID-19-Pandemie zu tun. Die Kontrolle der Verordnungen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie gestaltet sich deutlich effizienter, wenn sie am Oberverwaltungsgericht für das Gebiet eines Bundeslandes monopolisiert ist. Es wird daher Zeit, den Landesrechtsvorbehalt in § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO aus der Verwaltungsgerichtsordnung zu streichen.

Die Befassung mit wichtigen inlandsbezogenen Themen sollte uns nicht davon abhalten, den Blick auf die rechtsstaatliche Situation im Ausland – und hier meine ich vor allem Polen und Ungarn – zu richten. Was wir dort sehen, muss uns weiterhin Anlass zu großer Sorge sein! Wir haben uns daher neben den vielfältigen Aktivitäten, die die Vereinigung Europäischer Verwaltungsrichter insoweit entfaltet, an die Präsidentin der Europäischen Kommission gewandt und auch aus unserer Sicht nochmals auf den insoweit bestehenden dringenden Handlungsbedarf hingewiesen. Der Brief an die Präsidentin der Europäischen Kommission ist in diesem Heft abgedruckt.

Wir stehen vor einer politischen Zeitenwende! Frau Bundeskanzlerin Merkel tritt nicht wieder zur Wahl an. Die denkbaren Konstellationen nach der Bundestagswahl sind vielfältig. Sicher ist aber eines: Es wird nicht eine Partei alleine sein, die die nächste Regierung stellt. Daher werden langwierige und komplizierte Koalitionsverhandlungen stattfinden. In solchen Verhandlungen wollen wir mit unseren Vorstellungen präsent sein. Wir haben daher einen Kanon rechtspolitischer Forderungen an die zukünftigen Koalitionäre zusammengestellt, für den wir in den kommenden Koalitionsverhandlungen werben wollen. Sie sind ebenfalls in diesem Heft abgedruckt.

Viel Spaß beim Lesen wünscht

**Dr. Robert Seegmüller**, Vorsitzender

## Klimamigration

### Wie werden Naturkatastrophen in deutschen Asylverfahren berücksichtigt?

#### Einführung

Naturkatastrophen stellen eine der größten Herausforderungen in diesem Jahrhundert dar. Immer wieder ist in den Nachrichten von Überschwemmungen, Tsunamis und Dürren zu hören. Deutschland ist ebenfalls betroffen, wie die Hochwasserkatastrophe nach dem Starkregen in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz im Juli 2021 verdeutlicht.

Mit den Umweltveränderungen einhergehend ist auch die umweltbedingte Migration ein zunehmend drängendes Problem. Ende 2020 sollen rund sieben Millionen Menschen weltweit als Folge von Naturkatastrophen vertrieben worden sein.<sup>1</sup> Der VGH Baden-Württemberg erwähnte in einer jüngeren Entscheidung zu Afghanistan, dass von den rund 4,2 Millionen dort im Jahr 2019 existierenden Binnenvertriebenen etwa 1,2 Millionen aufgrund von Naturkatastrophen, insbesondere Dürren und Überschwemmungen, geflohen seien.<sup>2</sup> Welcher Schutz besteht für Menschen, die im Zusammenhang mit Naturkatastrophen und klimabedingten Schäden ihr Heimatland verlassen?

Nach einer Problemdarstellung gibt dieser Beitrag zunächst einen Überblick über die internationale rechtliche Debatte, die überwiegend vom Fehlen eines Schutzes geprägt ist, um dann die Entwicklungen in Deutschland zu analysieren. Es wird dabei deutlich, dass deutsche Gerichte Umweltbedingungen berücksichtigen, wenn sie ein Abschiebungsverbot auf der Grundlage des Aufenthaltsrechts und der Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) prüfen.

Der Beitrag möchte den Fokus weg von der andauernden Regelungslücken-Debatte lenken und einen vertieften Blick auf das Non-Refoulement-Prinzip auf Grundlage der Menschenrechte werfen. Letzteres ist bei der Debatte über den Schutz im Zusammenhang mit Umweltmigration besonders beachtenswert.

#### Problemdarstellung

Weltweit wächst die Zahl der Menschen, die Umweltstressfaktoren ausgesetzt sind.<sup>3</sup> Die Diskussion über Migrationsbewegungen dieses Personenkreises geht zurück auf ein Projekt des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) aus den 1980er-Jahren, das sich mit der Umweltflucht als Folge von Erdbeben, Vulkanausbrüchen und ähnlichen Naturkatastrophen befasste.<sup>4</sup> Nach Daten des Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) verursachten plötzlich auftretende Naturkatastrophen, insbesondere Überschwemmungen, Stürme und Erdbeben, zwischen 2008 und 2018 265 Millionen Vertreibungen.<sup>5</sup> Quantifizierte Vorhersagen über das zukünftige Ausmaß

der Umweltmigration stehen stark in der Kritik.<sup>6</sup> Jedenfalls ist das Problem nicht regional beschränkt auf Afrika und Asien. Es gibt zahlreiche Beispiele für Vertreibungen aufgrund von Umweltveränderungen in Europa.<sup>7</sup> Einige europäische Länder wie die Niederlande und Deutschland dürften mit Binnenvertreibungen infolge des Meeresspiegelanstiegs konfrontiert sein.<sup>8</sup> Es wird davon ausgegangen, dass Abwanderungen aufgrund umweltbedingter Ursachen häufiger innerhalb der Staatsgrenzen erfolgen (Binnenvertriebene bzw. „internally displaced persons“, IDP).

Üblicherweise wird zwischen plötzlich auftretenden Umweltkatastrophen (wie starken Stürmen und Überschwemmungen; „sudden-onset disasters“) und langsam einsetzenden Umweltveränderungen (wie dem Anstieg des Meeresspiegels, der Versalzung des Bodens und der Dürre; „slow-onset disasters“) unterschieden.<sup>9</sup> Auch langsam einsetzende Umweltveränderungen wirken sich bereits heute auf die Lebensgrundlagen der Bevölkerung (etwa auf dem kleinbäuerlichen Ackerbau) aus.<sup>10</sup> Beide Formen von Umweltveränderungen können zu Migration führen, häufig mit mehrfachem Wechsel zwischen Herkunft- und Zielgebiet (zirkuläre Migration). Eine Migrationsentscheidung ist in der Regel das Ergebnis eines hochkomplexen und individuellen Bündels an Motiven. Dabei spielen sozioökonomische, politische und demografische Faktoren eine Rolle. Wirtschaftliche „Push“- und „Pull“-Faktoren wie stagnierende ländliche Einkommen und die Verfügbarkeit von höher bezahlten Arbeitsplätzen anderswo können einen erheblichen Einfluss auf eine Migrationsentscheidung haben.<sup>11</sup> Migration kann eine erfolgreiche Risikomanagement-Strategie zur Anpassung an sich verändernde Umweltbedin-

- 1 Migration Data Portal, Umweltmigration, 03.06.2021, [https://migrationdataportal.org/de/themes/environmental\\_migration](https://migrationdataportal.org/de/themes/environmental_migration).
- 2 VGH BW, Urt. v. 17.12.2020 – A 11 S 2042/20 – juris Rn. 60 m. w. N.
- 3 Emily Wright, Dennis Tänzler, Lukas Rüttinger, Susanne Melde, Andrea Milan und Alex Flavel, Migration, Environment and Climate Change, Umweltbundesamt, Mai 2021, S. 27.
- 4 Essam El-Hinnawi, Environmental Refugees, UNEP, 1985; vgl. Dirk Hanschel, Klimaflüchtlinge und das Völkerrecht, ZAR 2017, 1; Britta Nümann, Kein Flüchtlingschutz für „Klimaflüchtlinge“, ZAR 2015, 165, 166.
- 5 Sylvain Ponsérre und Justin Ginnetti, Disaster Displacement, A Global Review, 2008-2018, IDMC, Mai 2019, S. 5.
- 6 Emily Wright u. a. (Fn. 3), S. 21.
- 7 Vgl. IDMC, Global Report on Internal Displacement, Mai 2018, S. 45.
- 8 Emily Wright u. a. (Fn. 3), S. 24.
- 9 Platform on Disaster Displacement, Key Definitions, vgl. <https://disasterdisplacement.org/the-platform/key-definitions>.
- 10 Emily Wright u. a. (Fn. 3), S. 26.
- 11 Emily Wright u. a. (Fn. 3), S. 25–27.

gungen sein. Diaspora-Gemeinschaften leisten wichtige Unterstützung bei der Anpassung an Umweltveränderungen im Herkunftsland. Deren Geldsendungen („remittances“) sind oft die erste finanzielle Hilfe nach Katastrophen. Allerdings hat Migration auch negative Auswirkungen wie prekäre Bedingungen der Migrierenden im Zielgebiet oder die Abwanderung von Arbeits- und Fachkräften („lost labour“, „brain drain“) im Herkunftsland.<sup>12</sup>

Auch in der internationalen Klimapolitik hat das Thema Migration in den letzten Jahren zunehmend Aufmerksamkeit erfahren. Der Weltklimarat (IPCC) prophezeite schon 2007, dass die Zunahme der von Dürre betroffenen Gebiete, die wachsende Aktivität starker tropischer Wirbelstürme und der Anstieg des Meeresspiegels infolge des Klimawandels zu Wanderungsbewegungen führen könnten.<sup>13</sup> Ein wichtiger Schritt war die Anerkennung der Beziehungen zwischen dem Klimawandel und verschiedenen Formen der menschlichen Mobilität im Rahmen der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) auf der Vertragsstaatenkonferenz (COP) 2010 in Cancun.<sup>14</sup> Seit mehreren Jahren setzt sich die Staateninitiative mit deutscher Beteiligung Platform on Disaster Displacement für den Schutz von Menschen ein, die durch Klimaveränderung und Naturkatastrophen zu Vertriebenen wurden.<sup>15</sup> In der Wissenschaft wird auch diskutiert, wie der Klimawandel sich indirekt auf Migration auswirkt, indem die von ihm bewirkte Ressourcenknappheit zu gesellschaftlich-politischen Spannungen führt, die sich in Gewalt entladen und Krieg sowie Migration auslösen.<sup>16</sup> Heute kann es als etabliert gelten, dass der Klimawandel zumindest ein Risikomultiplikator für andere Vertreibungsursachen ist.<sup>17</sup> Allerdings wird die Verbindung zwischen dem Klimawandel und den konkreten, die Migrationsbewegungen auslösenden Umweltereignissen in den Naturwissenschaften kontrovers diskutiert. Es ist wohl nur schwer möglich, einzelne Umweltveränderungen auf den Klimawandel zurückzuführen. Lediglich die Häufigkeit und Intensität von extremen Wetterereignissen kann statistisch betrachtet werden.<sup>18</sup> Mag die klimabedingte Migration im Hinblick auf die Bedeutung des Klimawandels besondere gesellschaftliche Aufmerksamkeit erlangen, so sollte die Schutzdebatte bereits deswegen nicht auf Umweltveränderungen eingeengt werden, die in Verbindung zum Klimawandel stehen. Ferner macht es für die betroffenen Personen keinen Unterschied, ob sie aufgrund klimabedingter oder nichtklimabedingter Umweltveränderungen abwandern.<sup>19</sup>

### Internationale Lösungsansätze

Bislang besteht kein völkerrechtliches Regime, das Menschen, die im Kontext von Umweltkatastrophen ihr Herkunftsland verlassen, ausdrücklich schützt.<sup>20</sup>

Weitgehende Einigkeit besteht, dass eine Person, die wegen Umwelt- bzw. Klimabedingungen Schutz sucht, grundsätzlich nicht die Voraussetzungen der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllt.<sup>21</sup> Fraglich ist bereits, wann Umweltbeeinträchtigungen für sich genommen derart erheblich sind, dass sie das Gewicht einer schweren Menschenrechtsverletzung, mithin einer Verfolgungsgefahr nach Art. 1 A Nr. 2 Satz 1 der Genfer Flüchtlingskonvention haben. Der

Oberste Gerichtshof von Neuseeland wies 2015 die Klage des als „ersten Klimaflüchtling“<sup>22</sup> bekannt gewordenen Bürgers von Kiribati – einem nur wenige Meter über dem Meeresspiegel liegenden pazifischen Inselstaat – mit der Begründung ab, er habe nicht die erforderliche konkrete Verfolgungsgefahr darlegen können.<sup>23</sup> Selbst wenn Umweltbeeinträchtigungen als erheblich genug eingestuft würden, dürfte aber ein Verfolgungsgrund fehlen, weil sie in der Regel die Bevölkerung insgesamt treffen und nicht auf bestimmte politische, religiöse, ethnische oder soziale Gruppen beschränkt sind.<sup>24</sup> Des Weiteren scheidet die Anerkennung daran, dass die Verfolgungsgefahr nicht durch menschliches bzw. staatliches Verhalten verursacht wird. Mit Blick auf Schäden durch den Klimawandel könnte man zwar darauf abstellen, dass dieser auf menschliches oder staatliches Verhalten – auf klimaschädliche Emissionen bzw. unterlassene Beschränkungsmaßnahmen – zurückgeht. Das schädigende Verhalten konkret einem Staat zuzurechnen, wird jedoch schwierig.<sup>25</sup> Ferner ginge eine solche „Verfolgung“ im Übrigen nicht zuletzt häufig vom – industriellen, Emissionen ausstoßenden – Aufnahmestaat aus. Der Verfolgte flöhe also in die Arme seines Verfolgers, was sich im Rahmen der Genfer Flüchtlingskonvention als systemwidrig darstellt.<sup>26</sup> Eine Erweiterung der Genfer Flüchtlingskonven-

12 Emily Wright u. a. (Fn. 3), S. 23.

13 IPCC, Climate Change 2007, Synthesis Report, 2007, S. 53.

14 UNFCCC, The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15.03.2011, Nr. 14 ff.; vgl. Emily Wright u. a. (Fn. 3), S. 28.

15 Siehe auch die Migration, Environment and Climate Change Division bei IOM und den Special Advisor on Climate Action bei UNHCR.

16 Emily Wright u. a. (Fn. 3), S. 24.

17 Tim Gaynor, Climate Change is the Defining Crisis of our Time and it Particularly Impact the Displaced, UNHCR, 30. November 2020, <https://www.unhcr.org/news/latest/2020/11/5fbf73384/climate-change-defining-crisis-time-particularly-impacts-displaced.html>.

18 Nümann (Fn. 4), S. 167.

19 Nümann (Fn. 4), S. 167.

20 Maunz/Dürig/Gärditz, 93. EL Oktober 2020, GG Art. 16a Rn. 102.

21 Vgl. Camilla Schloss, Cross-Border Displacement Due To Environmental Disaster, in Simon Behrman und Avidan Kent (Hrsg.), Climate Refugees: Beyond the Legal Impasse?, Routledge, 2018, S. 243 ff.; Jane McAdam, Protecting People Displaced by the Impacts of Climate Change: The UN Human Rights Committee and the Principle of Non-Refoulement, American Journal of International Law 114.4, 2020, S. 708 ff.; siehe kritisch Simon Behrman und Avidan Kent, Prospects for Protection in Light of the Human Rights Committee’s Decision in Teitiota v New Zealand, The Polish Migration Review, 2021.

22 Kenneth R. Weiss, The Making of a Climate Refugee, Foreign Policy, 28.01.2015, <https://foreignpolicy.com/2015/01/28/the-making-of-a-climate-refugee-kiribati-tarawa-teitiota/>.

23 Supreme Court of New Zealand, 20.07.2015, Ioane Teitiota/The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment, 2015 NZSC 107, Rn. 12 f.; vgl. Hanschel (Fn. 4), S. 1.

24 Art. 1 A. Nr. 2 Satz 1 der Genfer Flüchtlingskonvention; vgl. Maunz/Dürig/Gärditz (Fn. 20), Rn. 102; Nümann (Fn. 4), S. 170 m. w. N.

25 Wie bereits erörtert; vgl. auch Nümann (Fn. 4), S. 170 m. w. N.

26 Hanschel (Fn. 4), S. 3.

tion wird weitgehend abgelehnt, da sie am mangelnden Konsens sowie an der fehlenden Passgenauigkeit scheitern würde.<sup>27</sup> Flüchtlingsschutz kommt ausnahmsweise in Betracht, wenn der Herkunftsstaat auf die – durch die Umweltveränderung verursachte – Binnenmigration mit Repressalien, wie etwa das bewusste Versagen von Hilfsleistungen an bestimmte Personengruppen, reagiert.<sup>28</sup>

Weitergehenden Schutz könnten die internationalen Menschenrechte bieten.<sup>29</sup> Umweltkatastrophen könnten (zukünftig) erhebliche Gefährdungen etwa des Rechts auf Leben<sup>30</sup> und eine unmenschliche Behandlung (nach Art. 6 und 7 des Internationalen Paktes über bürgerliche und private Rechte) erzeugen, sodass sie im Aufnahmestaat das Non-Refoulement-Prinzip, also ein Abschiebungsverbot, auslösen könnten. Der UN-Menschenrechtsausschuss, der die Einhaltung des Paktes überwacht, hat mit einer Entscheidung von Januar 2020 über die Beschwerde des „ersten Klimaflüchtlings“ gegen seine Abschiebung nach Kiribati für Schlagzeilen gesorgt.<sup>31</sup> Der Ausschuss prüfte, ob die Auswirkungen des Klimawandels, insbesondere der steigende Meeresspiegel, in dem Abschiebezielstaat Kiribati den Kläger in seinem Recht auf Leben gemäß Art. 6 des Paktes verletzen. Er stellte ausdrücklich fest, dass die Folgen des Klimawandels zu einer Verletzung der Menschenrechte und bei einer Gefahr für das Leben ein Abschiebungsverbot auslösen können. Angesichts des extremen Risikos, welches aus einem „versunkenen Staat“ folge, könnten die Lebensbedingungen dort mit dem Recht auf ein Leben in Würde unvereinbar werden, auch schon bevor sich die Gefahr tatsächlich realisiere.<sup>32</sup> Der Ausschuss stellte dabei einen Zusammenhang zwischen Klimawandel und Vertreibung her,<sup>33</sup> was Kommentatoren als wichtigen Präzedenzfall werteten.<sup>34</sup> Jedoch bewertete der Ausschuss die Bedrohung für den Kläger als noch nicht ernsthaft genug. Dabei hinterfragte der Ausschuss die Behauptung des Klägers nicht, dass der Meeresspiegelanstieg wahrscheinlich Kiribati unbewohnbar machen würde. Der Ausschuss nahm jedoch an, dass der vom Kläger prophezeite Zeitraum von zehn bis 15 Jahren ausreichen könne, damit Kiribati mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft wirksame Maßnahmen zum Schutz seiner Bevölkerung (erforderlichenfalls die Umsiedlung) ergreife.<sup>35</sup> Nicht geprüft, da nicht gerügt, hat der Ausschuss eine Verletzung von Art. 7 ICCPR (Verbot der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung).

## Deutsche Lösungsansätze

Wie ist die rechtliche Situation in Deutschland? Inwieweit haben deutsche Gerichte bislang in Asylverfahren Umweltkatastrophen in den Blick genommen? Bekanntermaßen prüft das Verwaltungsgericht in einem Asylverfahren – Erstverfahren – vereinfacht gesprochen drei Formen des Schutzes: die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach § 3 AsylG auf Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention,<sup>36</sup> die Gewährung subsidiären Schutzes nach § 4 AsylG auf Grundlage der europäischen Qualifikationsrichtlinie und die Feststellung eines Abschiebungsverbots nach § 60 AufenthG. Auch in Deutschland kommt eine Flüchtlingsanerkennung für Per-

sonen, die aufgrund von Naturkatastrophen vertrieben werden, in der Regel nicht in Betracht.

Die Gewährung subsidiären Schutzes scheidet ebenfalls aus – auch für den Fall, dass Naturkatastrophen eine unmenschliche Behandlung im Sinne von § 4 Abs. 1 Nr. 2 AsylG darstellten. Wie der BVerwG in einer Entscheidung zu Somalia 2020 – mit Verweis auf Art. 6 der Qualifikationsrichtlinie – feststellte, muss die unmenschliche Behandlung auf das bewusste und zielgerichtete Handeln bzw. Unterlassen eines Akteurs (§ 4 Abs. 3 i. V. m. § 3c AsylG) zurückzuführen sein.<sup>37</sup> Gefahren denen die Bevölkerung allgemein ausgesetzt ist, stellen für sich genommen normalerweise keine individuelle Bedrohung dar, die als ernsthafter Schaden zu beurteilen wäre. Daher fallen Schäden, die durch Naturkatastrophen verursacht werden, in der Regel nicht in den Anwendungsbereich des subsidiären Schutzes.

Hier wird das Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 AufenthG relevant. Danach darf eine Person nicht abgeschoben werden, soweit sich aus der Anwendung der EMRK ergibt, dass die Abschiebung unzulässig ist. Gemäß Art. 3 EMRK darf niemand der Folter oder einer unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung unterworfen werden. Eine Verantwortlichkeit der Bundesrepublik Deutschland wird dann begründet, wenn erhebliche Gründe für die Annahme bestehen, dass der Betroffene im Fall der Abschiebung tatsächlich Gefahr läuft, einer Art. 3 EMRK widersprechenden Behandlung ausgesetzt zu sein. Unter Bezugnahme auf die Auslegung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) hat das BVerwG festgestellt, dass auch schlechte humanitäre Verhältnisse eine

- 27 Vgl. Jane McAdam, *Seven Reasons the UN Refugee Convention Should Not Include 'Climate Refugee'*, Platform on Disasters Displacement, 07.06.2017, <https://disasterdisplacement.org/staff-member/seven-reasons-the-un-refugee-convention-should-not-include-climate-refugees>.
- 28 Maunz/Dürig/Gärditz (Fn. 20), Rn. 102; Nümann (Fn. 4), S. 170 m. w. N.
- 29 Vgl. McAdam, *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards*, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, May 2011, S. 18 ff., 23.
- 30 Vgl. Walter Kälin und Nina Schrepfer, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change: Normative Gaps and Possible Approaches*, UN Doc. PPLA/2012/01, 2012, S. 25.
- 31 UN-Menschenrechtsausschuss, *Teitiota vs. New Zealand*, UN Doc. CCPR/C/127/D/2728/2016, 7. Januar 2020.
- 32 UN-Menschenrechtsausschuss (Fn. 31), Rn. 9.11.
- 33 UN-Menschenrechtsausschuss (Fn. 31), Rn. 9.11 mit Verweis auf UN General Assembly, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, UN Doc. A/Res/73/195, 19.12.2018, bei Nr. 18 (h), (i), (l).
- 34 Vgl. Avidan Kent and Simon Behrman, *Climate induced migration: Will tribunals save the day?*, Hong Kong Journal of Law and Public Affairs, Vol. 2(2) 2020.
- 35 UN-Menschenrechtsausschuss (Fn. 31), Rn. 9.12.
- 36 Ausgestaltet wird die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft auch in der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 (Qualifikationsrichtlinie), Art. 13, Art. 2 d).
- 37 BVerwG, Urt. v. 20.05.2020 – 1 C 11/19 – juris Rn. 12 ff. und Beschl. v. 19.01.2019 – 1 B 2.19 – juris Rn. 13; mit Verweis auf EuGH, Urt. v. 18.12.2014 – C-542/13, M'Boj – Rn. 35, 41.

Behandlung im Sinne des Art. 3 EMRK darstellen können.<sup>38</sup> Dabei ist – und das ist wichtig in Bezug auf Umweltbedingungen – ein Akteur, der für den Schaden verantwortlich zeichnet, nicht erforderlich. Es sind im Rahmen von § 60 Abs. 5 AufenthG i. V. m. Art. 3 EMRK auch „nichtstaatliche“ Gefahren aufgrund prekärer Lebensbedingungen berücksichtigungsfähig.<sup>39</sup> Bei der Beurteilung der humanitären Verhältnisse sind eine Vielzahl von Faktoren zu bedenken, darunter – wie der VGH Baden-Württemberg kürzlich zu Afghanistan feststellte – neben der allgemeinen wirtschaftlichen Lage, der Versorgungslage im Blick auf Nahrung, Wohnraum und Gesundheitsversorgung und der Sicherheitslage auch Umweltbedingungen wie Klima und Naturkatastrophen.<sup>40</sup> Mit dieser kumulativen Bewertung berücksichtigen deutsche Gerichte Umweltbedingungen und tragen gleichzeitig dem multikausalen Charakter von Migration Rechnung.

Dementsprechend berücksichtigt eine nicht unerhebliche Anzahl deutscher Gerichtsentscheidungen auch Umweltbedingungen bei der Prüfung, ob die Abschiebung aufgrund der humanitären Situation im Herkunftsland zu einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung führen würde. Das geht aus einer Recherche hervor, die ich 2020 auf Juris durchgeführt habe. Es handelt sich um eine qualitative, keine quantitative Studie. Denn nicht alle Entscheidungen von Verwaltungsgerichten werden bei Juris veröffentlicht. Die Parameter für die Recherche waren die folgenden: Ich habe nach Entscheidungen von Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichten ab dem Jahr 2018 zu § 60 Abs. 5 AufenthG und Art. 3 EMRK gesucht, die Begriffe für verschiedene Naturkatastrophen enthielten. Während ich keine Entscheidungen fand, welche die Begriffe Sturm, Tsunami, Hurrikan, Zyklon oder Tornado enthielten, wurden in mehreren Entscheidungen die Worte Naturkatastrophe, Naturereignis, Klima, Überschwemmung, Erdbeben, Dürre, Erdbeben und Kälteeinbruch verwendet. Diese Entscheidungen betrafen die Herkunftsstaaten Afghanistan, Äthiopien, Irak, Mali, Somalia und Togo.

Die Entscheidungen, die Äthiopien, Mali und Togo betrafen, erwähnten Umweltbedingungen nur kurz und kamen zu dem Schluss, dass die humanitäre Gesamtsituation offensichtlich nicht gravierend genug war, um ein Abschiebungsverbot zu begründen.<sup>41</sup> In mehreren Entscheidungen zu Afghanistan, Irak und Somalia analysierten deutsche Gerichte die Auswirkungen von Naturkatastrophen ausführlich. In diesen Ländern herrschten Dürreperioden, die zu Nahrungsmittel- und Wasserknappheit führten.

So erwähnte der VGH Baden-Württemberg 2018 zu Afghanistan, dass die Landwirtschaft unter vielfältigen Naturkatastrophen leide, weswegen das UN-Welternährungsprogramm das ganze Jahr hindurch in verschiedenen Landesteilen auf Krisen bzw. Notsituationen wie Dürre, Überschwemmungen oder extremen Kälteeinbruch reagiere. Gerade der Norden – eigentlich die „Kornkammer“ des Landes – sei extremen Natureinflüssen wie Trockenheit, Überschwemmungen und Erdbeben ausgesetzt. Für das Jahr 2018 sei eine Dürre mit erheblichen Auswirkungen auf die Landwirtschaft und die Versorgung der Bevölkerung vorhergesagt worden, die schließlich im Norden und Westen des Landes eingetreten sei und teilweise zu einem

Zusammenbruch der Landwirtschaft geführt habe; sie wurde als schlimmste Dürre seit Jahrzehnten bewertet. So habe der UNHCR die Versorgungs- und humanitäre Situation plastisch zusammengefasst: Jahrzehnte von Konflikten und wiederkehrenden Naturkatastrophen hätten die afghanische Bevölkerung in einen Zustand großer Schutzbedürftigkeit versetzt und die Überlebensmechanismen vieler Menschen erschöpft. Naturkatastrophen wie Überflutungen, Schlammlawinen, Erdbeben, Dürren und harte Winter stellten eine weitere Belastung für die Bevölkerung dar, deren Widerstandskraft ohnehin bereits geschwächt sei.<sup>42</sup> Ähnlich erwähnten auch das sächsische OVG, der bayerische VGH, das OVG Nordrhein-Westfalen und der hessische VGH die nachteiligen Auswirkungen von Naturkatastrophen auf die humanitäre Lage in Afghanistan.<sup>43</sup>

In Bezug auf den Irak konstatierte das OVG Nordrhein-Westfalen 2019, dass Schätzungen zufolge 2018 ca. 4,3 Mio. Iraker von Nahrungsmittelunsicherheit bedroht worden seien. Die Landwirtschaft des Irak sei nicht nur durch den IS-Konflikt in den Jahren 2014–2017 schwer beeinträchtigt worden, sondern auch durch Wasserknappheit, die durch Dürren hervorgerufen worden sei. Nur etwa die Hälfte der Bevölkerung im Irak verfüge über Zugang zu sauberem Wasser.<sup>44</sup>

Für Somalia stellte der VGH Baden-Württemberg 2018 fest, dass das Land den fünfgrößten Bedarf weltweit an internationaler Nothilfe habe. Die Gründe seien periodisch wiederkehrende Dürreperioden mit Hungerkrisen, die äußerst mangelhafte Gesundheitsversorgung, der mangelhafte Zugang zu sauberem Trinkwasser und das Fehlen eines funktionierenden Abwassersystems. Trotz großer internationaler Kraftanstrengung hätten auch während der jüngsten Dürre Hungertote nicht verhindert werden können, wenngleich eine flächendeckende Hungersnot abgewendet worden sei. Das Gericht analysierte im Detail die Regenfälle in Somalia an-

38 BVerwG, Urt. v. 31.01.2013 – 10 C 15/12 – juris Rn. 23, 25 und v. 04.07.2019 – 1 C 45.18 – juris Rn. 12 und Beschl. v. 08.08.2018 – 1 B 25.18 – juris Rn. 9; mit Verweis auf EGMR, Urt. v. 28.06.2011 – Nr. 8319/07, Sufi und Elmi/Vereinigtes Königreich – Rn. 278 ff.; v. 21.01.2011 – Nr. 30696/09, M.S.S./Belgien und Griechenland – Rn. 253 ff. und v. 27.05.2008 – Nr. 26565/05, N./Vereinigtes Königreich – Rn. 42; siehe auch Matthew Scott, *Climate Change, Disasters and the Refugee Convention*, CUP, 2020, Kap. 3.

39 Vgl. BVerwG, Beschl. v. 13.02.2019 – 1 B 2.19 – juris Rn. 6 und Urt. v. 13.06.2013 – 10 C 15.12 – juris Rn. 29.

40 VGH BW, Urt. v. 17.12.2020 – A 11 S 2042/20 – juris Rn. 25.

41 Für eine ausführliche Diskussion der Fälle siehe Camilla Schloss, *The Role of Environmental Disasters in Asylum Cases: Do German Courts Take Disasters into Account?*, in Simon Behrman und Avidan Kent (Hrsg.), *Climate Refugees: Global, Local, and Critical Approaches*, CUP, bevorstehend.

42 VGH BW, Urt. v. 12.10.2018 – A 11 S 316/17 – juris Rn. 259, 300.

43 SächsOVG, Urt. v. 18.03.2019 – 1 A 348/18.A – juris Rn. 38, 40, 41, 46; BayVGH, Urt. v. 14.11.2019 – 13a B 19.33359 – juris Rn. 33, 34, 36, 37; OVG NRW, Urt. v. 18.06.2019 – 13 A 3930/18.A – juris Rn. 202, 204, 237 ff.; HessVGH, Urt. v. 27.09.2019 – 7 A 1637/14.A – juris Rn. 139, 140, 145, 154 jeweils m. w. N.

44 OVG NRW, Urt. v. 28.08.2019 – 9 A 4590/18.A – juris Rn. 186, 190 m. w. N.; vgl. auch VG Aachen, Urt. v. 03.04.2019 – 4 K 1853/16.A – juris Rn. 44.

hand der Daten der UN-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO).<sup>45</sup>

Alle Entscheidungen heben auf eine restriktive Anwendung von Art. 3 EMRK ab und fordern, dass hohe Anforderungen an die Annahme einer Verletzung zu stellen sind, wenn die relevanten humanitären Verhältnisse keinem Akteur zuzuordnen sind. Voraussetzung ist ein außergewöhnlicher Fall, der – mit Verweis auf Entscheidungen des EGMR – nur bei einem sehr hohen Schädigungsniveau vorliegt, in dem die humanitären Gründe entsprechend den Anforderungen des Art. 3 EMRK „zwingend“ sind.<sup>46</sup> Der EuGH machte (bei der Anwendung des gleichlautenden Art. 4 der Charta der Grundrechte der EU) zur Bedingung, dass sich die betroffene Person „unabhängig von ihrem Willen und ihren persönlichen Entscheidungen in einer Situation extremer materieller Not“ befände, „die es ihr nicht erlaubte, ihre elementarsten Bedürfnisse zu befriedigen, wie insbesondere, sich zu ernähren, sich zu waschen und eine Unterkunft zu finden, und die ihre physische oder psychische Gesundheit beeinträchtigte oder sie in einen Zustand der Verelendung versetzte, der mit der Menschenwürde unvereinbar wäre“.<sup>47</sup>

Während deutsche Gerichte dementsprechend zögern, pauschal Schutz für alle Personen eines Herkunftslandes zu gewähren, gibt es Beispiele, in denen sie ein Abschiebungsverbot auf individueller Basis feststellten. In diesen Fällen war die Person besonders schutzbedürftig, z. B. weil sie gesundheitlich angeschlagen war oder Kinder zu versorgen hatte. Die jüngste Entscheidung des VGH Baden-Württemberg geht noch einen Schritt weiter: Die Gesamtwürdigung der humanitären Situation führte auch bei einem gesunden männlichen Antragsteller – jedoch ohne familiäres Netzwerk – zum Abschiebungsverbot. Allerdings waren dabei die wirtschaftlichen Verhältnisse infolge der COVID-19-Pandemie der ausschlaggebende Punkt; die Naturbedingungen fanden eher als Obiter Dictum Erwähnung.<sup>48</sup>

Zuletzt bleibt noch anzumerken: Auch das BAMF scheint Umweltfaktoren häufiger in den Blick zu nehmen. Es thematisierte in seiner monatlichen Veröffentlichung (Entscheiderbrief) im November 2020 die Heuschreckenplage in Äthiopien und die sich daraus ergebenden Lebensmittelengpässe.<sup>49</sup> Der Entscheiderbrief von April 2020 beschrieb, dass der zentral-amerikanische Staat Belize „von Naturerscheinungen wie Wirbelstürmen, Überschwemmungen, Küstenerosion, einer Erhöhung des Meeresspiegels, dem Absterben von Korallen und Trockenperioden bedroht [sei], deren Ausmaß im Rahmen eines Klimawandels zunehmen dürfte“.<sup>50</sup> Der Entscheiderbrief vom Februar 2020 wies im Hinblick auf den Tschad darauf hin, dass „gerade die überwiegend von der Subsistenzwirtschaft lebende ländliche Bevölkerung ... unter den Folgen des Klimawandels und zunehmender Desertifikation [leide]“; Konflikte zwischen nomadischen Viehzüchtern und Ackerbauern um die begrenzten Ressourcen Land und Wasser gehörten zur Tagesordnung.<sup>51</sup>

## Ausblick

Während in den analysierten deutschen Urteilen Umweltbedingungen nicht als ausschlaggebendes Element betrach-

tet werden, scheinen diese doch Anträge auf Feststellung eines Abschiebungsverbots nach § 60 Abs. 5 AufenthG i. V. m. Art. 3 EMRK zu unterstützen.

Die Berücksichtigung der Umweltbedingungen im Rahmen der humanitären Situation hat den Vorteil, dass dabei das Zusammenwirken verschiedener weiterer Faktoren in den Blick genommen werden kann und damit die Kausalkette der Flucht bzw. Migration nicht allein auf einen Faktor – etwa eine Naturkatastrophe – zurückgeführt werden muss. Insofern entspricht es auch dem – von der Platform for Disaster Displacement – befürworteten Konzept der Katastrophenvertreibung, nicht auf eine Ursache der Flucht abzustellen, sondern zu analysieren, welche konkreten Auswirkungen eine Abschiebung hat.<sup>52</sup>

Gleichzeitig sind die Schutzmöglichkeiten für Menschen, die im Zusammenhang mit Umweltfaktoren ihr Herkunftsland verlassen, über § 60 Abs. 5 AufenthG und Art. 3 EMRK limitiert. Neben der bereits erwähnten hohen Schutzwelle, ist auch zu berücksichtigen, dass die kumulative Prüfung mehrerer Faktoren zu einem größeren Bewertungsspielraum für die Gerichte, mithin zu weniger Rechtsklarheit für die Betroffenen führt. Wie auch im Hinblick auf die Entscheidung der UN-Menschenrechtskommission kritisiert wurde,<sup>53</sup> dürfte es schwer zu bestimmen sein, wann der Wendepunkt anzusetzen ist. Es gibt keine Faustformel dafür, wann im Hinblick auf Umweltkatastrophen der menschenrechtliche Schutz beginnt.

Hinzu kommt, dass ein Abschiebungsverbot eine landesweite Prüfung erfordert. Bei der Prüfung, ob ein Verstoß gegen Art. 3 EMRK vorliegt, ist grundsätzlich auf den gesamten Abschiebungszielstaat abzustellen und zunächst zu prüfen, ob solche Umstände an dem Ort vorliegen, an dem die Abschiebung endet. Stellen die dortigen Verhältnisse einen Verstoß gegen Art. 3 EMRK dar, ist zu prüfen, ob auch in anderen Landesteilen derartige Umstände vorliegen.<sup>54</sup>

45 VGH BW, Urt. v. 17.07.2019 – A 9 S 1566/18 – juris Rn. 34, 38, 42, 43.

46 BVerwG, Urt. v. 31.01.2013 – 10 C 15/12 – juris Rn. 23, 25 und v. 13.02.2019 – 1 B 2.19 – juris Rn. 6 mit Verweis auf EGMR, Urt. v. 28.06.2011 – Nr. 8319/07, Sufi und Elmi/Vereinigtes Königreich – Rn. 278 und v. 27.05.2008 – Nr. 26565/05, N./Vereinigtes Königreich – Rn. 42.

47 EuGH, Urt. v. 19.03.2019 – C-297/17, Ibrahim – Rn. 89 ff. und – C-163/17, Jawo – Rn. 90 ff.; vgl. BVerwG, Urt. v. 04.07.2019 – juris Rn. 12.

48 VGH BW, Urt. v. 17.12.2020 – A 11 S 2042/20 – juris.

49 Uwe Seidens, Covid-19 und Heuschreckenplage in Äthiopien, Auswirkungen und Maßnahmen, BAMF Entscheiderbrief 11/2020, S. 7.

50 BAMF, Zentral- und Südamerika – ausgewählte Fallbeispiele, Entscheiderbrief 04/20, S. 10.

51 Anke Eckardt, Migrationsrelevante Informationen Sahelzone – Teil II, BAMF Entscheiderbrief 02/20, S. 5.

52 Tamara Wood, Human vs ‚Natural‘ Causes of Displacement: The Relationship Between Conflict and Disaster as Drivers of Movement, Platform on Disaster Displacement, 27.05.2015, <https://disasterdisplacement.org/staff-member/human-vs-natural-causes-of-displacement-the-relationship-between-conflict-and-disaster-drivers-of-movement>.

53 McAdam (Fn. 21), S. 719.

54 VGH BW, Urt. v. 17.12.2020 – A 11 S 2042/20 – juris Rn. 28.

Insoweit dürfte ein Abschiebungsverbot bei stringenter Prüfung dieser Voraussetzung häufig – insbesondere wenn man Umweltbedingungen allein betrachtet – ausscheiden, denn diese finden in der Regel ortsbezogen und nicht landesweit statt. Dies verdeutlichen auch die Zahlen der Binnenvertriebenen.

Nicht eindeutig geklärt – und international diskutiert<sup>55</sup> – ist die zeitliche Komponente. Die Annahme eines Verbots nach Art. 3 EMRK setzt eine tatsächliche Gefahr voraus. Dieser Prognosemaßstab entspricht dem im Asylrecht bekannten Maßstab der „beachtlichen Wahrscheinlichkeit“. Doch was ist die zeitliche Dimension der beachtlichen Wahrscheinlichkeit? Ist mit Verweis auf § 77 Abs. 1 AsylG allein auf den Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung bzw. schriftlichen Entscheidung abzustellen? Wie weit in die Zukunft wird die Prognose gestellt? Die UN-Menschenrechtskommission hat jedenfalls festgestellt, dass zehn bis 15 Jahre für das Versinken des Inselstaates Kiribati zu viel Zeit ist, um bereits jetzt Schutz zu gewähren. Das BVerwG hat die Revision des erwähnten Urteils des VGH Baden-Württemberg von 2020 u. a. mit der Begründung zugelassen, dass das Revisionsverfahren dem Senat Gelegenheit zur Klärung der Frage geben wird, welcher Zeitrahmen für die Beurteilung des Bestehens von Abschiebungsverboten in den Blick zu nehmen ist.<sup>56</sup>

Nichtsdestotrotz sind die deutschen Entscheidungen Beispiele dafür, wie Schutz für Menschen, die im Zusammenhang mit Naturkatastrophen und Klimawandel ihr Herkunftsland verlassen, außerhalb des Anwendungsbereichs der Genfer Flüchtlingskonvention möglicherweise erfolgen wird. Sie können – da auf europäische Menschenrechte abstellend – den Grundstein für zukünftige Fälle auch außerhalb Deutschlands legen, in denen Umweltbedingungen als Gründe für das Bleiberecht von Menschen geprüft werden. Zusammen mit der Kiribati-Entscheidung der UN-Menschenrechtskommission sind sie ein Signal dafür, dass das Non-Refoulement-Prinzip auf Grundlage internationalen Menschenrechtsschutzes in der Diskussion um umweltbedingte Migration mehr Beachtung finden sollte.

---

Camilla Schloss, LL.M., Richterin am Verwaltungsgericht, Berlin

---

- 55 Adrienne Anderson, Michelle Foster, Hélène Lambert and Jane McAdam, Imminence in Refugee and Human Rights Law: A Misplaced Notion for International Protection, *International and Comparative Law Quarterly*, 68.1, 2019, S. 111 ff.
- 56 BVerwG, Beschluss vom 27. Mai 2021 – 1 B 22/21 – juris Rn. 1.

## Kollektive Gefährdungslage Corona – die Pandemie in der Asylrechtsprechung<sup>1</sup>

*Das Asylrecht schützt vor Gefahren im Herkunftsland. Im Rahmen nationaler Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 AufenthG werden dabei auch Gefahren berücksichtigt, die keinem konkreten Akteur zugerechnet werden können. Seit März 2020 müssen die Gerichte insofern die sozioökonomischen Auswirkungen der Corona-Pandemie bewerten. Besonders deutlich wird das in Verfahren Schutzsuchender aus Afghanistan, für die bereits vor der Pandemie überproportional viele ablehnende Bescheide des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) von den Verwaltungsgerichten korrigiert wurden.<sup>2</sup> 2020 ist dieser Anteil noch einmal gestiegen: Während das BAMF seine Entscheidungspraxis zu Abschiebungsverboten nicht geändert hat, stieg der Anteil der Abschiebungsverbote an den materiellen Gerichtsentscheidungen von 34 Prozent im Jahr 2019 auf 47 Prozent im Jahr 2020.<sup>3</sup>*

*Gut ein Jahr nach Ausbruch der Pandemie sind deren Auswirkungen auf die Lebenssituation in Afghanistan unter den Verwaltungsgerichten heftig umstritten. Dabei wird die kollektive Gefährdungslage junger, alleinstehender Männer uneinheitlich bewertet, abhängig von den jeweiligen Annahmen der Gerichte zur zeitlichen Dimension der Krise sowie ihrer Kompensation durch humanitäre Unterstützung. Die Afghanistan-Entscheidungen*

*führen damit zwei grundlegende Probleme der deutschen Asylrechtsprechung vor Augen: die Uneinheitlichkeit bei der Bewertung vergleichbarer Fallkonstellationen und die Defizite bei herkunftslandbezogener Tatsachenfeststellung.*

- 
- 1 Geringfügig überarbeitete Fassung des am 08.04.2021 zuerst auf dem Verfassungsblog erschienen Beitrags (<https://verfassungsblog.de/corona-asyl/>). Grundlage des Beitrags ist eine Analyse aller zwischen März 2020 und März 2021 auf juris veröffentlichten Hauptsacheentscheidungen (ohne Eilverfahren und Berufungszulassungsentscheidungen) zu Abschiebungsverboten nach Afghanistan (n = 93). Die ungekürzte Studie ist zwischenzeitlich in der Ausgabe 5/2021 der Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR) erschienen (ZAR 2021, 196 ff.).
- 2 Zusammenfassend: *Feneberg/Pukrop* Asylmagazin 2020, 355 ff.
- 3 Vgl. BAMF, Asylgeschäftsstatistik 1-12/2020; BT-Drs. 19/18498, S. 45; BT-Drs. 19/28109, S. 38. Nimmt man die gerichtlichen Entscheidungen zu Flüchtlingsschutz und subsidiären Schutz hinzu, wurden 2020 60 Prozent der BAMF-Entscheidungen zu afghanischen Schutzsuchenden von den Gerichten korrigiert, vgl. ebd. materielle Entscheidungen bilden die bereinigte Schutzquote ab, also alle Entscheidungen abzüglich sonstiger Verfahrenserledigungen.

## Vergleichbarkeit der Bewertung kollektiver Gefährdungslagen

Laut EGMR begründen „zwingende humanitäre Gründe“ die Schutzwürdigkeit nach § 60 Abs. 5 AufenthG i. V. m. Art. 3 EMRK, wofür „ganz außergewöhnliche individuelle Umstände“ erforderlich sind.<sup>4</sup> Hierunter kann auch Verelendung wegen einer extrem schlechten wirtschaftlichen Situation fallen, wie durch die Auswirkungen der Pandemie auf die Lebenssituation in Afghanistan. Das BAMF und die Gerichte nehmen dabei eine Prognose vor und fragen, ob Antragsteller\*innen mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit eine solche Verelendung droht. Sie bewerten also ihre zukünftige Lebenssituation in Afghanistan. Dazu ermitteln sie zunächst sogenannte Basistatsachen zur derzeitigen Lage vor Ort und stützen darauf die eigentliche Prognose, ob aus den Basistatsachen die beachtliche Wahrscheinlichkeit einer Verelendung folgt.

Gerade in Bezug auf humanitäre Notlagen ist es beinahe ausgeschlossen, genau zu bestimmen, wie die Zukunft einzelner Asylsuchender nach einer Abschiebung aussähe. Deshalb behelfen sich die Gerichte mit der Betrachtung der Situation von Kollektiven, deren Lage derjenigen der Antragsteller\*in entspricht. Sie erheben beispielsweise zunächst Informationen zu den derzeitigen Lebensumständen alleinerziehender Frauen (Basistatsachen) und prognostizieren auf dieser Grundlage die Gefährdungslage dieses Kollektivs. Manche Gerichte legen ihre Bewertung der kollektiven Gefährdungslage offen und formulieren unabhängig vom Einzelfall Risiko- und Schutzfaktoren für bestimmte Kollektive. Diese geben dann die Bewertung im Einzelfall vor.<sup>5</sup> Zwar können diese Einzelfallentscheidungen nicht direkt verglichen werden, die vorherige Bewertung der Gefährdungslage bestimmter Kollektive dagegen schon.

## Die Pandemie als kollektive Gefährdungslage

Bereits vor der Pandemie wurde Familien mit Kindern und anderen vulnerablen Personen von den meisten Gerichten ein Schutz zugesprochen. Eine Rückkehr wurde dagegen regelmäßig beim Kollektiv der jungen, alleinstehenden Männer für zumutbar gehalten. Bei ihnen haben sich durch die Pandemie Veränderungen ergeben. Dabei lassen sich die Gerichte grob drei Meinungsblöcken zuordnen. Die genaue Gewichtung der Risiko- und Schutzfaktoren innerhalb der Blöcke variiert. Die Gerichte verweisen aber umfangreich auf Entscheidungen anderer Gerichte „ihres“ Meinungsblocks und machen damit deutlich, dass die grundsätzliche Linie gleich ist.

Den weitreichendsten Schutz gibt der erste Meinungsblock (im Folgenden: Block *Netzwerk/Geld*): Danach ist wegen der Auswirkungen der Pandemie grundsätzlich auch alleinstehenden, jungen Männern eine Rückkehr nicht zumutbar, soweit sie nicht über erhebliche finanzielle Ressourcen oder ein tragfähiges soziales Netzwerk in Afghanistan verfügen (besondere Schutzfaktoren). Allein eine „robuste Konstitution“ oder besondere berufliche Fähigkeiten reichen nicht (unter anderem: VGH Baden-Württemberg; VG Karlsruhe; VG Hannover; VG Lüneburg).<sup>6</sup>

Nicht ganz so weitgehend sind die Veränderungen eines zweiten Meinungsblocks (Block *Durchsetzungsfähigkeit*): Auch er fordert bei jungen, alleinstehenden Männern besondere Schutzfaktoren, hält aber nicht in jedem Fall erhebliche finanzielle Ressourcen oder ein soziales Netzwerk für erforderlich. Es komme auf eine besondere Durchsetzungsfähigkeit an, die auch aus beruflichen Fähigkeiten oder einer Sozialisation in Afghanistan folgen kann (wiederum mit Unterschieden im Detail: z. B. OVG Bremen; OVG Rheinland-Pfalz; VG Hamburg).<sup>7</sup>

Eine dritte Gruppe (Block *unverändert*) geht davon aus, dass die Pandemie nicht zu einer neuen Bewertung der Lage in Afghanistan zwingt. Auch junge, alleinstehende Männer, die nicht über Schutzfaktoren wie ein nennenswertes Vermögen, ein stützendes Netzwerk oder besondere berufliche Fähigkeiten verfügen, können sich danach in Afghanistan

- 4 VGH BW Ur. v. 11.04.2018 – A 11 S 1729/17, Rn. 23, beruhend auf den Maßstäben des EGMR, vgl. etwa EGMR Ur. v. 13.12.2016 – 41738/10 (Paposhvili ./ Belgien), Rn. 174. Kritisch zur Differenzierung bei der Zurechenbarkeit der Notlage: VG München Ur. v. 09.04.2020 – M 6 K 17.32718, Rn. 28 ff. Alle im Folgenden zitierten Entscheidungen lassen sich bei juris finden.
- 5 Besonders deutlich beim VGH Bay. Ur. v. 29.10.2020 – 13a B 20.30347, Rn. 31, dort wird von einem „Regelfall“ gesprochen, zu der sich die Rechtsprechung des Senats gebildet hat; sowie beim VGH BW Ur. v. 03.11.2017 – A 11 S 1704/17, Rn. 463, der bei der Einzelfallentscheidung von einer „Subsumtion“ unter die zuvor formulierten Risiko- und Schutzfaktoren spricht. Außerdem beim VG Hamburg Ur. v. 7.8.2020 – 1 A 3562/17, Rn. 61: „Eine Existenzsicherung mit Hilfe eines Netzwerks ist wie folgt zu prüfen (...)“. Auch beim britischen System der Country Guidances wird von „risk factors“ gesprochen: *Thomas*, Administrative Justice and Asylum Appeals, 2011, S. 212 ff.; *Mitsch*, Das Wissensproblem im Asylrecht, 2020, S. 283.
- 6 VGH BW Ur. v. 17.12.2020 – A 11 S 2042/20, Rn. 102 ff.; VG Karlsruhe Ur. v. 15.05.2020 – A 19 K 16467/17 (Leitsatz); VG Hannover Ur. v. 09.07.2020 – 19 A 11909/17, Leitsatz und Rn. 17 ff.; VG Lüneburg Ur. v. 05.02.2021 – 3 A 190/16, Rn. 53. Außerdem: VG Cottbus Ur. v. 29.05.2020 – 3 K 633/20.A, Rn. 53; VG Cottbus Ur. v. 21.08.2020 – 2 K 1561/16.A, Rn. 72; VG Stuttgart Ur. v. 24.8.2020 – A 15 K 78/18 Orientierungssatz und Rn. 50 ff.; VG Potsdam Ur. v. 25.02.2021 – 13 K 3478/17.A, Rn. 24; VG Köln Ur. v. 18.02.2021 – 14 K 378/17.A, Rn. 50. Die 3. Kammer des VG Cottbus ging Ende März noch davon aus, dass die Pandemie nicht zu einem Wandel der Entscheidungspraxis zwingt (Ur. v. 26.03.2020 – 3 K 1392/17.A, Rn. 62). Ohne klare Risiko- und Schutzfaktoren aber wohl mit ähnlicher Tendenz: VG Magdeburg Ur. v. 28.05.2020 – 4 A 123/20 MD, Rn. 50; VG Arnsberg Ur. v. 02.07.2020 – 6 K 2576/17.A, Rn. 50.
- 7 OVG Bremen Ur. v. 22.09.2020 – 1 LB 258/20, Rn. 52 ff.; OVG Rh-Pf Ur. v. 30.11.2020 – 13 A 11421/19, Rn. 136 (im konkreten Fall wurde die hinreichende Durchsetzungsfähigkeit des Klägers angenommen); VG Hamburg Ur. v. 7.8.2020 – 1 A 3562/17, Rn. 60; VG Hamburg Ur. v. 18.11.2020 – 1 A 5933/18, Rn. 53 (Kläger ist nicht hinreichend durchsetzungsfähig, weil er nicht in Afghanistan sozialisiert ist). Das VG Cottbus Ur. v. 26.8.2020 – 6 K 710/17.A, S. 15 verweist auf das VG Hamburg und bildet ähnliche, aber weniger deutliche Maßstäbe. Auch beim VG Gelsenkirchen Ur. v. 17.8.2020 – 5a K 11323/17.A, Rn. 88 werden bloß die besondere Bedeutung von sozialer Verwurzelung und Vertrautheit mit den Lebensverhältnissen betont, ohne dass die genauen Anforderungen deutlich werden.

trotz der derzeitigen Lage eine Existenz aufbauen (z. B. VGH Bayern; VG Ansbach; VG Freiburg; VG Düsseldorf).<sup>8</sup>

Die Festlegung von Risiko- und Schutzfaktoren für bestimmte Kollektive korrespondiert mit den Basistatsachen zu den Auswirkungen der Pandemie, die die Gerichte ihrer Prognose zugrunde legen. Deutliche Unterschiede sind dabei zwischen den Blöcken *Netzwerk/Geld* und *Durchsetzungsfähigkeit* einerseits und dem Block *unverändert* andererseits zu beobachten. Zwar gehen weitgehend alle Gerichte davon aus, dass die Pandemie und die Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung sowohl die Lage auf dem labilen afghanischen Arbeitsmarkt verschlimmern als auch die Versorgung mit Nahrungsmitteln und Unterkünften für Rückkehrer\*innen negativ beeinflussen, allerdings unterscheiden sich die Entscheidungsgründe hinsichtlich der Verwendung von Herkunftslandinformationen zur zeitlichen Dimension dieser Auswirkungen, sowie der Bedeutung ihrer Kompensation durch lokale, nationale und internationale humanitäre Unterstützung.

### Die zeitliche Dimension der Pandemie

Alle Gerichte berichten einheitlich über die Verhängung eines Lockdowns ab März 2020 in Afghanistan, der mit umfangreichen Einschränkungen des öffentlichen Lebens einherging. Gerichte aus dem Meinungsblock *unverändert* konzentrieren sich allerdings auf die Darstellung des Lockdowns als „temporäres Phänomen“, weshalb es zu einer raschen „Rückkehr zur Normalität“<sup>10</sup> gekommen sei: Teehäuser als Unterkunftsmöglichkeit für Rückkehrer seien wieder voll zugänglich, Arbeitsmöglichkeiten auch für Tagelöhner wieder vorhanden, in- und ausländische Reisebeschränkungen seien aufgehoben und Grenzübergänge wieder geöffnet.<sup>11</sup> Außerdem würden Ausgangsbeschränkungen nicht durchgesetzt, da die Menschen angesichts der wirtschaftlichen Zwänge nicht monatelang im Lockdown verharren könnten. Eine Nichtbefolgung der COVID-Schutzmaßnahmen könne auch von einem Rückkehrer erwartet werden.<sup>12</sup> Auf Grundlage der nur temporären Einschränkungen sei nicht anzunehmen, dass es zu wirtschaftliche Langzeitfolgen komme, die eine Rückkehr nachhaltig erschweren würden.<sup>13</sup>

In Urteilen aus den Meinungsblöcken *Netzwerk/Geld* und *Durchsetzungsfähigkeit* wird hingegen die anhaltende Umsetzung des Lockdowns sowie dessen nachhaltige Auswirkungen auf beispielsweise den Arbeitsmarkt und die Lebensmittelpreise betont. Lockerungen des Lockdowns im Jahresverlauf werden deutlich seltener erwähnt.<sup>14</sup> Die Gerichte bewerten die negativen Auswirkungen der Coronapandemie als nachhaltig. Eine Erholung werde Jahre dauern, es sei mit auf „unabsehbare Zeit“ erschwerten Verhältnissen zu rechnen.<sup>15</sup>

Die unterschiedlichen Schlussfolgerungen der Gerichte beruhen unter anderem auf dem Umgang mit dem fehlenden Wissen über die Entwicklung der Lage in Afghanistan. So macht der VGH Bayern dieses Nichtwissen zu einem zentralen Argument seiner Ablehnung eines Abschiebungsverbots, indem er die aktuelle Situation als „bloße Momentaufnahme“<sup>16</sup> darstellt, die mittelfristige Prognosen unmög-

lich mache. Im Gegensatz dazu argumentieren das OVG Bremen und der VGH Baden-Württemberg, dass zwar die Dynamik der Situation keine langfristige Prognose zulasse, dass aber eine mittelfristige Verschlechterung für ein Abschiebungsverbot ausreiche. Von einer solchen sei auszugehen. Anders als die Entscheidungen aus Bayern wird diese Aussage durch Verweis auf die Prognosen der Weltbank empirisch gedeckt.<sup>17</sup>

### Die Kompensation der humanitären Folgen

Gerichte des Meinungsblocks *unverändert* gehen davon aus, dass die durch Corona hervorgerufenen wirtschaftli-

- 8 VGH Bay. Ur. v. 1.10.2020 – 13a B 20.31004, Rn. 43 ff.; VGH Bay. Ur. v. 26.10.2020 – 13a B 20.31087, Rn. 42 ff.; VG Ansbach 18. Kammer (im Wesentlichen gleich in: Ur. v. 26.05.2020 – AN 18 K 17.31944, Rn. 44; Ur. v. 5.8.2020 – AN 18 K 17.30124, Rn. 53; Ur. v. 03.09.2020 – AN 18 K 17.30328, Rn. 63); VG München Ur. v. 31.08.2020 – M 15 K 17.39104, Rn. 45; VG München Ur. v. 28.09.2020 – M 24 K 17.38700, Rn. 25; VG München Ur. v. 04.11.2020 – M 6 K 17.38927, Rn. 34; VG Würzburg 1. Kammer (im Wesentlichen gleich in: Ur. v. 02.09.2020 – W 1 K 20.30872, Rn. 21 und Ur. v. 26.11.2020 – W 1 K 20.31152, Rn. 45); VG Freiburg 8. Kammer (im Wesentlichen gleich in: Ur. v. 19.05.2020 – A 8 K 9604/17, Rn. 39; Ur. v. 08.09.2020 – A 8 K 10988/17, Rn. 37; Ur. v. 05.03.2021 – A 8 K 3716/17, Rn. 43, dort mit umfangreichen Rspr.-Nachweisen); VG Freiburg Ur. v. 21.07.2020 – A 15 K 2291/17 (Leitsatz); VG Köln Ur. v. 25.08.2020 – 14 K 1041/17.A, Rn. 119; VG Düsseldorf Ur. v. 9.3.2021 – 25 K 1234/19.A, Rn. 243. Die 14. Kammer des VG Köln hat später eine Entscheidung veröffentlicht, die dem Block *Netzwerk/Geld* zuzuordnen ist und damit ihre Bewertung ausdrücklich verändert (VG Köln Ur. v. 19.02.2021 – 14 K 3838/17.A, Rn. 51 ff.).
- 9 VG München Ur. v. 26.08.2020 – M 6 K 17.35362, Rn. 54; VG München Ur. v. 31.08.2020 – M 15 K 17.39104, Rn. 42.
- 10 VG Ansbach Ur. v. 03.09.2020 – AN 18 K 17.30328, Rn. 66.
- 11 VG Freiburg Ur. v. 19.05.2020 – A 8 K 9604/17, Rn. 41; Ur. v. 8.9.2020 – A 8 K 10988/17, Rn. 40; VG Freiburg Ur. v. 21.07.2020 – A 15 K 2291/17, Rn. 65; VG Köln Ur. v. 25.08.2020 – 14 K 1041/17.A, Rn. 82; VG München Ur. v. 28.09.2020 – M 24 K 17.38700, Rn. 28; VG Würzburg Ur. v. 02.09.2020 – W 1 K 20.30872, Rn. 43; VG Regensburg Ur. v. 17.11.2020 – RO 16 K 17.35228, Rn. 53.
- 12 VG Würzburg Ur. v. 02.09.2020 – W 1 K 20.30872, Rn. 46.
- 13 VG Freiburg Ur. v. 19.05.2020 – A 8 K 9604/17, Rn. 43; VG Aachen Ur. v. 18.09.2020 – Aktenzeichen 7 K 157/20.A, Rn. 95; die wirtschaftliche Situation habe sich im Vergleich zu 2019 nicht entscheidend verändert: VG Köln Ur. v. 25.08.2020 – 14 K 1041/17.A, Rn. 121; eine zeitnahe wirtschaftliche Erholung bis Mai 2021 sei absehbar: VG Würzburg Ur. v. 26.11.2020 – W 1 K 20.31152, Rn. 46.
- 14 Nur mit Hinweis auf die Öffnung von Teehäusern: OVG Bremen Ur. v. 22.09.2020 – 1 LB 258/20, Rn. 42; Öffnungen gelten nur für einige Provinzen: VG Magdeburg Ur. v. 28.05.2020 – 4 A 123/20 MD, Rn. 39.
- 15 VG Arnsberg Ur. v. 02.07.2020 – 6 K 2576/17.A, Rn. 48; VG Karlsruhe Ur. v. 15.05.2020 – A 19 K 16467/17, Rn. 110; VGH BW Ur. v. 17.12.2020 – A 11 S 2042/20, Rn. 102; VG Cottbus Ur. v. 21.08.2020 – 2 K 1561/16.A, Rn. 74; VG Lüneburg Ur. v. 05.02.2021 – 3A 190/16, Rn. 53.
- 16 VGH Bay. Ur. v. 01.10.2020 – 13a B 20.31004, Rn. 48.
- 17 VGH BW Ur. v. 17.12.2020 – A 11 S 2042/20, Rn. 102; OVG Bremen Ur. v. 22.09.2020 – 1 LB 258/20, Rn. 51.

chen Schwierigkeiten zu einer enormen Ausweitung humanitärer Unterstützung geführt habe, die „gleichsam kompensatorisch“<sup>18</sup> wirke. Grundsätzlich seien humanitäre Organisationen trotz des Lockdowns in „großem Ausmaß“ aktiv, sowohl bei der Eindämmung der Pandemie als auch bei der Bekämpfung ihrer humanitären Folgen.<sup>19</sup> Die Entscheidungen verweisen außerdem umfangreich auf die Hilfszahlungen internationaler Organisationen sowie auf nationale Maßnahmen zur Linderung der Nahrungsmittelkrise, etwa die Verteilung von Brot durch die afghanische Regierung.<sup>20</sup>

In Urteilen der Blöcke *Netzwerk/Geld* und *Durchsetzungsfähigkeit* ist von der kompensatorischen Wirkung von Hilfsprogrammen keine Rede. Die meisten der in ablehnenden Entscheidungen genannten Hilfsprogramme werden nicht erwähnt oder anders kontextualisiert. So beziehen sich zwar auch diese Urteile auf das Brotverteilungsprogramm der afghanischen Regierung, allerdings nur, um die Brisanz der humanitären Notlage zu unterstreichen und gekoppelt mit dem Hinweis, die Maßnahme verspreche wenig Linderung und bedeute außerdem eine erhöhte Infektionsgefahr wegen der Menschenansammlungen an den Ausgabestellen.<sup>21</sup> Darüber hinaus wird häufiger von den Einschränkungen berichtet, die Hilfsorganisationen aufgrund des Lockdowns erfahren hätten.<sup>22</sup>

An den widersprüchlichen Aussagen zur Möglichkeit von internationalen Hilfsorganisationen und NGO, auch nach Ausbruch der Pandemie noch humanitäre Hilfe leisten zu können, zeigt sich ein selektiver Zugriff der Gerichte auf die Erkenntnismittel. Zwar beziehen sich alle Gerichte dabei weitgehend auf die gleiche Quelle, nämlich das Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (UN OCHA). Dieses veröffentlicht seit Beginn der Pandemie regelmäßig Kurzberichte zur Lage in Afghanistan. Die Gerichte führen jedoch in zahlreichen Fällen nur diejenigen Stellen der Berichte an, die in die oben beschriebene Argumentationslinie passen.<sup>23</sup>

## Fazit: Tatsachengrundlage und Bewertung der kollektiven Gefährdungslage

Krisen als „Wahrnehmungsphänomene“ sind abhängig vom Kontext, in dem diese Bewertung stattfindet.<sup>24</sup> Die Gerichte haben keinen objektiven empirischen Maßstab, ab dem die Situation in Afghanistan aufgrund der Corona-Krise unweigerlich untragbar wäre. Sie diskutieren zwar verschiedene empirische Faktoren und erzeugen damit das Bild einer objektiven Entscheidung, doch die Bewertung der kollektiven Gefährdungslage ist nicht mit den für die Gerichte verfügbaren Tatsachen kausal verknüpft. Maßgeblich für die Entscheidung sind ebenso vorempirische Annahmen darüber, wann eine Notsituation untragbar ist: Gerichte aus dem Meinungsblock *unverändert* nehmen an, dass der zeitliche Charakter der Krise sowie die Kompensation durch humanitäre Hilfe relevant sind und fokussieren sich in der Entscheidungsbegründung entsprechend auf empirische Argumente, die die Kurzfristigkeit der Krise sowie dessen Kompensation beschreiben. Gerichte aus den Blöcken *Netzwerk/Geld* und *Durchsetzungsfähigkeit*

gehen dagegen nicht davon aus, dass diese beiden Faktoren entscheidungserheblich sind, was sich in ihrer Darstellung der Tatsachengrundlage spiegelt. In beiden Fällen werden diese Annahmen von den Gerichten nicht explizit reflektiert.

Durch einen Vergleich der Bewertung kollektiver Gefährdungslagen können Muster der Uneinheitlichkeit offengelegt werden. Im konkreten Fall wird deutlich, wie auf Ebene der Bewertung kollektiver Gefährdungslagen, hier des Kollektivs der jungen, alleinstehenden Männer aus Afghanistan, unterschiedliche Meinungen auf Grundlage unterschiedlicher Tatsachenfeststellungen und vorempirischer Annahmen zur Corona-Krise entstehen. Die Gerichte sollten in ihren Entscheidungsgründen die Bewertung von Risiko- und Schutzfaktoren und damit die Grundlage ihrer Entscheidungen transparent machen, insbesondere durch ent-

- 18 VG Freiburg Urte. v. 08.09.2020 – A 8 K 10988/17, Rn. 51.
- 19 VG Freiburg Urte. v. 21.07.2020 – A 15 K 2291/17, Rn. 73; VG Freiburg Urte. v. 19.5.2020 – A 8 K 9604/17, Rn. 41; VG München Urte. v. 26.8.2020 – M 6 K 17.35362, Rn. 50; VG München Urte. v. 28.09.2020 – M 24 K 17.38700, Rn. 30; siehe aber VG Würzburg Urte. v. 26.11.2020 – W 1 K 20.31152, Rn. 47: Arbeit von NGO war unterbrochen und sei erst nach dem Lockdown wieder angelaufen.
- 20 VG Ansbach Urte. v. 22.06.2020 – AN 18 K 17.30318, Rn. 52; VG Freiburg Urte. v. 08.09.2020 – A 8 K 10988/17, Rn. 52; VG Freiburg Urte. v. 21.07.2020 – A 15 K 2291/17, Rn. 74; VG Köln Urte. v. 25.08.2020 – 14 K 1041/17.A, Rn. 101; VG Regensburg Urte. v. 17.11.2020 – RO 16 K 17.35228, Rn. 51; VG Würzburg Urte. v. 26.11.2020 – W 1 K 20.31152, Rn. 47.
- 21 OVG Bremen Urte. v. 22.09.2020 – 1 LB 258/20, Rn. 39; VG Magdeburg Urte. v. 28.05.2020 – 4 A 123/20 MD, Rn. 49; VG Cottbus Urte. v. 29.5.2020 – 3 K 633/20.A, Rn. 50; VG Karlsruhe Urte. v. 15.05.2020 – A 19 K 16467/17, Rn. 105.
- 22 OVG Bremen Urte. v. 22.09.2020 – 1 LB 258/20, Rn. 28; VG Cottbus Urte. v. 29.05.2020 – 3 K 633/20.A, Rn. 49; VG Karlsruhe Urte. v. 15.05.2020 – A 19 K 16467/17, Rn. 101; VG Magdeburg Urte. v. 28.05.2020 – 4 A 123/20 MD, Rn. 48; VG Stuttgart Urte. v. 24.8.2020 – A 15 K 78/18, Rn. 51; VG Hamburg Urte. v. 07.08.2020 – 1 A 3562/17, Rn. 52.
- 23 So ist etwa in den regelmäßigen *COVID-19 Multi-Sectoral Response Operational Situation Reports* davon die Rede, es gebe Berichte darüber, dass die Lockdown-Maßnahmen die Mobilität humanitärer Organisationen beeinträchtigen. Im Folgesatz wird darauf verwiesen, dass die Organisationen dennoch aktiv bleiben und die Regierung dazu drängen, ihre Mobilität stärker zu ermöglichen. Gerichte aus dem Meinungsblick unverändert ziehen die Quelle für die Aussage heran, dass die Organisationen aktiv bleiben (z. B. VG Freiburg Urte. v. 19.05.2020 – A 8 K 9604/17, Rn. 41), Entscheidungen aus den Blöcken *Netzwerk/Geld* und *Durchsetzungsfähigkeit* beziehen sich hingegen nur auf die Aussage zur Einschränkung der Mobilität (z. B. VG Karlsruhe Urte. v. 15.05.2020 – A 19 K 16467/17, Rn. 106).
- 24 *Mergel*, Krisen als Wahrnehmungsphänomene. in: Mergel, Thomas (Hrsg.), Krisen verstehen. Historische und kulturwissenschaftliche Annäherungen, 2012, S. 9–24; für die unterschiedliche Wahrnehmung dessen, was als Krise verstanden wird, siehe in Bezug auf Afghanistan allgemein *Schetter*, Krise, Katastrophe und soziale Ordnung: Der Bürgerkrieg in Afghanistan. in: Mergel, Thomas (Hrsg.), Krisen verstehen. Historische und kulturwissenschaftliche Annäherungen, 2012, 99–116. Zu Corona in der Rechtsprechung: *Klafki*, Kontingenz des Rechts in der Krise Rechtsempirische Analyse gerichtlicher Argumentationsmuster in der Corona-Pandemie, JöR 2021 (69), i. E.

sprechende Leitsätze und vor allem durch eine systematischere Veröffentlichungspraxis. Anstatt wie aktuell üblich nur selektiv (teilweise sich im Wortlaut wiederholende) Entscheidungen von einigen Gerichten zu publizieren, sollte eine konsequente Veröffentlichung von Grundsatzentscheidungen jedes Spruchkörpers die Regel sein.

Mehr Transparenz wäre auch auf Ebene des BAMF wünschenswert. Sichtbar ist lediglich, dass die Pandemie 2020 dort zu keiner nennenswerten Zunahme von Abschiebungsverboten geführt hat.<sup>25</sup> Zugleich rechtfertigt das BAMF die hohe Korrekturquote seiner Bescheide durch die Gerichte mit einer Art „Corona-Effekt“.<sup>26</sup> Um nachvollziehen zu können, wie genau das BAMF die kollektive Gefährdungslage durch Corona beurteilt, muss die Behörde ihre Entscheidungspraxis transparenter machen. Die Behauptung, dass Einzelfallentscheidungen nur schwer direkt verglichen werden können,<sup>27</sup> darf kein Argument gegen eine Untersuchung der Entscheidungspraxis von behördlichen und gerichtlichen Asylverfahren sein. Der Vergleich der Bewertung kollektiver Gefährdungslagen zeigt, wie eine systematische Analyse dieser Entscheidungspraxis gelingen kann. Solange allerdings vorempirische Annahmen zu einer divergierenden Tatsachenfeststellung etwa über die Auswirkungen der Pandemie oder gar zu einem selektiven Zugriff auf die Erkenntnismittel je nach Argumentationslinie führen, besteht wenig Hoffnung auf mehr Einheitlichkeit, von einer Änderung der oft restrikti-

ven Entscheidungs- und Abschiebungspraxis zum Herkunftsland Afghanistan ganz zu schweigen.

**Valentin Feneberg**, *Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Integrative Research Institute Law & Society der Humboldt-Universität zu Berlin, und*

**Paul Pettersson**, *Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Dr. Winfried Kluth an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.*

*Beide Autoren beschäftigen sich in ihren Promotionsprojekten mit kollektiven Gefährdungslagen und der Verwendung von Herkunftslandinformationen bei ihrer Bewertung. Für Rückmeldungen zu den hier geäußerten Thesen sind sie dankbar (valentin.feneberg@rewi.hu-berlin.de, paul.pettersson@jura.uni-halle.de).*

- 25 Der Unterschied zwischen dem Anteil der Abschiebungsverbote aller materiellen BAMF-Entscheidungen zu Antragsstellenden aus Afghanistan zwischen den Jahren 2019 (32,8 Prozent) und 2020 (34,5 Prozent) fällt kaum ins Gewicht und ist geringer als die Schwankungen dieses Anteils in den Vorjahren, vgl. *BAMF*, Asylgeschäftsstatistiken 2017 bis 2020.
- 26 *BAMF*, Gerichtsstatistik 2020 (online: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2021/20210329-am-gerichtsstatistik-2020.html?nn=282388>).
- 27 *Praschma*, ZAR 2020, 223 (224; 229). Dagegen: *Schneider* ZAR 2021, 10 ff., siehe auch *Feneberg/Pukrop* Asylmagazin 2020, 355 ff.

## Rechtspolitische Forderungen des BDVR 2021

- *Pakt für den Rechtsstaat verlängern – Justiz stärken*
- *Effizientere asylgerichtliche Verfahren durch schnelle Klärung von Grundsatzfragen*
- *Beteiligung von Fachbeiräten an umweltbezogenen Entscheidungsverfahren stärken*
- *Effektiver Rechtsschutz durch wirkungsvolle Vollstreckung*
- *Durchführung von Videoverhandlungen erleichtern*
- *Einführung einer besonderen Verfahrensgebühr für Vielkläger im verwaltungsgerichtlichen Verfahren*

### Pakt für den Rechtsstaat verlängern – Justiz stärken

Im Juni 2019 beschlossen Bund und Länder den Pakt für den Rechtsstaat mit dem Ziel, bundesweit 2000 neue Stellen für Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zu schaffen. Mit den auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit entfallenden Stellen konnte insbesondere die Entwicklung im Asylbereich mit der massiven Steigerung der Fallzahlen aufgefangen werden. Allerdings sind die Mittel aus dem Pakt für den Rechtsstaat nur befristet wirksam und können die Gelder aus dem Rechtsstaatspakt die neu geschaffenen Stellen nicht dauerhaft finanzieren.

Im Moment droht angesichts der bevorstehenden Sparzwänge wegen der Kosten zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie ein Rückfall auf den vor den Anstrengungen von Bund und Ländern in den vergangenen Jahren geschaffenen

Zustand. So sollen frei werdende Stellen gestrichen oder nicht wiederbesetzt werden. Dies wird wieder zu nachhaltigen Einschränkungen bei der Gewährung effektiven Rechtsschutzes führen. Die Altbestände, deren Abbau durch die zuletzt geschaffenen Stellen ermöglicht wurde, werden wieder wachsen. Die Folgen für den Vertrauensverlust in den Rechtsstaat werden erheblich sein. In Anbetracht der Bedeutung des Rechtsstaats für jeden Einzelnen und für die Gesellschaft und der infolge der Pandemie noch verstärkten Herausforderungen, bei deren Bewältigung sich insbesondere die Verwaltungsgerichtsbarkeit als wichtiger Pfeiler des Rechtsstaats erwiesen hat, muss die Funktionsfähigkeit der Justiz durch die Gewährleistung der finanziellen und sachlichen Voraussetzungen für einen effektiven, schnellen und bürgernahen Rechtsschutz sichergestellt werden. Die Länder allein werden das finanziell nicht bewältigen können. Es bedarf einer weiteren gemeinsamen Anstrengung von Bund und Ländern.

**Es braucht daher eine Anschlussvereinbarung der Länder mit dem Bund, die den begonnenen Personalzuwachs weit über 2021 hinaus verstetigt.**

Die Fortschreibung des Pakts für den Rechtsstaat sollte neben der personellen Ausstattung aber auch die technische Ausstattung der Justiz beinhalten. Gerade in der Corona-Krise ist klar geworden, dass die Justiz schnell mehr Möglichkeiten anbieten muss, aus dem Homeoffice

zu arbeiten und Verhandlungen an allen Gerichten auch per Videokonferenz zu führen. Bei der Netzinfrastruktur und der IT-Ausstattung bestehen allerdings regional erhebliche Unterschiede, sodass eine Justiz mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten droht.

**Mit einem Digitalpakt sollte der Bund die Länder angesichts knapper Haushalte, die durch Corona-Maßnahmen erst recht belastet sind, stark unterstützen.**

## Effizientere asylgerichtliche Verfahren durch schnelle Klärung von Grundsatzfragen

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem wird auch künftig maßgeblich durch die Effizienz des asylgerichtlichen Verfahrens geprägt werden. Zur Sicherstellung eines zügigen und einheitlichen Rechtsschutzes bedarf es zeitnah weiterer gesetzgeberischer Maßnahmen. Die Oberverwaltungsgerichte und das Bundesverwaltungsgericht müssen in die Lage versetzt werden, rechtliche und tatsächliche Fragen von grundsätzlicher Bedeutung schnell und abschließend zu klären. Divergieren verwaltungsgerichtliche Entscheidungen in Bezug auf rechtliche oder tatsächliche Fragen von grundsätzlicher Bedeutung, so hat eine solche Divergenz unweigerlich eine Vielzahl weiterer asylgerichtlicher Verfahren zur Folge. Nur zeitnahe ober- und ggf. höchstgerichtliche Entscheidungen vermögen insoweit zu einer Vereinheitlichung der asylgerichtlichen Rechtsprechung und damit zu einer Reduzierung verwaltungsgerichtlicher Verfahren beizutragen. Einheitliche obergerichtliche und höchstgerichtliche Rechtsprechung vermittelt Asylantragstellern Orientierung und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Rechtssicherheit. Sie fördert unmittelbar eine Verringerung der Eingangsbelastung der Verwaltungsgerichte und ermöglicht eine effizientere und damit zügigere Erledigung bereits anhängiger Verfahren.

Zur Realisierung dieses Ziels ist den Verwaltungsgerichten zu ermöglichen, in Bezug auf Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung zum einen die Berufung in Hauptsacheverfahren und zum anderen die Beschwerde in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes zuzulassen und dem Oberverwaltungsgericht dadurch verlässlich Gelegenheit zu geben, rechtsvereinheitlichend zu entscheiden. Eine solche obergerichtliche Klärung führt regelmäßig dazu, dass die geklärte Rechtsfrage nicht länger Gegenstand divergierender erstinstanzlicher Entscheidungen ist und in der Folge auch nicht zum Anlass für die Einlegung gerichtlicher Rechtsbehelfe genommen wird.

Dem Bundesverwaltungsgericht ist die Möglichkeit einzuräumen, nicht nur Rechtsfragen, sondern auch tatsächliche Fragen von grundsätzlicher Bedeutung in Bezug auf die Beurteilung der asyl- und rückführungsrelevanten Lage in einem Herkunftsland einer Klärung zuzuführen. Ein Bedürfnis hierfür besteht, wenn Oberverwaltungsgerichte die herkunftslandbezogenen Verhältnisse unterschiedlich würdigen, weil eine solche Divergenz Asylantragstellern Veranlassung gibt, gegen sie belastende behördliche Entscheidungen unter Berufung auf die hiervon abweichende günstigere obergerichtliche Rechtsprechung im asylge-

richtlichen Verfahren vorzugehen. Die Klärung dieser tatsächlichen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung durch das Bundesverwaltungsgericht löst eine solche Divergenz auf, gibt sowohl Antragstellern als auch dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Orientierung für die Beurteilung gleichgelagerter Fragen, erleichtert die Arbeit der Verwaltungsgerichte und reduziert die Anzahl asylgerichtlicher Verfahren.

## Beteiligung von Fachbeiräten an umweltbezogenen Entscheidungsverfahren stärken

Im Umweltrecht werden nach wie vor und immer wieder behördliche Defizite beim Vollzug der Umweltbelange beklagt. So ergeben sich z. B. größere Unsicherheiten bei der fachlichen Prüfung der artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände. Die Anwendung des Gesetzes kann tatsächliche naturschutzfachliche Feststellungen verlangen, zu denen weder eine untergesetzliche Normierung erfolgt ist noch in Fachkreisen und Wissenschaft allgemein anerkannte Maßstäbe und Methoden existieren. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber deshalb in grundrechtsrelevanten Bereichen aufgegeben, für eine zumindest untergesetzliche Maßstabsbildung beispielsweise durch die Einsetzung fachkundiger Gremien zur Festlegung einheitlicher Maßstäbe und Methoden zu sorgen. Für die verwaltungsgerichtliche Kontrolle ergibt sich das Problem, dass von der Behörde eingeholte sachverständige Gutachten Gutachten gegenüberstehen, die von den Umweltvereinigungen oder von Privaten beauftragt worden sind. Nicht selten wird darüber gestritten, ob von dem Gericht ein Obergutachten einzuholen ist.

Die Arbeit von Fachbeiräten soll im Umweltrecht dazu beitragen, dass Umweltbelange ausgewogen wahrgenommen werden. Hierfür ist es aber erforderlich, dass ihre Besetzung repräsentativ und streng fachkundlich erfolgt, ihr Aufgabenkreis erweitert und ihre Arbeit professionalisiert wird. Bislang haben die Beiräte wie z. B. die bestehenden, ehrenamtlich tätigen Naturschutzbeiräte in den Bundesländern in der Regel nur die Aufgabe, die Behörde allgemein zu beraten und für die betroffenen Belange in der Öffentlichkeit einzutreten. Diese eingeschränkte Aufgabenzuweisung schöpft aber das Integrationspotenzial der Arbeit von Fachbeiräten nur unzureichend aus. Der BDVR schlägt deshalb vor, dass im Umweltrecht Fachbeiräte obligatorisch mit der fachlichen Begutachtung von für die Entscheidung der Behörden maßgeblichen, schwierigen Tatsachenfragen betraut werden und die fachkundigen Beiratsmitglieder für diese Tätigkeit eine angemessene Aufwandsentschädigung erhalten. Die Erstellung von Fachgutachten durch die Beiräte bietet dabei die Möglichkeit, bereits in einem frühen Verfahrensstadium unterschiedliche Sichtweisen transparent zu machen und in einem fachlichen Diskurs abzugleichen. Auf dieser breiten, fachlich abgestimmten Grundlage können dann die zuständigen Behörden ihre eigenverantwortliche Entscheidung über die betroffenen Umweltbelange besser treffen. Dies kann auch die Einholung weiterer Gutachten in einem sich anschließenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren entbehrlich machen.

## Effektiver Rechtsschutz durch wirkungsvolle Vollstreckung

Der grundrechtliche Anspruch jedes Bürgers auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG, Art. 47 GRCh) ist erst vollständig, wenn den Gerichten auch wirksame Mittel zur Verfügung stehen, ihre getroffenen Entscheidungen zwangsweise durchzusetzen. Dies gilt in nicht minderem Maße gegenüber Behörden. Auch wenn die Befolgung gerichtlicher Entscheidungen aufgrund der rechtsstaatlichen Bindungen der staatlichen Stellen und ihrer Bediensteten auch ohne Androhung und Anwendung von Beugemaßnahmen selbstverständlich sein sollte, zeigt die Erfahrung gerade der jüngeren Zeit, dass sich das den Verwaltungsgerichten zur Verfügung stehende Instrumentarium zur Vollstreckung gegen den Staat als Hoheitsträger als nicht hinreichend wirkungsvoll erweist. Eine an behördlichem Beharrungsvermögen scheiternde Realisierung eines gerichtlich rechtskräftig festgestellten Rechtsanspruches stellt die Autorität der Verwaltungsgerichte in Frage und beschädigt damit ein wesentliches Element des Rechtsstaates.

Nach dem gegenwärtig geltenden § 172 Satz 1 VwGO kann das Gericht des ersten Rechtszugs, wenn eine Behörde in den Fällen eines Folgenbeseitigungs-, Verpflichtungs- oder Bescheidungsurteils oder einer einstweiligen Anordnung der ihr in dem Urteil oder in der einstweiligen Anordnung auferlegten Verpflichtung nicht nachkommt, auf Antrag unter Fristsetzung gegen sie ein Zwangsgeld bis 10.000 € durch Beschluss androhen, nach fruchtlosem Fristablauf festsetzen und von Amts wegen vollstrecken.

Diese Privilegierung der öffentlichen Hand bei der Vollstreckung durch die Beschränkung auf das alleinige Beugemittel des Zwangsgeldes und dessen Höhe von 10.000 € bedarf im Interesse der tatsächlichen Wirksamkeit des Rechtsschutzes der zeitgemäßen Anpassung.

Zum einen hat sich das in § 172 Satz 1 VwGO vorgesehene Höchstmaß des Zwangsgeldes von 10.000 € als nicht geeignet erwiesen, in jedem Fall einen hinreichenden Beugedruck zu erzeugen. Die entsprechende, bei der 2001 erfolgten Anpassung geäußerte Erwartung des Gesetzgebers (BT-Drs. 14/6393 S. 14) hat sich nicht realisiert. Im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes gilt es daher, den Höchstbetrag auf 100.000 € heraufzusetzen, um Behörden, die sich einer Befolgung der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung verweigern, die Ernsthaftigkeit der Konsequenzen ihrer Haltung vor Augen zu führen.

Um die Wirksamkeit des Zwangsgeldes darüber hinaus zu steigern und insbesondere Landesbehörden zu einer konsequenten Befolgung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen anzuhalten, ist daneben den Verwaltungsgerichten durch eine klarstellende Neuregelung des § 172 Satz 1 VwGO die Option zu eröffnen, anstelle einer im Regelfall erfolgenden Abführung des Zwangsgeldes an die Landeskasse, die eine bloße Umbuchung im Staatshaushalt bedeutete, die Zahlung des Zwangsgeldes an Dritte, namentlich gemeinnützige Einrichtungen, anzuordnen.

Schließlich ist für die Fälle des § 172 VwGO, in denen sich ein (wiederholtes) Zwangsgeld von vornherein als nicht erfolversprechend und untauglich erweist, das

Instrumentarium der verwaltungsgerichtlichen Vollstreckung auszubauen und ein Rückgriff auf weitergehende Zwangsvollstreckungsmaßnahmen der Zivilprozessordnung gesetzlich zu verankern. Die insoweit bislang lediglich durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung aufgezeigte Möglichkeit ist im Interesse der Rechtssicherheit sowie vor dem Hintergrund etwaig berührter Grundrechte betroffener Amtswalter durch eine ausdrückliche, präzise und in ihrer Anwendung vorhersehbare Regelung auszugestalten. Diese sollte insbesondere die unbestrittene Anwendung der Zwangsmaßnahmen des § 888 ZPO und damit auch die Anordnung von Zwangshaft gegenüber einem handlungsverpflichteten Behördenleiter umfassen. Ein Eingriff in die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung ist hiermit nicht verbunden, da die Abwesenheit eines Behördenleiters angesichts bestehender Vertretungsregeln nicht unabwendbar zur Funktionsunfähigkeit seiner Behörde führt und es zudem jeder Amtsträger selbst in der Hand hat, ob gegen ihn die Zwangshaft vollstreckt werden muss.

## Durchführung von Videoverhandlungen erleichtern

Die bereits seit dem Jahr 2002 existierende Möglichkeit, Verfahrenseteiligte sowie Zeugen und Sachverständige im Wege der Videoübertragung an Verhandlungen oder Erörterungsterminen teilnehmen zu lassen (§ 102 a VwGO) hat während der COVID-19-Pandemie eine neue Bedeutung erlangt. Während die gesetzlich bestehende Möglichkeit mangels technischer Ausstattung lange Zeit kaum genutzt werden konnte, haben die Verwaltungsgerichte bundesweit seit dem Frühjahr 2020 in großem Umfang die Voraussetzungen für die Durchführung von Videoverhandlungen geschaffen. Damit wird ein wesentlicher Beitrag zur Aufrechterhaltung der Verhandlungsfähigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter Pandemiebedingungen geleistet. Videoverhandlungen können aber auch darüber hinaus in vielen Situationen ein probates Mittel zur effektiven Verfahrenserledigung sein. Insbesondere bei Sachen, in denen es bei weitgehend unstrittigem Sachverhalt im Wesentlichen um die Erörterung von Rechtsfragen geht, können auch unabhängig von Kontakt- und Reisebeschränkungen in vielen Fällen – unter Umständen lange – Anfahrten für Beteiligte reduziert werden. Dies kann die Koordinierung von Terminen erleichtern oder durch eine – ggf. frühe – Videoerörterung zur beschleunigten Erledigung beitragen.

Der Durchführung von Videoverhandlungen stehen allerdings häufig praktische Hindernisse aufseiten der Beteiligten entgegen. Dies liegt kaum an nicht bestehenden grundlegenden technischen Voraussetzungen wie einem Internetzugang und der Verfügbarkeit einer Kamera. Die Teilnahme vor allem der beklagten öffentlichen Stellen scheitert nicht selten an der fehlenden Kompatibilität der eingesetzten Systeme oder dem fehlenden Zugang zu ihnen aufgrund der jeweiligen IT-Konfiguration. Dies betrifft nur in geringerem Umfang die Rechtsschutzsuchenden und ihre Prozessvertreter, die in der Regel über ihre IT-Systeme freier verfügen können. Angesichts der Ausgestaltung der

Videoverhandlung als Recht der Beteiligten, welches diese in Anspruch nehmen können oder nicht, hängt die Bereitschaft zur Teilnahme aber auch an der Akzeptanz und dem Vertrauen in die Datenschutzkonformität und Sicherheit der eingesetzten Systeme.

Aus Sicht des BDVR sollte die Durchführung von Videoverhandlungen erleichtert werden. Hierzu erscheint es geboten, der Justiz Videoverhandlungslösungen zur Verfügung zu stellen, von denen sie praktisch und zuverlässig Gebrauch machen kann. Das macht einen gemeinsamen Standard erforderlich, um sicherzustellen, dass alle Beteiligten grundsätzlich einen Zugang einrichten können. Die aktuelle Situation, in der gerade am Verfahren beteiligte Behörden teilweise die dem jeweiligen Verwaltungsgericht zur Verfügung stehende Videolösung aufgrund von datenschutzrechtlichen oder IT-Sicherheitsbedenken der Behördenleitung nicht einsetzen dürfen, behindert die Durchführung von Videoverhandlungen erheblich. Abhilfe könnte eine bundesweite gemeinsame Videoverhandlungsplattform der Justiz schaffen, die ein hohes Maß an zuverlässiger Verfügbarkeit mit Unbedenklichkeit in datenschutzrechtlicher und IT-Sicherheitshinsicht verbindet. Diese müsste in allen Landes- und Bundesbehörden zugänglich gemacht werden. Überdies müsste sie für Rechtsschutzsuchende und ihre Prozessvertreter bedenkenlos installierbar sein. Alternativ müsste zumindest ein gemeinsamer Katalog von Plattformen definiert werden, bei denen der Zugang aller Landes- und Bundesbehörden sicherzustellen ist und die auch von den übrigen Beteiligten problemlos einsetzbar sind.

## Einführung einer besonderen Verfahrensgebühr für Vielkläger im verwaltungsgerichtlichen Verfahren

Die knappen personellen Ressourcen der Verwaltungsgerichtsbarkeit werden in sämtlichen Instanzen immer wieder durch einzelne Kläger übermäßig in Anspruch genommen. Insbesondere in Rechtsgebieten, in denen Gerichtsgebührenfreiheit besteht, wird durch diese Kläger eine Vielzahl von Verfahren anhängig gemacht, die in aller Regel keine Aussicht auf Erfolg haben. Dieses Phänomen ist insbesondere in Rechtsgebieten, in denen etwa aus sozialpolitischen Gründen (vgl. § 188 VwGO) Gerichtskosten nicht erhoben werden, zu beobachten. Die Kostenfreiheit bewirkt, dass immer wieder in der Regel anwaltlich nicht vertretene Kläger die Möglichkeit, ohne finanzielle Risiken Verfahren bei den Verwaltungsgerichten zu betreiben, missbrauchen. Wenngleich diese Kläger nur einen minimalen Bruchteil der Rechtsschutzsuchenden ausmachen, belasten sie die Verwaltungsgerichtsbarkeit in ganz erheblichem Maße. Um die Gerichtsbarkeit vor einer sachfremden, weil nicht auf einem berechtigten Rechtsschutzbegehren beruhenden Bindung ihrer knappen Ressourcen zum Nachteil der übrigen Rechtsschutzsuchenden zu schützen, bedarf es der Einführung einer gesonderten Verfahrensgebühr. Diese Gebühr, die nicht von einer etwaigen Gewährung von Prozesskostenhilfe erfasst sein darf, ist ab der von dem Betroffenen innerhalb eines Jahres bei einem Gericht erhobenen fünften Streitsache für jeden Rechtszug zu erheben und mit der Fiktion der Rücknahme des Rechtsbehelfs für den Fall der Nichterichtung binnen Monatsfrist zu verknüpfen.



## Zur Justizreform in Polen

### Offener Brief des BDVR an die Europäische Kommission vom 21.04.2021

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin,  
sehr geehrte Frau Dr. von der Leyen,

die Europäische Union hat einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts etabliert, dessen Funktionsweise gerade im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit gegenseitiges Vertrauen in die Standards richterlicher Prüfung und die Unabhängigkeit der Gerichte aller Mitgliedstaaten voraussetzt. Vor diesem Hintergrund besteht nach Auffassung des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsricht-

terinnen e.V. (BDVR) im Hinblick auf die in Polen laufende Justizreform Anlass zu ernster Sorge.

Freiheit, Sicherheit und Recht können nur durch gewaltenteilige Regierungssysteme gewährleistet werden; ebendiese Vorstellung ist gesicherte Grundlage des Rechtsverständnisses der Unionsverträge, die auch Polen unterzeichnet hat. Die Wahrung verbrieftener Bürger- und Menschenrechte setzt von den Machtstrukturen der Regierung unabhängige Kontrollinstanzen voraus. Unabhängig ist aber nur, wer für die Aus-

übung seiner Amtstätigkeit nicht mit disziplinarischer Ahndung oder Strafverfahren überzogen werden kann. Die insofern in Polen eingeführten Disziplinaratbestände für Richterinnen und Richter und die entgegen der einstweiligen Anordnung des Gerichtshofs der Europäischen Union fortgeführte Tätigkeit der am Obersten Gerichtshof eingerichteten Disziplinarkammer, die auch Gegenstand des von der Europäischen Kommission laut Mitteilung vom 31.03.2021 aktuell angestrebten Vertragsverletzungsverfahrens sind, begründen auch nach Auffassung des BDVR eine schwerwiegende Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit.

Entsprechendes gilt für die Personalvorschläge des neu gewählten Landesjustizrats, gegen dessen Entscheidungen tatsächlich effektiver Rechtsschutz nicht gewährleistet ist (vgl. EuGH, Urteil der Großen Kammer vom 02.03.2021 – C-824/18 –). Denn eine eigenständige und unabhängige Gewalt können Gerichte nur sein, wenn ihre Personalauswahl auf fachlicher Qualifikation beruht und nicht von parteilichen Schaltzentren gesteuert und bestimmt wird. Zur Verteidigung dieser Garantien bedarf es tatsächlich effektiver Rechtsbeihilfe. Die dies negierende Entwicklung in Polen erscheint umso dramatischer, als sie sich unter den Augen und der Herrschaft des Unionsrechts vollzieht. Sie wird, wenn dem nicht effektive Haltepunkte entgegengesetzt werden, Nachahmer in anderen Staaten finden und das Erscheinungsbild der unabhängigen Justiz im gesamten Rechtsraum der Europäischen Union nachhaltig schädigen.

Wir fordern die Europäische Kommission daher auf und bitten eindringlich, den andauernden Beeinträchtigungen der

richterlichen Unabhängigkeit in Polen rasch und noch entschiedener entgegenzutreten. Nur so kann nach unserer festen Überzeugung Schaden von der Institution der Justiz und an den Werten der Europäischen Union abgewandt werden. Nachgelagerte Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Union, die erst in Jahren ergehen und naturgemäß jeweils nur einzelne Fälle erfassen, werden nicht mehr geeignet sein, Abhilfe für die eingetretene Beschädigung der Funktionsfähigkeit einer unabhängigen Justiz zu bieten. Vor einer derartigen Entwicklung muss aus fachlicher Sicht dringend gewarnt werden, weil sie die Grundlagen der justiziellen Zusammenarbeit in der Europäischen Union gefährden würde.

In Übereinstimmung mit der European Association of Administrative Judges (Anschreiben der AEAJ und weiteren europäischen Richtervereinigungen vom 30. September 2020), deren Forderungen wir bekräftigen, halten wir weitere unmittelbare und effektive Maßnahmen der Europäischen Kommission daher für unverzichtbar. Insbesondere sollten nach unserer festen Überzeugung Zwangsgelder wegen der Missachtung der Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union beantragt und der neu geschaffene „Rechtsstaatsmechanismus“ unverzüglich zur Anwendung gebracht werden.

In der Hoffnung auf Ihr sachdienliches, rasches und entschiedenes Einschreiten gegen die andauernden und fortschreitenden Beeinträchtigungen der Unabhängigkeit der Justiz in Polen verbleiben wir mit den besten Grüßen

Dr. Robert Seegmüller (Vorsitzender)

## Seminarreihe der IRZ für geflüchtete arabischsprachige Juristinnen und Juristen

### 1. Fortbildung des juristischen Nachwuchses für eine nachhaltige Rechtsstaatsförderung

Seit über 25 Jahren unterstützt die Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit (IRZ) als gemeinnütziger Verein Staaten bei der Schaffung rechtsstaatlicher und marktwirtschaftlicher Strukturen. Die IRZ arbeitet sowohl im Auftrag und mit Mitteln des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) als auch mit projektbezogenen Förderungen u. a. des Auswärtigen Amtes. Zudem führt die IRZ EU-Projekte durch, die von der Europäischen Kommission im Rahmen der Nachbarschafts- und Beitritts politik der Europäischen Union eingerichtet und finanziert werden.

Um die internationale rechtliche Zusammenarbeit mit den Partnerstaaten nachhaltig zu fördern und den Rechtsstaatsgedanken unter dem juristischen Nachwuchs in den IRZ-Partnerstaaten des Nahen Ostens zu verbreiten, wurde im Jahr 2016 eine Seminarreihe speziell für geflüchtete arabischsprachige Juristinnen und Juristen konzipiert und seitdem jährlich durchgeführt. Ziel des Seminars ist sowohl eine Vernetzung des juristischen Nachwuchses der Partnerstaaten

untereinander als auch die Ermöglichung eines internen sowie externen Austauschs zu diversen Rechtsfragen. Dabei werden den Teilnehmenden Kenntnisse des allgemeinen Zivilrechts, Strafrechts und öffentlichen Rechts vermittelt, und sie werden in den Schlüsselkompetenzen für Juristinnen und Juristen geschult. So entsteht im Rahmen des Seminars ein rechtsvergleichender Diskurs mit unterschiedlichen Fachexpertinnen und -experten über konkrete juristische Sachverhalte. Nach Beendigung des Seminars sollen die Teilnehmenden als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren fungieren und ihr erworbenes Wissen nach Möglichkeit an andere Schlüsselakteure weitergeben.

Um diesen Austausch dauerhaft und nachhaltig etablieren zu können, wurde eine digitale Alumni-Gruppe gegründet, die es den Teilnehmenden einerseits ermöglicht, ihren Austausch untereinander fortzusetzen, sowie andererseits den Kontakt zur IRZ zu halten, um den Bedarf für künftige Seminare zu ermitteln und über anstehende Veranstaltungen und Hospitationsprogramme zu informieren.

Über die bereits erwähnte Zielsetzung hinaus soll das Seminar einen Beitrag zur Integration der geflüchteten arabischsprachigen Juristinnen und Juristen leisten und ihnen

den Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt erleichtern. Zudem dient es in diesem Zusammenhang als eine zusätzliche Qualifikation und befähigt die (potenziellen) künftigen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger – auch im Falle einer Rückkehr in ihre Heimatländer – das erworbene Wissen für den Aufbau des Rechtsstaats verwenden zu können.

Das Seminar wurde daher als Seminarreihe konzipiert, um eine fortlaufende Schulung unterschiedlicher Teilnehmerinnen und Teilnehmer derselben Zielgruppe zu gewährleisten. Bereits seit mehr als fünf Jahren führt die IRZ im Rahmen der institutionellen Förderung des BMJV diese Seminarreihe durch. In Anbetracht der äußerst positiven Resonanz sowohl aufseiten der Teilnehmenden als auch der Expertinnen und Experten, wurde die Veranstaltungsreihe zur Förderung arabischsprachiger Juristinnen und Juristen im Jahr 2020 um ein Hospitationsprogramm erweitert.

## 2. Hürden als Aufstiegschance

Der Krieg in Syrien und dem Irak und die damit einhergehende Instabilität dieser Länder und der gesamten Region des Nahen Ostens führen zu Flucht und Auswanderung vieler hoch qualifizierter Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwender. Viele Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Staatsbedienstete oder Richterinnen und Richter mussten aufgrund des Krieges und u. a. mit traumatisierenden Erfahrungen ihr Heimatland verlassen. In Deutschland angekommen, steht diese Personengruppe als eine ehemals „bildungsprivilegierte“ Gesellschaftsgruppe vor großen Herausforderungen. Sie muss einen neuen Anfang wagen und viele Hürden überwinden, um ihren Lebensunterhalt verdienen zu können.

Eine der größten und bereits überwundenen Herausforderungen der Zielgruppe unseres Seminars war das Erlernen der deutschen Sprache. Insbesondere ist die Aneignung der für den Beruf des Juristen/der Juristin notwendigen Sprachfertigkeiten sowie der entsprechenden Fachterminologie erforderlich, um sich bei der Auseinandersetzung mit juristischen Texten und Gesetzen zurechtzufinden. Auch eine neue juristische Herangehensweise bei der Darstellung rechtlicher Sachverhalte und bei der Erarbeitung von Lösungen juristischer Probleme muss diese Zielgruppe erlernen und beherrschen.

Erfreulicherweise hat sich dabei gezeigt, dass das Potenzial der Zielgruppe und ihre Leistungsbereitschaft nicht zu unterschätzen sind. Die Teilnehmenden gehören zu einer aufstrebenden intellektuellen Elite ihrer Heimatländer und sind zugleich eine um Integration bemühte Personengruppe in einer Gesellschaft, von der sie sich Schutz und Zuflucht vor Krieg und Vertreibung erhoffen. Bemerkenswert ist auch, dass einige der Teilnehmenden des Seminars innerhalb kurzer Zeit nach der Ankunft in Deutschland nicht nur nahezu akzentfreies Deutsch sprechen können, sondern auch mit guten Abschlussnoten ein LL.M.-Studium an einer deutschen Universität absolviert haben.

Das Seminar und seine inhaltliche Konzeption fokussieren sich auf diese Zielgruppe, um sie bei einer qualifikationsadäquaten Integration in den Arbeitsmarkt zu unterstützen und ihr Potenzial für die Gesellschaft nutzbar zu machen.

Auch wenn die beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten für Juristinnen und Juristen aus Drittstaaten in Deutschland eher begrenzt sind, lassen sich diese Aufstiegschancen durch weitere Qualifikationen erhöhen. So können sich Rechtsanwenderinnen aus Drittstaaten mit nachgewiesenen Kenntnissen in ausländischem Recht nach §§ 10 ff. des Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG) als Rechtsdienstleisterinnen und Rechtsdienstleister registrieren lassen und im Bereich der außergerichtlichen Rechtsberatung tätig werden. Zudem können sie als Rechtsexpertinnen und Rechtsexperten im nicht reglementierten Bereich, wie beispielsweise in der Beratung oder als wissenschaftliche Mitarbeitende in der internationalen Politik sowie bei Nichtregierungsorganisationen, aber auch in Wirtschaftsunternehmen, Rechtsanwaltskanzleien oder im journalistischen Bereich tätig werden.<sup>1</sup>

Des Weiteren könnten die erworbenen juristischen Kenntnisse und Erfahrungen insbesondere für deutsche Unternehmen, die in der MENA-Region tätig sind, von Interesse sein. Dies wird durch die globale Nachfrage nach juristischem Fachpersonal zusätzlich verstärkt. Aufgrund der Globalisierung und Verkettung der weltweiten Märkte und Unternehmen für diverse Güter und Dienstleistungen, besteht eine erhöhte Nachfrage nach Juristinnen und Juristen, die über Fachexpertise in verschiedenen Rechtssystemen, im supranationalen Recht und bei internationalen Verfahren verfügen.<sup>2</sup> Die juristische Beratung hat auf diesem Gebiet daher künftig mehr denn je eine wichtige multikulturelle Brückenfunktion zu erfüllen. So können gerade arabische Juristinnen und Juristen aus dem Nahen Osten mit ihrer deutschen und arabischen Rechtsexpertise die arabisch-deutsche Wirtschaftskooperation entscheidend vorantreiben.<sup>3</sup>

Damit stellt eine qualifikationsadäquate Integration in den Arbeitsmarkt zum einen eine Anerkennung von Ressourcen und Potenzialen der geflüchteten Personen dar und zum anderen stärkt sie die gesellschaftliche Partizipation und Teilhaberechte der Gruppe. Bildung und Zusatzqualifikationen können zum Gelingen der Integration von geflüchteten Juristinnen und Juristen beitragen.<sup>4</sup>

## 3. Herangehensweise und Inhalte des Seminars

Das dargestellte Seminar wurde erstmals im Jahr 2016 durchgeführt. Aktuell werden die letzten Vorbereitungen getroffen, um die sechste Seminarreihe im August dieses

- 1 Vgl. Möglichkeiten der Anerkennung von juristischen Berufen in Deutschland, online verfügbar unter: <https://www.netzwerk-iq.de/foerderprogramm-iq/fachstellen/fachstelle-beratung-und-qualifizierung/default-785eae0937> (Abruf: 06.07.2021).
- 2 Vgl. „Mit deutschem Recht nicht nur in Deutschland“, online verfügbar unter: <https://www.lto-karriere.de/jura-studium/stories/detail/juristen-ausbildung-studium-deutsches-recht-ausland-jobs> (Abruf: 09.07.2021).
- 3 Vgl. Deutsche Technologien sind in Arabien gefragt, online verfügbar unter: <https://www.bvmw.de/mittelstand-aktuell/news/4514/deutsche-technologien-sind-in-arabien-gefragt/> (Abruf: 08.07.2021).
- 4 Vgl. Bildung ist Schlüssel für Integration, online verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/bildung-ist-schluesel-fuer-integration-464074> (Abruf: 07.07.2021).

Jahres zu realisieren. Die Konzeption des Seminars als Veranstaltungsreihe bezweckt – wie oben ausgeführt – die Gewährleistung eines kontinuierlichen Wissenszuwachses bei den unterschiedlichen Teilnehmenden der Zielgruppe sowie das Aufrechterhalten eines durchgehenden Austauschs. Die dabei im Rahmen des Seminars übermittelten Inhalte werden in engem Austausch mit der Zielgruppe bestimmt. Hierfür entscheidende Kriterien sind sowohl der von der Zielgruppe gemeldete Bedarf über bestimmte Themenschwerpunkte sowie die auf dem Arbeitsmarkt zur beruflichen Befähigung von Juristinnen und Juristen erforderlichen Kompetenzen.

Neben einer Einführung in den Aufbau des deutschen Rechtssystems wurden den Teilnehmenden Kenntnisse des allgemeinen Zivilrechts, des Strafrechts, des öffentlichen Rechts sowie der Zivil- und Strafprozessordnung vermittelt. Dazu wurden auch Ausführungen über den deutschen Gerichtsaufbau präsentiert und Grundlagen des Verfassungsrechts sowie Aspekte des Asylrechts behandelt. Dabei wird der Fokus auf anschauliche Fallbeispiele gelegt, die sowohl die deutsche Rechtspraxis und das Zusammenspiel verschiedener gerichtlicher Instanzen veranschaulichen als auch einen Bezug zu den Alltagserfahrungen der Geflüchteten aufweisen und so gemeinsam diskutiert werden können. Dies soll nicht nur zu einem regen Austausch und vielen interessierten Nachfragen führen, sondern auch die Integration der Geflüchteten in die deutsche Gesellschaft und das Verständnis für rechtliche Zusammenhänge fördern.

Im Rahmen der Diskussion stellen die Teilnehmenden oft rechtsvergleichend Parallelen zwischen dem deutschen und dem Rechtssystem ihrer Herkunftsländer fest. Diese Gemeinsamkeiten werden dann aus unterschiedlichen Blickwinkeln kritisch beleuchtet, und es wird über ihren Sinn und Zweck der Regelungen debattiert. Gerade diese praktischen Vergleiche und Übungen helfen bei der konkreten Auslegung von schwierigen Rechtsfragen und können einen Beitrag zur möglichen Vereinheitlichung oder Harmonisierung von Rechtssystemen leisten. Zumindest aber dienen sie dem Erkenntnisgewinn und der Erweiterung des Bewusstseins der Zielgruppe bei der Auseinandersetzung mit Rechtsfragen.

Um die Lehrveranstaltungen des Seminars zu ergänzen und mit einer praktischen Komponente zu flankieren, wurde ein Hospitationsprogramm ins Leben gerufen. Im Rahmen des Programms erhalten einige der Teilnehmenden einen Hospitationsplatz in einer Anwaltskanzlei oder in der Rechtsabteilung eines Wirtschaftsunternehmens. Der Einblick in die praktische Arbeit von Anwaltskanzleien oder Rechtsabteilungen in Wirtschaftsunternehmen eröffnet zudem die Möglichkeit einer weiteren Vernetzung und kann den Teilnehmenden helfen beruflich Fuß zu fassen. Auf der anderen Seite ermöglicht die stärkere Einbindung arabischsprachiger Juristinnen und Juristen den jeweiligen Anwaltskanzleien die Ausweitung ihres Angebots sowie ihrer Zielgruppen. Auswahlkriterien für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Hospitationsprogramms sind u. a. das sprachliche Niveau (vorausgesetzt wird C1), die fachlichen

Vorkenntnisse sowie die Beteiligung während des bereits durchgeführten Einführungsseminars.

Vor Beginn der praktischen Hospitation in einer Anwaltskanzlei oder einem Wirtschaftsunternehmen wird eine weitere Lehrveranstaltung durchgeführt. Diese behandelt insbesondere die Themenschwerpunkte, die Gegenstand der Hospitation sein werden. Damit soll eine Kumulation von Rechtstheorie und Praxis für die Hospitierenden gewährleistet werden. Der zeitliche Rahmen für die Lehrveranstaltung beträgt bis zu fünf Arbeitstage, sodass die Themenschwerpunkte ausführlich erörtert werden können und die Teilnehmenden Zeit für einen fachlichen Austausch haben.

Die in dieser Lehrveranstaltung behandelten Themen teilten sich in zwei Komponenten: Die erste Komponente behandelt die Soft Skills bzw. Schlüsselqualifikationen für Juristinnen und Juristen, angefangen von Kommunikationskompetenz und interkulturellem Verständnis bis hin zu Vertragsverhandlungstechniken und Gesprächsführung. Die zweite Komponente behandelt Themen des Handelsrechts (Verträge von Handelsvertretern, Franchiseverträge, andere Vertragsarten), des Gesellschaftsrechts (Gründung von Unternehmen, Joint-Venture-Verträge, Liquidation von Gesellschaften), des Wettbewerbsrechts (Abmahnungen, Unterlassungsverfahren) sowie weitere Themen mit einem Wirtschaftsbezug.

#### 4. Fazit

Eine nachhaltige Rechtsstaatsförderung ist ein langwieriger Prozess, der einen langen Atem und eine auf Weitsicht angelegte Vorgehensweise erfordert. Die Fortbildung des juristischen Nachwuchses der Partnerstaaten hierzulande kann diesen Prozess unterstützen und zu seiner Konsolidierung beitragen. So plant die IRZ, künftig auch Themenschwerpunkte anzubieten, die sich explizit auf den Aufbau des Rechtsstaats beziehen. Als Beispiele sind hier zu nennen: Transparenz und Rechenschaftspflicht, Rechtssicherheit, Verbot der willkürlichen Ausübung exekutiver Gewalt, wirksamer Rechts- und Grundrechtsschutz sowie gerichtliche Überprüfung exekutiver Maßnahmen hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit. Zudem soll auch der Zusammenhang zwischen Stabilität und Rechtsstaatlichkeit innerhalb eines Staates herausgearbeitet und erörtert werden.

Die geflüchteten Juristinnen und Juristen aus dem Nahen Osten haben aus eigenen Erfahrungen erlebt, wohin Despotie und ein Mangel an Rechtsstaatlichkeit führen können. Es scheint, dass diese jüngere Generation einen anderen Weg einschlagen möchte. Der Aufwand zur Fortbildung dieser Generation ist eine gute Investition sowohl für ihre Integration hierzulande als auch im Fall einer möglichen Rückkehr in ihre Heimatländer, da sie dort einen Beitrag zum Aufbau des Rechtsstaats leisten können.

---

**Sidi M. Ould Khairy**, *Projektbereichsleiter für den Bereich Naher Osten bei der IRZ*

---

# Offener Brief der Plattform für eine unabhängige Justiz in der Türkei

## Vier Europäische Richter- und Staatsanwaltschaftsvereinigungen fordern Freiheit und Unabhängigkeit für türkische Kolleginnen und Kollegen

**This month marked the fifth anniversary of the attempted „Coup d’État“ of July 15<sup>th</sup>, 2016, in Turkey.**

On this date, the four organizations of Judges and Prosecutors that form the Platform for an Independent Judiciary in Turkey (AEJ, AEAJ, MEDEL and J4J) would like to draw your attention once more to the situation of the Turkish judiciary, remembering how we got to this point and that long before the „Coup d’État“ there were already clear indications of the tragic events that would later unfold.

In effect, since the attempted „Coup d’État“, the Turkish judiciary has seen one of the darkest pages in relation to the respect for the Rule of Law and the independence of courts.

Much earlier than July 2015, however, we already witnessed worrying signs of regression regarding the independence of the Turkish Judiciary:

- the amendments to the legal framework of the High Council of Judges and Prosecutors (some of which were prevented by decision of the Constitutional Court);
- the criminal cases against judges M. Başer and M. Özçelik;
- the numerous transfers of judges and prosecutors without their consent, in breach of the principle of irremovability;
- the disciplinary procedures and suspensions of judges on the basis of their decisions;
- the amendment of the Law on the Court of Cassation, by which most judges of the Court of Cassation lost their posts;
- the questionable policy of appointment of new judges in Serious Crime courts and the opening of Special Chambers in the Court of Cassation and the assignment of judges to these chambers;
- the changes to the initial training and appointment requirements for judges with a very short period of training before possible appointment.

These warning signs were already visible before the attempted Coup and had been pointed out by many international organizations:

- Audit on Turkey conducted by MEDEL in June 2012 (available at [https://www.medelnet.eu/images/Monetti\\_Strecker\\_Report\\_on\\_a\\_visit\\_in\\_Turkey\\_20120704.pdf](https://www.medelnet.eu/images/Monetti_Strecker_Report_on_a_visit_in_Turkey_20120704.pdf))
- European Parliament resolution of 10 June 2015 on the 2014 Commission Progress Report on Turkey (2014/2953/RSP)
- Declaration of the Venice Commission of 20 June 2015 on Interference with Judicial Independence in Turkey
- Comments of the CCJE Bureau of 12 June 2015, CCJE-BU (2015)5, on the alleged major threats on the personal and institutional independence of the judiciary
- CCJE Situation report on the judiciary and judges in the Council of Europe member States, updated version n° 2 (2015), which was welcomed by the Committee of Ministers

- Answer of CCJE Bureau to an AEAJ request on the enforced transfer of judges in Turkey of 5 July 2016, CCJE-BU (2016) 3.

Despite all these reports and alerts, the reaction of the international community was not as strong as the importance of the matter would require, and so the path was open for the tragic backsliding that followed the July 15<sup>th</sup> 2016 events. We must see the subsequent developments against the background of the above-mentioned documented serious violations of the independence of Turkish judiciary.

The Platform for an Independent Judiciary in Turkey has received consistent reports on the way judges and prosecutors were detained, the conditions of their detention, as well as denial of basic pre-trial rights to guarantee fair trials.

Impressive first-hand reports of the unfolding of the events can be found in the ebook „Letters from the Turkish Judiciary“, where MEDEL gathered emails and letters received from Turkey in the months immediately after the Coup (<https://medelnet.eu/index.php/news/60-featured-news/640-letters-from-the-turkish-judiciary-23rd-of-may-alert-day-for-the-independence-of-justice-in-europe-2>).

Immediately after 15 July 2016, approximately 25 % of all Turkish judges and prosecutors were taken into custody, as well as pre-trial detention. The majority of them suffered not only pre-trial detention, but also long imprisonments in life endangering detention conditions.

Approximately 33 % of all Turkish judges and prosecutors were dismissed by two generalized decisions of the so-called High Council for Judges and Prosecutors (HSYK) in August 2016.

A representative of the government, the Minister of Economy, publicly announced on 1 August 2016 (referring to those who had been dismissed and arrested) that „These betrayers will be punished the way people want it. We will make them beg. We will stuff them into holes, they will suffer such punishment in those holes that they will never see God’s sun as long as they breathe,“... „They will not hear a human voice again. ‚Kill us‘ they will beg“.

Thousands of judges and prosecutors in Turkey were rapidly confronted with the need of mere survival. Besides publishing a staggering number of 95 public interventions about the ordeal of Turkish judges and prosecutors, many of them within the present Platform, the European Association of Judges organized a Provident Fund to provide humanitarian assistance to those colleagues. During the past years around 250.000,00 Euros were donated to hundreds of families of Turkish judges and prosecutors; a maximum of 900 euros was delivered to each family. The number of requests still continues to increase until today (for possible donations,

check the information here: <https://www.iaj-uim.org/news/bank-account-for-the-provident-fund-of-the-iaj-on-turkey-and-other-emergency-situations-affecting-the-judiciary-in-europe/>.

Against this backdrop, the Platform has repeatedly urged the European institutions to take proper responsibility in defense of the Rule of Law.

Also other European institutions, like the CCJE and many Human Rights Organizations, have raised voices to express their concerns regarding the deplorable situation of the Turkish judiciary, to name just a few:

- The UN Special Rapporteur on the Independence of judges and prosecutors, Mr. Diego García-Sayán, has publicly demanded fair trial rights on the criminal conviction of Mr. Murat Arslan, the president of the independent Turkish judge's association YARSAV;
- The European Judicial Training Network decided to suspend temporarily the observer status of the Academy of Justice of Turkey of 1 December 2016;
- The European Network of Councils for the Judiciary has decided to temporarily suspend the observer status of the Turkish High Council for Judges and Prosecutors (HSYK).

As regards the Platform, we addressed claims to different European institutions, as well as Turkish state representatives, during the last five years, such as:

- Appeal of the Platform of 17 July 2016, addressed to Turkish authorities and the Council of Europe, to end pressure on Turkish judges and prosecutors, to guarantee fair trial procedures, as well as to enable an international trial observation mission;
- Public statement of the Platform of 10 October 2016, addressed also to European institutions and warning that evidence against detained Turkish judges and prosecutors are often very weak as well as that the situation on detention centres amounted to torture;
- Letter of the Platform of 25 November 2016 sent to the European Network of the Councils of Judiciary on questions of independence of the Turkish Council for the Judiciary (HSYK);
- Open Letter of the Platform of 17 July 2017 with reference to the non-publication (i.e. non-approval by Turkey to publish) of the report visit of the European Committee for the Prevention of Torture in Turkish detention centres in August and September 2016, as well as specifically highlighting the denial of fundamental fair trial standards in criminal proceedings against Turkish judges and prosecutors and clear signs that Turkish judiciary lacks basic standards of independence;
- Open letter of the Platform addressed to the heads of EU member states governments ahead of their meeting with Turkish representatives in Varna, Bulgaria, of 22 March 2018, with specific reference to extremely low standards of ongoing criminal proceedings as well as indications that investigating judges are obeyed to orders;
- Letter of the Platform of 15 July 2020 addressed to the Secretary General of the Council of Europe with specific reference to extremely bad detention conditions and several shocking incidences of denial of basic medical treatments for detained judges and prosecutors.

### Where do we stand five years later?

Five years later, the announcement of the Turkish Minister for Economy has unfortunately come to prove itself true. Insofar Turkish politicians have not even concealed their abusive intentions. The Rule of Law has been suspended for the last five years.

The Turkey Tribunal published in March 2021 an in-depth report *Judicial Independence & Access to Justice* (<https://turkeytribunal.com/judicial-independence-access-to-justice/>) reviewing the state of the Turkish judiciary since 2010 with a special focus on the dramatic decline in the independence of the judiciary after the failed coup attempt of July 2016. It concludes that the judiciary system of Turkey does not correspond to internationally protected standards of independence and impartiality. Therefore the judicial system of Turkey cannot ensure full access to justice and effective judicial protection in case of human rights violations.

On 18 July 2021 the Turkish parliament approved legislation that prolongs some of the powers introduced in the state of emergency declaration on 21 July 2016. Although these were nominally withdrawn on 18 July 2018, they were then given continued effect in Turkish law by Law 7145 adopted on 25 July 2018. For example the provisions regarding the power for authorities to remove public officials from their positions without due process or legitimate cause have been extended for one more year as of July 31 2021. That means that judges and prosecutors long after the 2016 emergency may still be removed arbitrarily by the Council for Judges and Prosecutors, a body that does not comply with international standards of judicial independence.

The European Court of Human Rights (ECtHR) has issued several judgements on the conditions of pre-trial fundamental rights standards in the aftermath of 15 July 2016. The ECtHR has on many occasions emphasised the special role in society of the judiciary, which, as the guarantor of justice, a fundamental value in a State governed by the rule of law, must enjoy public confidence if it is to be successful in carrying out its duties. Given the prominent place that the judiciary occupies among State organs in a democratic society and the growing importance attached to the separation of powers and to the necessity of safeguarding the independence of the judiciary, the ECtHR is particularly attentive to the protection of members of the judiciary when reviewing the manner in which a detention order was implemented from the standpoint of the provisions of the Convention (see the Case of Alparslan Altan v. Turkey, 16 April 2019 (12778/17) § 102 and the Case of Baş v. Turkey, 3 March 2020 (66448/17) §§ 144 and 158).

These cases of Alparslan Altan and Hakan Baş both regarded the pre-trial detention of a judge without prior lifting of immunity, on the basis of an unreasonable extension of the concept of in flagrante delicto. There detention was based on the mere suspicion of membership of an illegal organisation, without any specific incriminating evidence. The Turkish Constitutional Court, however, in an inadmissibility decision adopted on 4 June 2020 (referring to the ECtHR's Hakan Baş v. Turkey ruling) determined that, while the ECtHR rulings remain binding for Turkey, the interpretation of Turkish laws on the imprisonment of members of the judiciary pertains to the Turkish courts, which are „much better positioned than

the ECtHR for interpreting the provisions of the Turkish law.“ This decision has made the effectiveness of the ECtHR case-law highly questionable in Turkey as the Constitutional Court openly refused to comply with ECtHR’s Alparslan Altan and Hakan Baş judgments.

A recent judgement of the ECtHR (Akgün (a former police officer) vs Turkey, 20 July 2021, 19699/18) again clearly shows that evidence, that merely states that a person is a user of a messaging system like „ByLock“, cannot be regarded as sufficient evidence in order to deprive a person of his/her personal liberty, in line with Art. 5 ECHR. These concerns have publicly been brought forward by the Platform for years.

This judgement therefore underlines again that the post-coup dismissals of judges and prosecutors by the Turkish HSYK as well as the criminal convictions of judges and prosecutors for suspected membership of terrorist organisation FETÖ/PDY should be critically scrutinized as the mere use of „ByLock“ without further individually tailoring the evidence played an important part in both types of decisions that profoundly affect the life of the judges and prosecutors involved.

What the exact impact will be of such illegal decisions cannot be foreseen for the moment. Due to special circumstances – on the one hand, the far-reaching implications on the dismissal of thousands of judges and prosecutors as well as their socially stigmatized and economically threatened families and, on the other hand, the well-known chilling effect on the sitting judges and prosecutors – the usual Council of Europe (ECtHR) system to grant damages is clearly not sufficient.

Considering for example the latest Turkey report 2020 (SWD(2020) 355 final) of the European Commission, the European institutions and representatives of European countries are well informed about the circumstances that lead to the conclusion that Turkey is not a country governed by the Rule of Law.

However, so far, all the initiatives that have been taken in order to re-install Rule of Law in Turkey have not turned out to be effective, despite this Turkey still is a candidate to accession to the European Union and an actual member of the Council of Europe.

It must be stressed that the European Union is a community of fundamental values. It is of utmost importance to have clear actions and a strong, consistent view regarding such devastations of the rule of law – also in neighbouring countries.

Although any prospect of membership of Turkey to the EU seems to be clearly impossible for years, EU still evaluates the membership of Turkey and upholds its candidate status.

All these events logically should imply a strong reaction: namely that the European institutions will take their responsibilities and by all means demand the Turkish authorities to reinstall the Rule of Law in Turkey, consistently with its status as a candidate for membership in the EU.

**Based on the above-mentioned circumstances, the Platform for an Independent Judiciary in Turkey:**

- continues to stand in solidarity behind the unlawfully and illegally detained and/or dismissed Turkish judges and prosecutors;
- strongly urges the European institutions to call on Turkey to provide guarantees and standards for a *de iure* and *de facto* independence of the judges and prosecutors as well as to take responsibility to demand so in their various partnerships and relations with Turkey;
- strongly urges the European institutions to call on Turkey to carry out the European Court judgments and to review all decisions for dismissal of Turkish judges or prosecutors since 15 July 2016 and all pre-trial detention orders and criminal convictions regarding membership of an illegal organization.

---

**Edith Zeller m.p.**, *President of the Association of European Administrative Judges (AEAJ)*,

**Filipe Marques m.p.**, *President of Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL)*,

**José Igreja Matos m.p.**, *President of the European Association of Judges (EAJ) und*

**Tamara Trotman m.p.**, *President of Judges for Judges*

---

## Aktuelle Entscheidungen des EuGH und des EGMR

*Einen detaillierten Überblick über die Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union mit einer Analyse der Rechtsprechung und Verknüpfungen zu den Volltexten finden Sie in dem Jahresbericht für 2020 unter [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-04/ra\\_jud\\_2020\\_de.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-04/ra_jud_2020_de.pdf). Eine Zusammenfassung dieses Jahresberichts mit den wichtigsten Urteilen und einer „Erläuterung ihrer Bedeutung für die Unionsbürger“ findet sich in dem Jahresüberblick für das Jahr 2020, abrufbar unter <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-05/qd-aq-20-101-de-n.pdf>.*

### I. EuGH/EuG

**Urteil vom 14. Januar 2021, Rs. C- 441/19 (TQ/Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid)**

**ECLI:EU:C:2021:9**

Vor Erlass einer Rückkehrentscheidung gegenüber einem unbegleiteten Minderjährigen muss ein Mitgliedstaat prüfen, ob für den Minderjährigen im Rückführungsstaat eine geeignete Aufnahmemöglichkeit vorhanden ist. Außerdem darf der

Mitgliedstaat die Rückkehrentscheidung nicht vollstrecken, wenn zum Zeitpunkt der Abschiebung keine geeignete Aufnahmemöglichkeit mehr gewährleistet ist.

Dabei stellt das Alter des fraglichen unbegleiteten Minderjährigen nur einen von mehreren Gesichtspunkten dar, um zu prüfen, ob im Rückführungsstaat eine geeignete Aufnahmemöglichkeit vorhanden ist, und um festzustellen, ob das Wohl des Kindes dazu veranlassen muss, keine Rückkehrentscheidung gegen diesen Minderjährigen zu erlassen. Daher darf ein Mitgliedstaat bei unbegleiteten Minderjährigen nicht nach dem alleinigen Kriterium des Alters unterscheiden, wenn er prüft, ob eine solche Aufnahmemöglichkeit vorhanden ist.

**Tenor:** *Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger in Verbindung mit ihrem Art. 5 Buchst. a und mit Art. 24 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist dahin auszulegen, dass der betreffende Mitgliedstaat vor Erlass einer Rückkehrentscheidung gegenüber einem unbegleiteten Minderjährigen eine umfassende und eingehende Beurteilung der Situation des Minderjährigen vornehmen und dabei das Wohl des Kindes gebührend berücksichtigen muss. In diesem Rahmen muss sich der Mitgliedstaat vergewissern, dass für den Minderjährigen eine geeignete Aufnahmemöglichkeit im Rückkehrstaat zur Verfügung steht.*

*Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 in Verbindung mit ihrem Art. 5 Buchst. a und im Licht von Art. 24 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist dahin auszulegen, dass ein Mitgliedstaat bei unbegleiteten Minderjährigen nicht nach dem alleinigen Kriterium des Alters unterscheiden darf, wenn er prüft, ob im Rückführungsstaat eine geeignete Aufnahmemöglichkeit vorhanden ist.*

*Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115 ist dahin auszulegen, dass er dem entgegensteht, dass ein Mitgliedstaat, nachdem er gegenüber einem unbegleiteten Minderjährigen eine Rückkehrentscheidung erlassen und sich gemäß Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie vergewissert hat, dass er einem Mitglied seiner Familie, einem offiziellen Vormund oder einer geeigneten Aufnahmeeinrichtung im Rückkehrstaat übergeben wird, anschließend davon absieht, ihn abzuschicken, bis er das Alter von 18 Jahren erreicht.*

**Urteil vom 9. März 2021, Rs. C-344/19 (D.J./Radiotelevizija Slovenija) und C-580/19 (RJ/Stadt Offenbach am Main)**

**ECLI:EU:C:2021:182 bzw. 183**

*In der Rechtssache C-580/19 war ein Beamter in der Stadt Offenbach am Main (Deutschland) als Feuerwehrmann tätig. Neben seiner regulären Dienstzeit musste er regelmäßig Bereitschaftszeiten in Form von Rufbereitschaft leisten. Während dieser Zeiten war er nicht verpflichtet, sich an einem von seinem Arbeitgeber bestimmten Ort aufzuhalten, musste aber erreichbar und in der Lage sein, im Alarmfall innerhalb von 20 Minuten in seiner Einsatzkleidung und mit dem ihm zur Verfügung gestellten Einsatzfahrzeug die Stadtgrenzen zu erreichen.*

Eine Bereitschaftszeit in Form von Rufbereitschaft stellt nur dann in vollem Umfang Arbeitszeit dar, wenn die dem Arbeitnehmer auferlegten Einschränkungen seine Möglichkeit, während dieser Zeit seine Freizeit zu gestalten, ganz erheblich beeinträchtigen. Bei der Beurteilung, ob eine Bereitschaftszeit „Arbeitszeit“ darstellt, können nur Einschränkungen berücksichtigt werden, die dem Arbeitnehmer durch nationale Rechtsvorschriften, durch einen Tarifvertrag oder durch seinen Arbeitgeber auferlegt werden. Organisatorische Schwierigkeiten, die eine Bereitschaftszeit infolge natürlicher Gegebenheiten oder der freien Entscheidung des Arbeitnehmers für ihn mit sich bringen kann, sind unerheblich. Eine Einstufung einer nicht als „Arbeitszeit“ anzusehenden Bereitschaftszeit als „Ruhezzeit“ lässt die besonderen Pflichten unberührt, die den Arbeitgebern nach der Richtlinie 89/3912 obliegen. Insbesondere dürfen die Arbeitgeber keine Bereitschaftszeiten einführen, die so lang oder so häufig sind, dass sie eine Gefahr für die Sicherheit oder die Gesundheit der Arbeitnehmer darstellen, unabhängig davon, ob sie als „Ruhezzeiten“ im Sinne der Richtlinie 2003/88 einzustufen sind.

**Tenor C-580/19:** *Art. 2 Nr. 1 der Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung ist dahin auszulegen, dass Bereitschaftszeit in Form von Rufbereitschaft, während der ein Arbeitnehmer in der Lage sein muss, innerhalb von 20 Minuten in Einsatzkleidung mit dem ihm von seinem Arbeitgeber zur Verfügung gestellten Einsatzfahrzeug unter Inanspruchnahme der für dieses Fahrzeug geltenden Sonderrechte gegenüber der Straßenverkehrsordnung und Wegerechte die Stadtgrenze seiner Dienststelle zu erreichen, nur dann in vollem Umfang „Arbeitszeit“ im Sinne dieser Bestimmung darstellt, wenn eine Gesamtbeurteilung aller Umstände des Einzelfalls, zu denen die Folgen einer solchen Zeitvorgabe und gegebenenfalls die durchschnittliche Häufigkeit von Einsätzen während der Bereitschaftszeit gehören, ergibt, dass die dem Arbeitnehmer während der Bereitschaftszeit auferlegten Einschränkungen von solcher Art sind, dass sie seine Möglichkeiten, dann die Zeit, in der seine beruflichen Leistungen nicht in Anspruch genommen werden, frei zu gestalten und sie seinen eigenen Interessen zu widmen, objektiv gesehen ganz erheblich beeinträchtigen.*

**Urteil vom 25. März 2021, Rs. C-565/19 P (Armando Carvalho u. a./Parlament und Rat)**

**ECLI:EU:C:2021:252**

Der Gerichtshof bestätigt die Unzulässigkeit der Klage, die von Familien aus der Europäischen Union (aus Deutschland, Frankreich, Italien, Portugal und Rumänien) sowie aus Kenia und Fidschi gegen das „Klimapaket“ der Union von 2018 erhoben wurde. Das Gericht hat zu Recht festgestellt, dass die Kläger von diesem Gesetzespaket nicht individuell betroffen sind. Die Tatsache, dass sich der Klimawandel auf eine bestimmte Person anders auswirken könne als auf eine andere, bedeutet nicht, dass aus diesem Grund eine Befugnis zur Klage gegen eine Maßnahme mit allgemeiner Geltung bestehe. Ein anderer Ansatz hätte zur Folge, die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) aufgestell-

ten Anforderungen auszuhöhlen und ein Klagerecht für jedermann zu schaffen.

**Tenor:** *Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen.*

**Urteil vom 15. April 2021, Rs. C-194/19 (H. A./État belge)**

**ECLI:EU:C:2021:270**

Ein Asylbewerber muss Umstände, die nach dem Erlass einer Überstellungsentscheidung eingetreten sind, gegen die er Klage erhebt, geltend machen können. Nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie ist es Sache jedes Mitgliedstaats, diese Modalitäten festzulegen, wobei diese jedoch nicht ungünstiger sein dürfen als diejenigen, die gleichartige, dem innerstaatlichen Recht unterliegende Sachverhalte regeln (Äquivalenzgrundsatz), und die Ausübung der durch das Unionsrecht verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren dürfen (Effektivitätsgrundsatz).

**Tenor:** *Art. 27 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, im Licht von deren 19. Erwägungsgrund betrachtet, und Art. 47 der Charta sind dahin auszulegen, dass sie nationalen Rechtsvorschriften entgegenstehen, die vorsehen, dass ein mit einer Nichtigkeitsklage gegen eine Überstellungsentscheidung befasstes Gericht im Rahmen der Prüfung dieser Klage nach dem Erlass dieser Entscheidung eingetretene Umstände, die für die korrekte Anwendung dieser Verordnung entscheidend sind, nicht berücksichtigen darf, es sei denn, dass diese Vorschriften einen besonderen Rechtsbehelf vorsehen, der eine Ex-nunc-Prüfung der Situation der betreffenden Person beinhaltet, an deren Ergebnisse die zuständigen Behörden gebunden sind, der nach dem Eintreten solcher Umstände eingelegt werden kann und der insbesondere weder vom Freiheitsentzug dieser Person noch von dem Umstand abhängig gemacht wird, dass die Durchführung dieser Entscheidung unmittelbar bevorsteht.*

**Urteil vom 29. April 2021, Rs. C-47/20 (F./Stadt Karlsruhe) und C-56/20 (AR/Stadt Pforzheim)**

**ECLI:EU:C:2021:332 und 333**

Ein Mitgliedstaat kann die Anerkennung eines in einem anderen Mitgliedstaat lediglich erneuerten Führerscheins ablehnen, nachdem er dessen Inhaber für sein Hoheitsgebiet ein Fahrverbot erteilt hat. Dagegen darf er auf dem Führerschein keinen Vermerk über das Fahrverbot in seinem Hoheitsgebiet anbringen, da diese Änderung in die ausschließliche Zuständigkeit des Mitgliedstaats fällt, in dem der Inhaber seinen ordentlichen Wohnsitz hat.

**Tenor** in C-47/20: *Art. 2 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 4 Unterabs. 2 der Richtlinie 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Führerschein sind*

*dahin auszulegen, dass sie es einem Mitgliedstaat, in dessen Gebiet dem Inhaber eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Führerscheins der Klassen A und B wegen einer Zuwiderhandlung, die bei einem vorübergehenden Aufenthalt in diesem Gebiet nach der Ausstellung dieses Führerscheins stattgefunden hat, das Recht, zu fahren, aberkannt wurde, nicht verwehren, später die Anerkennung der Gültigkeit dieses Führerscheins abzulehnen, nachdem dieser gemäß Art. 7 Abs. 3 dieser Richtlinie von dem Mitgliedstaat, in dem sich der ordentliche Wohnsitz im Sinne von Art. 12 Abs. 1 dieser Richtlinie des Inhabers dieses Führerscheins befindet, erneuert wurde. Das vorlegende Gericht muss allerdings prüfen, ob gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die von den Rechtsvorschriften des erstgenannten Mitgliedstaats vorgesehenen Regeln, mit denen die Bedingungen festgelegt werden, die der Inhaber eines Führerscheins erfüllen muss, um das Recht wiederzuerlangen, in diesem Gebiet zu fahren, nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung des von der Richtlinie 2006/126 verfolgten Ziels, das in der Verbesserung der Sicherheit im Straßenverkehr besteht, angemessen und erforderlich ist.*

**Urteil vom 20. Mai 2021, Rs. C-8/20 (L.R./Bundesrepublik Deutschland)**

**ECLI:EU:C:2021:404**

Ein Antrag auf internationalen Schutz kann nicht mit der Begründung als unzulässig abgelehnt werden, dass ein früherer Asylantrag desselben Betroffenen von Norwegen abgelehnt wurde. Auch wenn dieser Drittstaat teilweise am Gemeinsamen Europäischen Asylsystem teilnimmt, kann er nämlich nicht einem Mitgliedstaat gleichgestellt werden.

Im Übrigen könnte selbst die Annahme, dass das norwegische Asylsystem ein Schutzniveau für Asylbewerber vorsieht, das dem im Unionsrecht vorgesehenen Niveau gleichwertig ist, zu keinem anderen Ergebnis führen. Zum einen geht nämlich aus dem Wortlaut der Bestimmungen der Verfahrensrichtlinie eindeutig hervor, dass es nach gegenwärtigem Stand nicht zulässig ist, einen Drittstaat für die Zwecke der Anwendung des in Rede stehenden Unzulässigkeitsgrundes einem Mitgliedstaat gleichzustellen. Zum anderen kann eine solche Gleichstellung nicht von einer Bewertung des konkreten Schutzniveaus für Asylbewerber im betreffenden Drittstaat abhängen, da andernfalls die Rechtssicherheit beeinträchtigt wäre.

**Tenor:** *Art. 33 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes ist in Verbindung mit deren Art. 2 Buchst. q dahin auszulegen, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, nach der ein Antrag auf internationalen Schutz im Sinne von Art. 2 Buchst. b dieser Richtlinie als unzulässig abgelehnt werden kann, wenn er im betreffenden Mitgliedstaat von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen gestellt worden ist, der zuvor in einem Drittstaat, der die Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staaten-*

losen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, gemäß dem Übereinkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Kriterien und Regelungen zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in Island oder Norwegen gestellten Asylantrags Erklärungen umsetzt, einen erfolglosen Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft gestellt hatte.

**Urteil vom 10. Juni 2021, Rs. C-901/19  
(CF und DN/Bundesrepublik Deutschland)**

**ECLI:EU:C:2021:472**

Wird bei den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten subsidiärer Schutz beantragt, müssen sie zur Feststellung des Grades der Intensität eines bewaffneten Konflikts sämtliche relevanten Umstände prüfen, die die Situation des Herkunftslands des Antragstellers kennzeichnen. Der Begriff „ernsthafte individuelle Bedrohung“ des Lebens oder der Unversehrtheit der Person, die subsidiären Schutz beantragt, ist weit auszulegen.

Wenden die Behörden systematisch ein einziges quantitatives Kriterium an, wie eine Mindestzahl ziviler Opfer, könnten Personen ausgeschlossen werden, die tatsächlich Schutz benötigen. Zudem wäre eine solche Auslegung geeignet, Personen, die internationalen Schutz beantragen, zu veranlassen, sich in Mitgliedstaaten zu begeben, die das Kriterium einer bestimmten Schwelle hinsichtlich der bereits festgestellten Opfer nicht anwenden oder diesbezüglich eine niedrigere Schwelle heranziehen.

Konkret können auch die Intensität der bewaffneten Auseinandersetzungen, der Organisationsgrad der beteiligten Streitkräfte und die Dauer des Konflikts als Faktoren berücksichtigt werden, die bei der Beurteilung der tatsächlichen Gefahr eines ernsthaften Schadens zu berücksichtigen sind, ebenso wie andere Gesichtspunkte, etwa das geografische Ausmaß der Lage willkürlicher Gewalt, der tatsächliche Zielort des Antragstellers bei einer Rückkehr in das betreffende Land oder Gebiet und die Aggression der Konfliktparteien gegen Zivilpersonen, die eventuell mit Absicht erfolgt.

**Tenor:** 1. Art. 15 Buchst. c der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes ist dahin auszulegen, dass er der Auslegung einer nationalen Regelung entgegensteht, wonach die Feststellung einer ernsthaften individuellen Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge „willkürlicher Gewalt im Rahmen eines bewaffneten Konflikts“ im Sinne dieser Bestimmung in Fällen, in denen diese Person nicht aufgrund von ihrer persönlichen Situation innewohnenden Umständen spezifisch betroffen ist, voraussetzt, dass das Verhältnis der Zahl der Opfer in dem betreffenden Gebiet zur Gesamtzahl der Bevölkerung dieses Gebiets eine bestimmte Schwelle erreicht.

2. Art. 15 Buchst. c der Richtlinie 2011/95 ist dahin auszulegen, dass zur Feststellung, ob eine „ernsthafte individuelle Bedrohung“ im Sinne dieser Vorschrift gegeben ist, eine umfassende Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls, insbesondere der die Situation des Herkunftslands des Antragstellers kennzeichnenden Umstände, erforderlich ist.

**Urteil vom 22. Juni 2021, Rs. C-719/19  
(Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid)**

**ECLI:EU:C:2021:506**

Ein Unionsbürger, gegen den eine Ausweisungsverfügung ergangen ist, kann erst ein neuerliches Aufenthaltsrecht im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats genießen, nachdem er seinen Aufenthalt in diesem Hoheitsgebiet tatsächlich und wirksam beendet hat. Eine solche Ausweisungsverfügung wird nämlich nicht schon allein deshalb, weil dieser Unionsbürger dieses Hoheitsgebiet innerhalb der in dieser Verfügung gesetzten Frist für seine freiwillige Ausreise physisch verlassen hat, vollständig vollstreckt. Der Gerichtshof weist darauf hin, dass eine Auslegung, nach der die bloße physische Ausreise des Unionsbürgers für die Vollstreckung einer Ausweisungsverfügung ausreichen würde, dazu führen würde, dass er sich auf mehrere aufeinanderfolgende vorübergehende Aufenthalte in einem Mitgliedstaat berufen könnte, um sich dort in Wirklichkeit auf Dauer aufzuhalten, obwohl ein solcher Bürger die in der Aufenthaltsrichtlinie vorgesehenen Voraussetzungen des Rechts auf Daueraufenthalt nicht erfüllen würde. Nach Auffassung des Gerichtshofs stünde eine solche Auslegung nicht im Einklang mit dem allgemeinen Kontext der Aufenthaltsrichtlinie, die ein abgestuftes System für das Aufenthaltsrecht im Aufnahmemitgliedstaat vorgesehen hat, das im Recht auf Daueraufenthalt mündet.

**Tenor:** Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG ist dahin auszulegen, dass eine auf der Grundlage dieser Bestimmung erlassene Entscheidung über die Ausweisung eines Unionsbürgers aus dem Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats, die mit der Begründung ergangen ist, dass dieser Unionsbürger kein vorübergehendes Aufenthaltsrecht in diesem Hoheitsgebiet nach dieser Richtlinie mehr genieße, nicht schon allein deshalb, weil dieser Unionsbürger das Hoheitsgebiet physisch innerhalb der in dieser Entscheidung gesetzten Frist für seine freiwillige Ausreise verlassen hat, vollständig vollstreckt ist. Um ein neuerliches Aufenthaltsrecht nach Art. 6 Abs. 1 dieser Richtlinie im selben Hoheitsgebiet in Anspruch nehmen zu können, muss der Unionsbürger, gegen den eine solche Ausweisungsverfügung ergangen ist, nicht nur physisch das Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats verlassen haben, sondern auch seinen Aufenthalt in diesem Hoheitsgebiet tatsächlich und wirksam beendet haben, sodass bei seiner Rückkehr in dieses

Hoheitsgebiet nicht davon ausgegangen werden kann, dass sein Aufenthalt in eben diesem Hoheitsgebiet fortbesteht. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob dies unter Berücksichtigung aller konkreten Umstände, die die besondere Situation des betreffenden Unionsbürgers kennzeichnen, der Fall ist. Ergibt eine solche Prüfung, dass der Unionsbürger seinen vorübergehenden Aufenthalt im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats nicht tatsächlich und wirksam beendet hat, ist dieser Mitgliedstaat nicht verpflichtet, auf der Grundlage desselben Sachverhalts, der zu der gegen diesen Unionsbürger ergangenen Ausweisungsverfügung geführt hat, eine neuerliche Ausweisungsverfügung zu erlassen, sondern er kann sich auf die bereits ergangene Entscheidung stützen, um ihn zu verpflichten, sein Hoheitsgebiet zu verlassen.

**Urteil vom 15. Juli 2021, verb. Rs. C-804/18 und C-341/19 (WABE und MH Müller Handel)**

**ECLI:EU:C:2021:594**

X und MJ, die bei Gesellschaften deutschen Rechts als Heilerziehungspflegerin bzw. als Verkaufsberaterin und Kassiererin beschäftigt sind, trugen an ihrem jeweiligen Arbeitsplatz ein islamisches Kopftuch.

Das Verbot des Tragens jeder sichtbaren Ausdrucksform politischer, weltanschaulicher oder religiöser Überzeugungen kann durch das Bedürfnis des Arbeitgebers gerechtfertigt sein, gegenüber den Kunden ein Bild der Neutralität zu vermitteln oder soziale Konflikte zu vermeiden. Diese Rechtfertigung muss jedoch einem wirklichen Bedürfnis des Arbeitgebers entsprechen, und die nationalen Gerichte können im Rahmen des Ausgleichs der in Rede stehenden Rechte und Interessen dem Kontext ihres jeweiligen Mitgliedstaats, und insbesondere den in Bezug auf den Schutz der Religionsfreiheit günstigeren nationalen Vorschriften, Rechnung tragen.

Das Tragen von Zeichen oder Kleidung zur Bekundung der eigenen Religion oder Überzeugung fällt unter die „Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit“. Für die Zwecke der Anwendung der Richtlinie 2000/78 sind die Begriffe „Religion“ und „Weltanschauung“ die zwei Seiten ein und desselben Diskriminierungsgrundes.

Eine interne Regel eines Unternehmens, die den Arbeitnehmern das Tragen sichtbarer Zeichen politischer, weltanschaulicher oder religiöser Überzeugungen am Arbeitsplatz verbietet, stellt keine unmittelbare Diskriminierung dar, da sie unterschiedslos für jede Bekundung solcher Überzeugungen gilt und alle Arbeitnehmer des Unternehmens gleichbehandelt, indem ihnen allgemein und undifferenziert vorgeschrieben wird, sich neutral zu kleiden, was das Tragen solcher Zeichen ausschließt.

**Tenor:** 1. Art. 1 und Art. 2 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf sind dahin auszulegen, dass eine interne Regel eines Unternehmens, die den Arbeitnehmern das Tragen jedes sichtbaren Zeichens politischer, weltanschaulicher oder religiöser Überzeugungen am Arbeitsplatz verbietet, gegenüber Arbeitnehmern, die aufgrund religiöser

Gebote bestimmte Bekleidungsregeln befolgen, keine unmittelbare Diskriminierung wegen der Religion oder der Weltanschauung im Sinne dieser Richtlinie darstellt, sofern diese Regel allgemein und unterschiedslos angewandt wird.

2. Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2000/78 ist dahin auszulegen, dass eine mittelbare Ungleichbehandlung wegen der Religion oder der Weltanschauung, die sich aus einer internen Regel eines Unternehmens ergibt, die den Arbeitnehmern das Tragen jedes sichtbaren Zeichens politischer, weltanschaulicher oder religiöser Überzeugungen am Arbeitsplatz verbietet, mit dem Willen des Arbeitgebers gerechtfertigt werden kann, eine Politik politischer, weltanschaulicher und religiöser Neutralität gegenüber seinen Kunden oder Nutzern zu verfolgen, sofern erstens diese Politik einem wirklichen Bedürfnis des Arbeitgebers entspricht, das der Arbeitgeber unter Berücksichtigung insbesondere der berechtigten Erwartungen dieser Kunden oder Nutzer und der nachteiligen Konsequenzen, die der Arbeitgeber angesichts der Art seiner Tätigkeit oder des Umfelds, in dem sie ausgeübt wird, ohne eine solche Politik zu tragen hätte, nachzuweisen hat, zweitens die Ungleichbehandlung geeignet ist, die ordnungsgemäße Anwendung des Neutralitätsgebots zu gewährleisten, was voraussetzt, dass diese Politik konsequent und systematisch befolgt wird, und drittens das Verbot auf das beschränkt ist, was im Hinblick auf den tatsächlichen Umfang und die tatsächliche Schwere der nachteiligen Konsequenzen, denen der Arbeitgeber durch ein solches Verbot zu entgehen sucht, unbedingt erforderlich ist.

3. Art. 2 Abs. 2 Buchst. b Ziff. i der Richtlinie 2000/78 ist dahin auszulegen, dass eine mittelbare Diskriminierung wegen der Religion oder der Weltanschauung, die sich aus einer internen Regel eines Unternehmens ergibt, die es verbietet, am Arbeitsplatz sichtbare Zeichen politischer, weltanschaulicher oder religiöser Überzeugungen zu tragen, um eine Neutralitätspolitik in diesem Unternehmen sicherzustellen, nur dann gerechtfertigt sein kann, wenn dieses Verbot jede sichtbare Ausdrucksform politischer, weltanschaulicher oder religiöser Überzeugungen umfasst. Ein auf das Tragen auffälliger großflächiger Zeichen beschränktes Verbot kann eine unmittelbare Diskriminierung wegen der Religion oder der Weltanschauung darstellen, die jedenfalls auf der Grundlage dieser Vorschrift nicht gerechtfertigt sein kann.

4. Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2000/78 ist dahin auszulegen, dass nationale Vorschriften, die die Religionsfreiheit schützen, bei der Prüfung der Frage, ob eine mittelbare Ungleichbehandlung wegen der Religion oder der Weltanschauung angemessen ist, als günstigere Vorschriften im Sinne von Art. 8 Abs. 1 dieser Richtlinie berücksichtigt werden dürfen.

## II. EGMR

**Entscheidung vom 20. Mai 2021 – 49933/20 (Terheş ./ Rumänien)**

Der zur Bekämpfung der SARS-CoV-2 Pandemie in Rumänien verhängte Lockdown stellt keine Freiheitsentziehung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 S. 2 Buchst. e) EMRK dar.

Der Beschwerdeführer ist Abgeordneter des Europäischen Parlaments und rumänischer Staatsbürger. Aufgrund einer ministeriellen Verordnung zur Eindämmung

der SARS-CoV-2 Pandemie war in Rumänien zwischen dem 24. März 2020 und dem 14. Mai 2020 jede Bewegung außerhalb der Wohnung mit Ausnahme bestimmter, abschließend aufgezählter Fälle untersagt. Beim Verlassen der Wohnung musste eine Bescheinigung über einen zulässigen Grund mitgeführt werden. Verstöße wurden mit Geldbußen geahndet. Dagegen berief sich der Beschwerdeführer ausdrücklich nur auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Buchst. e) EMRK (Freiheitsentziehung mit dem Ziel, eine Verbreitung ansteckender Krankheiten zu verhindern). Er machte geltend, der angegriffenen Maßnahme habe keine klare Rechtsgrundlage mit vorhersehbaren Rechtsfolgen zugrunde gelegen und sie sei in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig gewesen.

Der Gerichtshof wies die Beschwerde als unzulässig zurück. Der Grad der Beschränkung der Freizügigkeit sei nicht intensiv genug gewesen, als dass er es rechtfertigen würde, den allgemeinen Lockdown als Freiheitsentziehung zu qualifizieren. Der Beschwerdeführer habe sich nicht über eine

individuelle Maßnahme, sondern eine allgemeine Anordnung beschwert. Er habe nicht geltend gemacht, er sei durch die Behörden persönlich überwacht worden oder gezwungen gewesen, sich in einem eng begrenzten Bereich aufzuhalten. Ferner habe er nicht vorgetragen, nicht die Möglichkeit zu sozialen Kontakten gehabt zu haben. Von Bedeutung sei auch, dass er die konkreten Auswirkungen der angegriffenen Maßnahme auf ihn selbst nicht dargelegt habe. Er habe nicht behauptet, dass auf ihn keiner der rechtlich vorgegebenen Fälle für ein Verlassen der Wohnung zugetroffen und er ständig in seiner Wohnung festgesessen hätte. Eine Beschreibung, wie er tatsächlich den Lockdown erlebt habe, sei nicht erfolgt.

---

**Alice Fertig**, *Richterin am VG und*

**Rautgundis Schneidereit**, *Vorsitzende Richterin am VG, jeweils Berlin*

---



IM GESPRÄCH

## Interview mit Anna Gallina, Senatorin für Justiz und Verbraucherschutz der Freien und Hansestadt Hamburg

### Den Verwaltungsgerichten kommt eine ganz besondere Bedeutung zu

Seit etwa einem Jahr haben Sie die Position der Senatorin für Justiz und Verbraucherschutz der Freien und Hansestadt Hamburg inne. Bezogen auf die Justiz: Worin liegen die Schwerpunkte Ihrer Arbeit?

Wir wollen den Rechtsstaat und damit auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ihn stärken. Damit alle zu ihrem Recht kommen, braucht es eine gut ausgestattete Justiz. Deshalb setze ich mich dafür ein, dass die personellen und räumlichen Voraussetzungen stimmen und wir gemeinsam die Digitalisierung weiter vorantreiben. Wir wollen Hass und Hetze noch stärker bekämpfen und damit auch die Meinungsfreiheit schützen. Mit einer Koordinierungsstelle gehen wir effektiver gegen Hasskriminalität im Netz vor und sind behördenübergreifend im Einsatz gegen Antisemitismus. Für unseren Rechts-



© Daniel Reinhardt/Senatskanzlei Hamburg

Senatorin Anna Gallina, Präses der Behörde für Justiz und Verbraucherschutz

staat und für unsere offene Gesellschaft kämpfe ich leidenschaftlich und mit vollem Einsatz.

**Sie setzen sich für eine Verlängerung des Pakts für den Rechtsstaat ein. Was konnten Sie aufgrund dieser Unterstützung realisieren, und was versprechen Sie sich von einer Verlängerung?**

Mit insgesamt 92 Stellen für Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und zahlreichen weiteren Stellen im nicht richterlichen Bereich seit 2017 hat Hamburg den Pakt übererfüllt. Wir dürfen aber nicht die Hände in den Schoß legen. Die Bewältigung der Corona-Pandemie belastet die Länderhaushalte stark. Nach der zweijährigen Anschubfinanzierung durch den Pakt darf der Bund die Länder nicht allein lassen, weil die Justiz in den kommenden Jahren ja auch durch die Folgen der Pandemie vor zusätzlichen Aufgaben steht. Und auch die Digitalisierung der Justiz bleibt ein Kraftakt. Hamburg setzt sich deshalb für eine weitere Unterstützung des Bundes ein, um die neu geschaffenen Stellen zu erhalten oder andere Aufgaben der Justiz wie die Digitalisierung zu finanzieren.

**Die Corona-Krise hat die Schwächen der Digitalisierung der Justiz nochmals deutlich gemacht. Für ein effektives Arbeiten von zu Hause sind die elektronische Akte und ein Zugriff auf das Gerichtssystem erforderlich. Wo sehen Sie hier die größten Hürden?**

Die Corona-Pandemie wirkte hier wie ein Brennglas, das ist richtig. Die E-Akte hat klare Vorteile. Klar ist aber auch, dass die Einführung eine technische, fachliche, organisatorische und rechtliche Herausforderung ist, für die wir auch Personal abstellen. Besonders wichtig sind dabei auch Akzeptanzmaßnahmen und umfangreiche Schulungen. Aktuell erfolgt die schrittweise Einführung der elektronischen Akte an den Gerichten in Hamburg. Wir haben auch flächendeckend die Richterinnen und Richter mit leistungsstarken Laptops und auch schon über 90 Gerichtssäle mit moderner Präsentations- und Videokonferenztechnik ausgestattet. Gerade in der Anfangsphase wird es sicherlich auch immer mal zu technischen Schwierigkeiten kommen, vor allem bei den zugeschalteten Teilnehmerinnen und Teilnehmern, weil zum Beispiel bundesweit keine einheitliche Technik verwendet wird. Insgesamt sehen wir aber, dass die Hamburger Richterschaft den Neuerungen aufgeschlossen gegenübersteht. Und das geht ja auch nur gemeinsam. Hamburg ist hier auf einem sehr guten Weg.

**Hamburg hat in den letzten Jahren viele Richterinnen und Richter neu eingestellt. Die Belastung etwa durch Klagen im Bereich des Asyl- und Infektionsschutzrechts hält an. Muss die Verwaltungsgerichtsbarkeit wegen der Kosten zur Bewältigung der Pandemiekrise jetzt wieder mit Stellenstreichungen rechnen oder ist eine weitere Personalaufstockung wegen der steigenden Anforderungen an die richterliche Arbeit geplant? Ist überdies auch eine bessere Personalausstattung beim nicht richterlichen Personal an den Verwaltungsgerichten zu erwarten?**

Wir wollen, dass die Menschen in unserer Stadt zu ihrem Recht kommen. Dafür braucht es ein gesundes Rechtswesen, an dem nicht gespart werden darf. Der Hamburger

Senat hat sich hier klar positioniert und bekennt sich zu einer starken Justiz. Wir kommen hier auch konkret voran, wie die Stellenverstärkung in der Hamburger Justiz aufgrund der EncroChat-Verfahren zeigt. Die angemessene personelle Ausstattung der Justiz ist ein dauerhaft präsent Thema. Wir stehen da auch im regelmäßigen engen Austausch mit den Gerichten und Staatsanwaltschaften. Und vor diesem Hintergrund ist ja auch unser Bemühen um eine Verlängerung des Paktes für den Rechtsstaat zu sehen, damit die Corona-Pandemie nicht den bisher erreichten Stellenaufbau in der Justiz gefährdet. Wie ich schon einmal gesagt habe: Investitionen in den Rechtsstaat zahlen sich am Ende durch Vertrauen in diesen aus. Das muss jedem klar sein.

**Sie setzen sich für die Gleichstellung der Geschlechter ein. In der Justiz ist überwiegend – insbesondere bei Beförderungsämtern – noch keine ausgewogene Struktur erreicht. Was planen Sie in dieser Hinsicht?**

Das Thema Gleichstellungsförderung liegt mir besonders am Herzen. Es ist ein Thema, an dem wir hier stetig arbeiten. Seit März gibt es für den Justizstandort Hamburg ein Personalentwicklungskonzept für den höheren Justizdienst. Dabei werden zahlreiche Angebote, Maßnahmen und Strukturen genannt, die der Personalentwicklung der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte dienen. Ein Schwerpunkt liegt auch auf der Gleichstellungsförderung, die in dem Personalentwicklungskonzept als besonders förderungswürdig benannt wurde. Ich freue mich, dass ab September ein an die Behörde für Justiz und Verbraucherschutz abgeordneter Richter dieses Thema zusammen mit allen Akteurinnen und Akteuren, das heißt den Gerichts- und Behördenleitungen und den Personalvertretungsorganen, in einem gemeinsamen Gesprächs- und Arbeitsprozess weiterbewogen wird.

**Den Verwaltungsgerichten kommt in der derzeitigen Corona-Krise eine wichtige Kontrollfunktion zu. Werden sie Ihrer Auffassung nach dieser Rolle gerecht?**

Auch bei den Hamburger Verwaltungsgerichten sind zahlreiche Klagen und Eilanträge gegen die Regeln der Corona-Verordnung eingegangen. Den Verwaltungsgerichten kommt eine ganz besondere Bedeutung zu: Sie überprüfen die mit den Maßnahmen verbundenen Eingriffe in Grundrechte und wirken damit als Korrektiv. Unsere Hamburger Verwaltungsgerichte sind dieser Rolle und der damit verbundenen besonderen Verantwortung im Verlauf der Pandemie stets gerecht geworden. Die Kolleginnen und Kollegen haben sich zügig und gründlich in neu auftretende Streitfragen eingearbeitet und die widerstreitenden Rechtspositionen sorgfältig abgewogen. Der Rechtsstaat funktioniert, und die Menschen konnten sich auch während der Pandemie auf unsere unabhängige Justiz verlassen.

---

*Das Interview führten Dr. Karoline Bülow, Richterin am Verwaltungsgericht, und Britta Schiebel, Richterin, jeweils Berlin*

---

## Stellungnahme des BDVR zu den Reformüberlegungen der Länderarbeitsgruppe zur Zwangsvollstreckung gegen Hoheitsträger

Es zählt den aktuellen rechtspolitischen Forderungen des BDVR, dass die Gewährung effektiven Rechtsschutzes durch wirkungsvollere Vollstreckungsmöglichkeiten gegen die öffentliche Hand gestärkt werden sollte. Gerichtsentscheidungen werden zwar nach wie vor in aller Regel von Behörden wie selbstverständlich freiwillig befolgt. Jedoch hat die Erfahrung gerade in jüngerer Zeit gezeigt, dass in Einzelfällen behördliches Beharrungsvermögen über die rechtlichen Möglichkeiten der Vollstreckung von gerichtlichen Entscheidungen gesiegt hat. Da über solche Fälle zu Recht öffentlichkeitswirksam berichtet worden ist, sind sie trotz ihrer geringen Zahl geeignet, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das Funktionieren des Rechtsstaates erheblich zu erschüttern. Der BDVR würde es deshalb sehr begrüßen, wenn die Länderarbeitsgruppe am Ende ihrer Arbeit zu dem Ergebnis käme, dass eine Novellierung der §§ 167 ff. VwGO notwendig ist.

In diesem Fall wäre es sicherlich sinnvoll, auch Unsicherheiten über den sachlichen Anwendungsbereich des § 172 VwGO zu klären. Die Einbeziehung von Prozessvergleichen und von Maßnahmen, die zu spezifisch hoheitlichen Regelungen verpflichten, als Regelungsgegenstand des § 172 VwGO sollte ernsthaft erwogen werden. Dies wäre z. B. in Bezug auf eine gerichtliche Verurteilung zur Fortschreibung von Luftreinhalteplänen von Bedeutung.

Der BDVR tritt dafür ein, den Höchstbetrag für das Zwangsgeld auf 100.000 € heraufzusetzen, um Behörden, die sich einer Befolgung der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung verweigern, wirkungsvoller die Ernsthaftigkeit der Konsequenzen ihrer Haltung vor Augen zu führen. Der in § 172 Satz 1 VwGO bislang vorgesehene Höchstbetrag des Zwangsgeldes von 10.000 € hat sich nicht als geeignet erwiesen, um in jedem Fall einen hinreichenden Beugedruck zu erzeugen. Die entsprechende, bei der letzten 2001 erfolgten Betragsanpassung geäußerte Erwartung des Gesetzgebers

(BT-Drs. 14/6393 S. 14) hat sich nicht erfüllt. Um die Wirksamkeit des Zwangsgeldes darüber hinaus zu steigern und insbesondere Landesbehörden zu einer konsequenten Befolgung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen anzuhalten, sollte daneben den Verwaltungsgerichten die Option eröffnet werden, anstelle einer im Regelfall erfolgenden Abführung des Zwangsgeldes an die Landeskasse, die eine bloße Umbuchung im Staatshaushalt bedeutet, die Zahlung des Zwangsgeldes an Dritte, namentlich an gemeinnützige Einrichtungen, anordnen zu können.

Der BDVR würde es zudem begrüßen, wenn für die Fälle des § 172 VwGO, in denen sich ein (wiederholtes) Zwangsgeld von vornherein als nicht erfolgversprechend und untauglich erweist, das Instrumentarium der verwaltungsgerichtlichen Zwangsmittel ausgebaut und ein Rückgriff auf weitergehende Vollstreckungsmaßnahmen der Zivilprozessordnung gesetzlich zugelassen wird. Dieser Weg ist vom Bundesverfassungsgericht in seinem Kammerbeschluss vom 09.08.1999 – 1 BvR 2245/98 – bereits vorgezeichnet worden. Die Begrenzung der Höhe des Zwangsgeldes durch § 172 VwGO soll danach dem Einsatz anderer, nach § 167 VwGO in Verbindung mit der Zivilprozessordnung möglicher Zwangsmittel nicht entgegenstehen, wenn die Androhung und Festsetzung des zulässigen Höchstbetrages des Zwangsgeldes zum Schutz der Rechte des Betroffenen ungeeignet ist. Dies würde als Ultima Ratio – also unter strenger Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bei der Auswahl des Zwangsmittels – auch die Anordnung von Zwangshaft entsprechend § 888 ZPO gegenüber einem handlungsverpflichteten Behördenleiter einschließen. Der damit verbundene Ansehensverlust für die Behörde und der auf dem Amtswalter lastende Handlungsdruck sind dabei mit dem Schaden für den Rechtsstaat abzuwägen, wenn (gerichtlich festgestelltes) Recht nicht verwirklicht werden könnte.

# Initiative des Berliner Landesverbandes zur Einführung des erweiterten Normenkontrollverfahrens in Berlin

Im Land Berlin gibt es bislang keine erweiterte Normenkontrollzuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts. Es entscheidet zwar über die Gültigkeit städtebaulicher Rechtsverordnungen (vgl. § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Die Möglichkeit, seine Zuständigkeit auf andere Rechtsvorschriften im Rang unter dem Landesgesetz zu erstrecken (vgl. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO), ist jedoch – anders als in 14 der 15 anderen Bundesländer – noch nicht ergriffen worden. Damit sind insbesondere (andere) Rechtsverordnungen und Satzungen nicht im Normenkontrollverfahren überprüfbar.

Dass die erweiterte Normenkontrollzuständigkeit in der Vergangenheit nicht eingeführt wurde, lag – soweit ersichtlich – vor allem an der besonderen politischen Situation von Berlin (West). Während der deutschen Teilung musste das Abgeordnetenhaus von Berlin Bundesrecht jeweils (ausdrücklich) übernehmen, um dessen Geltung auch in Berlin (West) sicherzustellen. Es wurde damals befürchtet, dass Rechtsverordnungen des Bundes vom Oberverwaltungsgericht als Landesrecht betrachtet und der abstrakten Normenkontrolle unterworfen würden. Dass der Gesetzgeber die Normenkontrollzuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts nach der Wiedervereinigung nicht erweitert hat, liegt vermutlich daran, dass in Stadtstaaten kommunalrechtliche Satzungen nicht von Bedeutung sind (eine Umsetzung fehlt außer in Berlin nur in Hamburg).

Von erheblicher Bedeutung sind jedoch Rechtsverordnungen. Ohne Normenkontrollverfahren werden Betroffene gezwungen, wegen immer wieder gleicher Rechtsfragen vor dem Verwaltungsgericht individuell um Rechtsschutz nachzusuchen. Dies wirkt sich zurzeit besonders im Infektionsschutzrecht nachteilig aus. Die Herstellung von Rechtsklarheit wird verzögert, Rechtsuchende können die Erfolgs-

aussichten ihres Rechtsschutzantrages nicht einschätzen, und die Verwaltungsgerichtsbarkeit wird mit einer Vielzahl einstweiliger Rechtsschutzanträge gleichen Inhalts befasst.

Der Vorstand des Berliner Landesverbandes hat sich daher im Januar 2021 mit einer Gesetzgebungsinitiative an die Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung sowie an die rechtspolitischen Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen des Abgeordnetenhauses gewandt. Ziel ist die Einführung der erweiterten Normenkontrollzuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts. Der Landesverband verspricht sich hiervon einen effektiveren und strafferen Rechtsschutz gegen Rechtsverordnungen, Satzungen und sonstige untergesetzliche Rechtsvorschriften. Damit wäre zudem eine angesichts des gemeinsamen Fachobergerichts sinnvolle Vereinheitlichung der Rechtslage in Berlin und Brandenburg verbunden.

Die Initiative wird derzeit von der Justizverwaltung geprüft. Der SPD-Landesparteitag sprach sich im April 2021 dafür aus, Normenkontrollen nach § 47 VwGO zu ermöglichen. Der Rechtsausschuss des Abgeordnetenhauses befasste sich im Juni 2021 auf Antrag der F.D.P. mit dem Thema. Der Punkt wurde jedoch ungeachtet der positiven Grundhaltung der Fraktionen zunächst vertagt.

Der Berliner Landesverband wird die rechtspolitische Diskussion begleiten und sich weiterhin für die Einführung eines Normenkontrollverfahrens auch in Berlin einsetzen.

---

**Dr. Robert Ullerich**, Richter am Verwaltungsgericht, stellv. Vorsitzender des Berliner Landesverbandes, Berlin

---

## Personalmeldungen aus dem Bundesverwaltungsgericht

### Bundesrichterwahlen am 25.03.2021

Der Richterwahlausschuss des Deutschen Bundestages hat in der Sitzung am 25.03.2021 für den BGH, das BVerwG, den BFH, das BAG und das BSG insgesamt 34 neue Bundesrichterinnen und Bundesrichter gewählt.

Für das BVerwG wurden Vorsitzende Richterin am VG Gabriela Bähr (vom VG Berlin), Ministerialrätin Ulrike Fenzl (vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz), Vorsitzende Richterin am VG Dr. Stephanie Gamp (vom VG Berlin), Richterin am OVG Yvonne Hellmann (vom OVG für das Land Nordrhein-Westfalen), Richter am VGH

Dr. Daniel Hissnauer (vom VGH Baden-Württemberg), Richter am VGH Dr. Johannes Meister (vom Hessischen VGH), Ministerialrat Dr. Stefan Sinner (von der Bundestagsverwaltung) und Vorsitzender Richter am VG Sven-Marcus Süllow (vom VG Hannover) gewählt. Die Gewählten werden im Lauf der kommenden Monate bzw. im Jahr 2022 ihr neues Amt beim BVerwG antreten.

Quelle: Pressemitteilung des BMJV

## Personalmeldungen aus dem Verwaltungsgericht Hamburg

### Wechsel an der Spitze des Verwaltungsgerichts Hamburg

Zum Ablauf des Monats Mai 2021 wurde die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Hamburg Sabine Haase nach 40 Jahren in der Hamburger Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ruhestand verabschiedet.

Sabine Haase trat 1981 ihren Dienst am Verwaltungsgericht an, wo sie sich neben der Spruchrichtertätigkeit früh als Mitglied des Richterrats engagierte. Im Jahr 1992 erfolgte die Ernennung zur Richterin am Oberverwaltungsgericht. Sie wirkte sowohl als Frauenbeauftragte als auch ab 2007 als Präsidialrichterin und darüber hinaus seit 2008 als gerichtliche Mediatorin. Im Juni 2011 trat Sabine Haase das Amt der Vizepräsidentin des Verwaltungsgerichts an und wurde im Juli 2014 zur Präsidentin des Verwaltungsgerichts Hamburg ernannt.

Coronabedingt musste auf eine echte Abschiedsfeier verzichtet werden. Stattdessen ließen die Gerichtsangehörigen in einer Mischung aus Onlinekonferenz, Präsenz-Beiträgen und Video-Einspielern die fast siebenjährige Amtszeit ihrer Präsidentin Revue passieren. Diese war in hohem Maße geprägt durch die organisatorische Bewältigung der erheblichen Zahl von Asylverfahren, die in dieser Zeit am Verwaltungsgericht eingingen. Die dadurch ausgelöste personelle Verstärkung hatte den schönen Effekt, dass Sabine



Präsidentin der Verwaltungsgerichts a.D. Sabine Haase

Haase eine Vielzahl von neuen Kolleginnen und Kollegen am Verwaltungsgericht begrüßen konnte. Zugleich hatte sie die damit verbundenen Herausforderungen, wie die erhebliche Fluktuation in einem „jungen“ Gericht mit vielen Proberichtern, zu bewältigen. Nicht zuletzt setzte sich Sabine Haase vehement und erfolgreich dafür ein, dass die räumlichen Kapazitäten des Verwaltungsgerichts vor Ort erweitert wurden und so ein einheitlicher Standort erhalten blieb. Neben diesen großen Themen, die ihre gesamte Amtszeit als Präsidentin prägten, war die Bewältigung der Verfahren im Zusammenhang mit dem G20-Gipfel 2017 in Hamburg eine besondere Herausforderung. Das letzte Jahr der Präsidentschaft stand nun ganz im Zeichen von Corona und der Sicherstellung der Rahmenbedingungen für die Gewährung effektiven Rechtsschutzes auch in einer Pandemielage.

Auf Sabine Haase folgt Dr. Andreas Lambiris, der bisherige Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichtes, der vom Richterwahlausschuss in seiner Sitzung am 09.06.2021 zum neuen Präsidenten des Verwaltungsgerichtes gewählt wurde.

Dr. Andreas Lambiris begann seine richterliche Laufbahn im Februar 2004 in Rheinland-Pfalz und wurde bereits im Oktober desselben Jahres in den Justizdienst der Freien und Hansestadt Hamburg versetzt. Dort war er zunächst am Verwaltungsgericht, von 2008 bis 2011 auch als Präsidialrichter tätig. Nach seiner Erprobung erfolgt im August 2012 die Ernennung zum Richter am Oberverwaltungsgericht. Auch dort war er über mehrere Jahre als Präsidialrichter und darüber hinaus als Pressesprecher tätig. Dr. Andreas Lambiris ist außerdem seit 2016 Mitglied des Hamburgischen Verfassungsgerichts und seit Juli 2020 Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichtes.



© Jan Stemplewitz

Präsident des Verwaltungsgerichtes Dr. Andreas Lambiris

**Miriam Knölle**, *Richterin am Verwaltungsgericht und Mitglied des Vorstands der Vereinigung Hamburgischer Verwaltungsrichter, Hamburg*

## Personalnachrichten aus dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen

### Präsidentin Dr. Brandts im Ruhestand

Am 31.05.2021 ist Dr. Ricarda Brandts, die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen, gut acht Jahre nach ihrer Ernennung im Februar 2013 in den Ruhestand getreten.

In die Amtszeit von Dr. Brandts im Verfassungsgerichtshof fielen wichtige Entscheidungen, die Politik und Gesellschaft in Nordrhein-Westfalen betrafen. Die Einführung der Individualverfassungsbeschwerde zum 01.01.2019 veränderte die Arbeit des Gerichts wesentlich. Seitdem kann jedermann die Verletzung seiner durch die Landesverfassung garantierten Grundrechte geltend machen, was zu einem erheblichen Anstieg der Verfahren von 6 im Jahr 2018 auf 217 im Jahr 2020 geführt hat. „Der Wandel des Verfassungsgerichtshofs von einem Staatsgerichtshof zu einem Bürgergericht war mir

ein besonderes Anliegen“, so Dr. Brandts. In Eilverfahren, die mit Verfassungsbeschwerden von Bürgerinnen und Bürgern verbunden waren, hatte der Verfassungsgerichtshof zuletzt vielfach über Corona-Maßnahmen zu entscheiden, etwa über die Maskenpflicht, den Distanzunterricht oder die Kontaktbeschränkungen.

In den letzten beiden Jahren ihrer Amtszeit hat die Präsidentin die Suche nach einer geeigneten Immobilie für den Verfassungsgerichtshof vorangetrieben. Das Gerichtsgebäude am Aegidiikirchplatz ist inzwischen für die gemeinsame Unterbringung des Verfassungsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts zu klein. Zudem endet die bisherige Personalunion in der Leitung beider Gerichte mit dem Ruhestand von Dr. Brandts. „Gerne hätte ich dies noch zum Abschluss gebracht. Lange Zeit fehlte es in den entscheidenden Momenten aber leider an der erforderlichen Unterstützung.

Ich hoffe, dass der Verfassungsgerichtshof nun bald einen angemessenen selbstständigen Standort in Münster bekommt“, so Dr. Brandts.

Als Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts hatte Dr. Brandts große Herausforderungen zu bewältigen. Die stark angestiegenen Flüchtlingszahlen 2015 und 2016 haben zu einer erheblichen Belastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Asylverfahren geführt, deren Eingänge in den Jahren 2016 und 2017 ein Rekordniveau erreichten. Die Verfahren konnten mithilfe von personellen Verstärkungen, sinnvollen Organisationsentscheidungen und großem Engagement aller Beteiligten inzwischen weitgehend abgearbeitet werden. In der Corona-Pandemie hat sich ausgezahlt, dass Dr. Brandts früh die Digitalisierung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit vorangetrieben hat. Die Einführung der elektronischen Gerichtsakte, die Ausstattung der Richterinnen und Richter mit mobilen IT-Geräten und die Schaffung von Telearbeitsplätzen für andere Gerichtsangehörige haben die Gewährung effektiven Rechtsschutzes unter Pandemiebedingungen erheblich erleichtert. Ab November 2021 werden die Akten bei allen sieben Verwaltungsgerichten in Nordrhein-Westfalen und dem Oberverwaltungsgericht nur noch elektronisch geführt.

Dr. Ricarda Brandts, 1955 in Erkelenz geboren, arbeitete nach ihren juristischen Staatsprüfungen 1981 und 1984 zu-

nächst als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Ruhr-Universität Bochum, wo sie 1990 auch promoviert wurde. Im April 1988 begann sie ihre Justizkarriere als Richterin beim Sozialgericht Dortmund, 1994 wurde sie zur Richterin am Landessozialgericht befördert. Nach einer zweijährigen Abordnung an das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen wurde Dr. Brandts 1997 zur Präsidentin des Sozialgerichts Dortmund ernannt, 2000 dann zur Vizepräsidentin des Landessozialgerichts Nordrhein-Westfalen. 2008 wechselte sie an das Bundessozialgericht in Kassel. Im November 2010 wurde Dr. Brandts Präsidentin des Landessozialgerichts. Seit dem 27.02.2013 war sie Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen und damit – nach damaliger Rechtslage – zugleich Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen.

Zur neuen Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs hat der Landtag Prof. Dr. Dr. h. c. Barbara Dauner-Lieb gewählt. Die Nachfolge von Dr. Brandts im Präsidentenamt des Oberverwaltungsgerichts ist noch offen.

*Quelle: Pressemitteilung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 01.06.2021*

## Personalnachrichten aus dem Verwaltungsgericht Koblenz

### Christoph Gietzen ist neuer Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Koblenz

Der Vorsitzende Richter am Verwaltungsgericht Christoph Gietzen ist am 09.03.2021 zum neuen Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts Koblenz ernannt worden. Er tritt damit die Nachfolge der bisherigen Vizepräsidentin Dr. Sigrid Emmenegger an, die zu Beginn des Jahres 2021 als Bundesrichterin zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig wechselte.

Herr Gietzen, der von der Mosel stammt und dort auch wohnt, nahm im Jahr 1992 seinen Dienst in der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichtsbarkeit auf. Zunächst war er als Dezernent bei der Kreisverwaltung Ahrweiler tätig, bevor er seine Tätigkeit als Richter bei dem Verwaltungsgericht Koblenz aufnahm, wo er auch im Juli 1995 auf Lebenszeit ernannt wurde. Nach einer Abordnung an das Bundeskanzleramt und an das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz wurde er im Juli 2015 Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Koblenz. Hier führt er seitdem die 3. Kammer des Verwaltungsgerichts.

Herr Gietzen hat neben seiner richterlichen Tätigkeit nahezu 20 Jahre die Aufgaben des Pressesprechers des Verwaltungsgerichts Koblenz wahrgenommen. Er ist ausgebildeter Mediator und hat erfolgreich Güterichterverfahren durchgeführt. Als Prüfer gehört er beiden Abteilungen des Landes-

prüfungsamtes für Juristen an. Zudem übt er eine Lehr- und Prüfungstätigkeit an der Hochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz in Mayen aus.



Vizepräsident Christoph Gietzen

© JOI Christin Lehmann

**Dr. Christian Klein, Richter am Verwaltungsgericht, Koblenz**

## Reise des vorlegenden Richters zur mündlichen Verhandlung des EuGH keine Dienstreise „Zuständigkeitszersplitterung“; Pflicht zur Wahrnehmung der richterlichen Aufgaben – Erreichbarkeit und Herbeirufbarkeit

BVerwG 2 C 13.20, Urteil vom 15.04.2021 –  
ECLI:DE:BVerwG:2021:150421U2C13.20.0

### Leitsätze:

1. Dienstreisen eines Richters bedürfen dann keiner Genehmigung, wenn sie im Rahmen richterlicher Amtstätigkeit erfolgen. Die Bestimmung darüber, ob eine genehmigungsfreie richterliche Dienstreise vorliegt, richtet sich nach objektiven Kriterien.

2. Die Prozessbeobachtung einer mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) durch einen Richter des vorlegenden Gerichts in einem Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV ist kein richterliches Amtsgeschäft.

3. Der Anspruch eines Richters auf unmittelbare und genehmigungsfreie Kommunikation zwischen ihm als Mitglied des vorlegenden nationalen Gerichts und dem Gerichtshof der Europäischen Union ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union auf schriftlichen, digitalen und fernmündlichen Dialog angelegt. Reisetätigkeiten erfasst dieser Dialog nicht.

### (Aus den Gründen)

#### I

1. Der Kläger beansprucht von seinem Dienstherrn die Kostenerstattung für eine Reise zum Gerichtshof der Europäischen Union nach Luxemburg. Darüber hinaus erstrebt er Feststellungen zu den Bedingungen seiner Dienstaussübung als Richter.

2. Der Kläger ist Vorsitzender Richter an einem Oberlandesgericht. Im Jahr 2015 setzte der vom Kläger geleitete Strafsenat des Oberlandesgerichts zwei Überstellungsverfahren zum Zwecke der Strafverfolgung nach Ungarn und Rumänien aus und legte dem Gerichtshof der Europäischen Union mehrere Fragen zur Vorabentscheidung vor. Nachdem der Gerichtshof dem Vorlagesenat des Oberlandesgerichts mitgeteilt hatte, dass Termin zur mündlichen Verhandlung bestimmt worden sei, entschloss sich der Kläger, nach Luxemburg zu reisen, um die mündliche Verhandlung zu besuchen.

3. Dies zeigte er der Beklagten über ein elektronisches Mitarbeiterportal zur Abrechnung von Dienstreisen mit dem Hinweis an, dass es sich um eine Reise im Rahmen richterlicher Spruchbarkeit handele, die keiner Anordnung oder Genehmigung bedürfe. Die Präsidentin des Oberlandesgerichts lehnte es ab, eine Dienstreise zu genehmigen. Zur

Begründung führte sie aus, eine Anwesenheit des Klägers bei der mündlichen Verhandlung des Gerichtshofs der Europäischen Union sei weder im Rahmen richterlicher Spruchbarkeit noch aus sonstigen Gründen geboten. Es werde angefragt, Sonderurlaub zu beantragen. Der Kläger beantragte hilfsweise Sonderurlaub und reiste nach Luxemburg.

4. Sein anschließend gestellter Antrag auf Erstattung der Reisekosten in Höhe von rund 840 € wurde abgelehnt. Die nach erfolglosem Widerspruch erhobene Klage auf Erstattung der Reisekosten und auf Feststellung, dass es sich bei der Reise zum Gerichtshof der Europäischen Union um eine genehmigungsfreie Dienstreise gehandelt habe, sowie auf weitere Feststellungen ist in den Vorinstanzen ohne Erfolg geblieben. Das Oberverwaltungsgericht hat darauf abgestellt, dass es sich bei der Reise des Klägers nicht um ein dem Schutz der richterlichen Unabhängigkeit unterliegendes richterliches Amtsgeschäft gehandelt habe. Die Definitionshoheit darüber, ob es sich um eine richterliche Tätigkeit in diesem Sinne handele, liege nicht bei dem Richter selbst; dies sei vielmehr objektiv zu bestimmen. Bei der Beobachtung der mündlichen Verhandlung des Gerichtshofs der Europäischen Union durch den Kläger handele es sich nicht um eine richterliche Handlung, die mit der Aufgabe des Richters, in einem konkreten Verfahren Recht zu finden, unmittelbar im Zusammenhang stehe.

5. Hiergegen wendet sich der Kläger mit der vom Senat zugelassenen Revision (...)

#### II

8 Die Revision des Klägers ist unbegründet. Die Zulässigkeit des Rechtswegs ist nach § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 17a Abs. 5 GVG im Revisionsverfahren nicht mehr zu prüfen (1.). Das Berufungsurteil verletzt hinsichtlich des Antrags zu 1. kein gemäß § 71 DRiG, § 191 Abs. 2 VwGO, § 63 Abs. 3 Satz 2 BeamStG und § 127 Nr. 2 BRRG revisibles Reisekostenrecht und Richterdienstrecht (2.). Auch die Ausführungen des Berufungsgerichts zu den Feststellungsanträgen zu 2. zu der Dienstreise, der Dienstzeit, dem Dienort sowie der Erreichbarkeit und Herbeirufbarkeit des Klägers verletzen kein revisibles Recht (3.).

(...)

12 2. Das Berufungsgericht hat die Berufung des Klägers betreffend den Antrag zu 1., der als Untätigkeitsklage statthaft ist, ohne Verstoß gegen revisibles Recht zurückgewiesen. Dem Kläger steht gegen die Beklagte kein Anspruch auf Erstattung der ihm für die Reise zum Gerichtshof der Europäischen Union nach Luxemburg entstandenen Reisekosten zu. Für einen Anspruch aus § 3 Abs. 1 Satz 1 Reisekostengesetz Bremen vom 24. Februar 2009 (BremGBl. 2009, 48 – BremRKG), das nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes auch für Bremische Richter gilt, fehlt es an einer Dienstreise im Sinne des nationalen Reisekostenrechts (a). Die Prozessbeobachtung einer mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof der Europäischen Union in einem Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV ist kein richterliches Amtsgeschäft (aa). Beweise können in einem zur Vorabentscheidung durch den

Gerichtshof der Europäischen Union ausgesetzten Verfahren nicht erhoben werden (bb). Davon Abweichendes ergibt sich nicht aus Unionsrecht (b).

13 a) Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 BremRKG erhalten Dienstreisende auf Antrag eine Vergütung der dienstlich veranlassenen Reisekosten. § 2 Abs. 2 Satz 1 BremRKG bestimmt, dass Dienstreisen Reisen zur Erledigung von Dienstgeschäften außerhalb des Dienstortes sind. Sie müssen nach Satz 2 der Vorschrift schriftlich oder elektronisch angeordnet oder genehmigt worden sein, es sei denn, dass eine Anordnung oder Genehmigung nach dem Amt der Dienstreisenden oder dem Wesen des Dienstgeschäftes nicht in Betracht kommt.

14 Als Dienstgeschäfte eines Beamten nach § 2 Abs. 2 Satz 1 BremRKG und der entsprechenden Regelung in § 2 Abs. 1 Satz 1 BRKG sind die in seinem konkreten Amt zur unmittelbaren Erledigung übertragenen Dienstaufgaben anzusehen (BVerwG, Urt. v. 12.12.1979 – 6 C 23.78 – Buchholz 238.90 Reise- und Umzugskosten Nr. 79 S. 101, v. 14.02.1984 – 6 C 46.83 – BVerwGE 69, 24 <26> und v. 22.01.2009 – 2 A 3.08 – Buchholz 239.1 § 31 BeamtVG Nr. 21 Rn. 21). Ob danach eine Reise der unmittelbaren Erledigung eines dem Beamten übertragenen Dienstgeschäftes dient und deshalb dienstlich geboten ist, entscheidet der Dienstherr, nicht der Beamte (BVerwG, Beschl. v. 03.02.2010 – 2 B 113.09 – juris Rn. 4).

15 Bei Richtern ist der Begriff des Dienstgeschäftes gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 BremRKG entsprechend dem Wesen des Dienstgeschäftes dahin zu modifizieren, dass Dienstreisen aufgrund der richterlichen Unabhängigkeit dann keiner Genehmigung bedürfen, wenn sie im Rahmen richterlicher Amtstätigkeit erfolgen. Die Bestimmung darüber, ob eine genehmigungsfreie richterliche Dienstreise vorliegt, richtet sich nach objektiven Kriterien (BVerfG <Dreierausschuss>, Beschl. v. 17.04.1979 – 2 BvR 403/78 – DRiZ 1979, 219 betr. die Versagung einer Auslandsdienstreise als „zu aufwendig“; BGH, Dienstgericht des Bundes, Urt. v. 27.01.1978 – RiZ <R> 3/77 – BGHZ 71, 9 <12 ff.> und v. 16.04.1985 – RiZ <R> 1/85 – BGHZ 94, 150 <153>), nicht nach der subjektiven Einschätzung des jeweiligen Richters.

16 Die Abgrenzung von einerseits aufgrund richterlicher Amtstätigkeit genehmigungsfreien Dienstreisen zu andererseits genehmigungspflichtigen Dienstreisen eines Richters ist an der Garantie richterlicher Unabhängigkeit nach Art. 97 GG auszurichten. Danach ist der Kernbereich rechtsprechender Tätigkeit der Dienstaufsicht nach § 26 DRiG grundsätzlich entzogen (vgl. BGH, Dienstgericht des Bundes, Urt. v. 23.10.1963 – RiZ 1/62 – BGHZ 42, 163 <169>, v. 09.03.1967 – RiZ <R> 2/66 – BGHZ 47, 275 <285> und v. 03.01.1969 – RiZ <R> 6/68 – BGHZ 51, 280 <285>). Eine Ausnahme gilt für Fälle einer offensichtlich und ohne jeden Zweifel fehlerhaften Amtsausübung durch den Richter (BGH, Dienstgericht des Bundes, Urt. v. 24.06.1991 – RiZ <R> 3/91 – DRiZ 1991, 410 = juris Rn. 8, v. 05.07.2000 – RiZ <R> 6/99 – NJW-RR 2001, 498 <499> und v. 17.04.2008 – RiZ <R> 3/07 – BGHZ 176, 162 Rn. 16; Detterbeck, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 97 Rn. 11c; Morgenthaler, in: Epping/Hillgruber, GG, Stand: Mai 2020, Art. 97 Rn. 6).

17 Zu den über Art. 33 Abs. 5 GG geschützten hergebrachten Grundsätzen des Richteramtsrechts gehört insbesondere der Grundsatz der sachlichen und persönlichen Unabhängigkeit (BVerfG, Kammerbeschl. v. 04.02.2016 – 2 BvR 2223/15 –

NVwZ 2016, 764 Rn. 76). Nach der sog. „Kernbereichs-Rechtsprechung“, die das Bundesverfassungsgericht zur Bestimmung des Schutzbereichs des Art. 97 GG verwendet, gehören zum „Kernbereich“ der richterlichen Tätigkeiten die eigentliche Rechtsfindung und die ihr mittelbar dienenden Sach- und Verfahrensentscheidungen, einschließlich nicht ausdrücklich vorgeschriebener, dem Interesse der Rechtssuchenden dienender richterlicher Handlungen, die in einem konkreten Verfahren mit der Aufgabe des Richters, Recht zu finden und den Rechtsfrieden zu sichern, in Zusammenhang stehen (BVerfG, Kammerbeschl. v. 04.02.2016 – 2 BvR 2223/15 – NVwZ 2016, 764 Rn. 77; BGH, Dienstgericht des Bundes, Urt. v. 22.02.2006 – RiZ <R> 3/05 – NJW 2006, 1674 Rn. 21 und v. 12.05.2020 – RiZ <R> 3/19 – RiA 2020, 222 Rn. 23; Joeres, DRiZ 2005, 321 <322>).

18 aa) Der Besuch einer mündlichen Verhandlung des Gerichtshofs der Europäischen Union in einem Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV durch einen mitgliedstaatlichen Richter, der mit dem Vorlagebeschluss befasst war, gehört nach dem aufgezeigten Maßstab nicht zum Kernbereich richterlicher Spruchstätigkeit. Denn der Kernbereich der instanzrichterlichen Tätigkeit erstreckt sich nicht darauf, auf die Entscheidungen von höheren Instanzen einzuwirken oder deren mündliche Verhandlungen persönlich zu beobachten. Die Aufgabe, Recht zu finden und den Rechtsfrieden zu sichern, obliegt insoweit den Höchstgerichten. Den Richtern der Tatsachengerichte obliegen in Verfahren vor den Höchstgerichten dagegen die vom jeweils einschlägigen Prozessrecht definierten Aufgaben wie beispielsweise die Weiterleitung der Akten oder – wie etwa im Fall des Art. 101 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs (VerfO-EuGH v. 29.09.2012, ABl. L 265, 1) – die fristgebundene Beantwortung von Rückfragen zur Klarstellung von Sachverhalt und nationaler Rechtslage. Die Teilnahme an einer mündlichen Verhandlung des Gerichtshofs der Europäischen Union als Prozessbeobachter und das anschließende Gespräch mit Mitgliedern des Gerichtshofs führt der mitgliedstaatliche Vorlagerichter nicht als Organ der Rechtspflege in Ausübung seiner richterlichen Spruchstätigkeit (ebenso: Meyer/Fricke/Baez u. a., Reisekostenrecht im öffentlichen Dienst, Stand Mai 2021, § 2 BRKG Rn. 57), sondern als fortbildungswilliger und an der Rechtsentwicklung interessierter Jurist.

19 Fort- und Weiterbildung sind aber keine Dienstgeschäfte in Sinne des Reisekostenrechts (BVerwG, Urt. v. 12.12.1979 – 6 C 23.78 – Buchholz 238.90 Reise- und Umzugskosten Nr. 79 S. 101, v. 14.02.1984 – 6 C 46.83 – BVerwGE 69, 24 <26> und v. 22.01.2009 – 2 A 3.08 – Buchholz 239.1 § 31 BeamtVG Nr. 21 Rn. 21). Dementsprechend sind etwa Fahrten zur Deutschen Richterakademie, an der Fachwissen sowie berufliche Kenntnisse und Erfahrungen ergänzt und vertieft werden, für Richter keine Dienstreisen, und zwar auch dann nicht, wenn der Richter nur deshalb an der Veranstaltung teilnimmt, um Erkenntnisse für anhängige Verfahren zu gewinnen (vgl. VG Göttingen, Urt. v. 27.04.2009 – 3 A 495/07 – juris Rn. 28; Kissel/Mayer, GVG, 10. Aufl. 2021, § 1 Rn. 83). Gleiches gilt für den Besuch einer mündlichen Verhandlung des Bundesverfassungsgerichts in einem konkreten Normenkontrollverfahren nach Art. 100 Abs. 1 GG durch Mitglieder des vorlegenden Gerichts. Das Interesse der vorlegenden Richter an der Beantwortung der Rechtsfragen im zwar

jeweils akzessorischen, aber selbstständigen verfassungsgerichtlichen oder unionsrechtlichen Zwischenverfahren entspricht dem Interesse von Richtern, die auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts oder des Gerichtshofs der Europäischen Union auf „ihren“ Vorlagebeschluss warten.

20 bb) Etwas anderes folgt auch nicht aus dem Vortrag des Klägers, er habe in seinem anlässlich der Reise geführten Gespräch mit dem Präsidenten des Gerichtshofs der Europäischen Union und weiteren Personen im Wege des Freibeweises für das Ausgangsverfahren Tatsachen ermittelt oder ermitteln wollen.

21 Wenn ein mitgliedstaatliches Gericht ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV an den Gerichtshof der Europäischen Union richtet, setzt es – ebenso wie in einem Vorlageverfahren nach Art. 100 Abs. 1 GG an das Bundesverfassungsgericht – das Verfahren aus (vgl. z. B. die Tenorierung in BVerwG, Beschl. v. 27.03.2019 – 6 C 6.18 – BVerwGE 165, 99 Rn. 4 oder BGH, Beschl. v. 21.04.2020 – 6 StR 41/20 – BeckRS 2020, 8445). Dies gilt unabhängig davon, welches fachgerichtliche Prozessrecht einschlägig ist (vgl. etwa § 94 VwGO, § 148 ZPO). So ist auch der Senat des Klägers in den beiden Überstellungssachen verfahren, die er dem Gerichtshof vorgelegt hat.

22 In einem ausgesetzten Verfahren sind richterliche Handlungen zwar nicht gänzlich ausgeschlossen. Möglich ist die Aufhebung des Vorabentscheidungsersuchens (oder der Richtervorlage) und damit auch die Aufhebung der Aussetzung des Verfahrens. Jedenfalls sind Beweiserhebungen – einerlei ob formell oder im Wege des Freibeweises – im Stadium der Aussetzung von vornherein ausgeschlossen. Es gibt schlicht keine Tatsachen, die in einem ausgesetzten Verfahren ermittelt werden könnten und dürften. Soweit der Kläger geltend macht, er habe bei Gelegenheit seiner Teilnahme an der mündlichen Verhandlung des Gerichtshofs der Europäischen Union im Wege des Freibeweises Erkenntnisse für eine anstehende Haftfortdauerentscheidung in einem der beiden Auslieferungsverfahren gewinnen wollen, fehlt es an einem unmittelbaren Verfahrensbezug der Entscheidung über die Haftfortdauer zum ausgesetzten Auslieferungsverfahren. Im Übrigen hätte eine solche „Freibeweiserhebung“ nicht den unionsrechtlichen Vorgaben für die Informationsgewinnung in Europäischen Haftbefehlssachen und nach der Europäischen Ermittlungsanordnung in Strafsachen entsprochen (dazu nachfolgend Rn. 30 ff.).

23 Auch der Gerichtshof der Europäischen Union erhebt in von ihm zu führenden Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV keine Beweise. Im Vorabentscheidungsverfahren beantwortet der Gerichtshof unionsrechtliche Auslegungs- und Gültigkeitsfragen. Die Aufbereitung des Sachverhalts ist allein Sache des vorlegenden Gerichts (vgl. EuGH, Urt. v. 04.05.1999 – C-262/96, Sürül – Slg. 1999, I-2685 Rn. 95, v. 11.09.2008 – C-11/07, Eckelkamp – EuZW 2008, 639 Rn. 32 und v. 08.06.2016 – C-479/14, Hünnebeck – NJW 2016, 2638 Rn. 36; zustimmend Hackspiel, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 23 EuGH-Satzung Rn. 28; Wägenbaur, EuGH Verfo, 2. Aufl. 2017, Art. 23 EuGH-Satzung Rn. 10; Beckmann, Probleme des Vorabentscheidungsverfahrens, 1988, S. 91 f., 94; Karpenstein, in: Leible/Terhechte, Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2021, § 8 Rn. 90;

Marsch, in: Schoch/Schneider, online-Ausgabe beck.de VwGO, Stand Juli 2020, Art. 267 AEUV Rn. 52).

24 b) Auch aus Unionsrecht ergibt sich kein Anspruch eines mitgliedstaatlichen Richters gegen seinen Dienstherrn auf Reisekostenerstattung für den Besuch einer mündlichen Verhandlung des Gerichtshofs der Europäischen Union und das Führen von Fachgesprächen in Luxemburg anlässlich eines Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 267 AEUV. Der Anspruch des Richters auf unmittelbare und genehmigungsfreie Kommunikation zwischen ihm als Mitglied des vorlegenden nationalen Gerichts und dem Gerichtshof der Europäischen Union ist auf schriftlichen, digitalen und fernmündlichen Dialog angelegt. Reisetätigkeiten erfasst dieser Dialog nicht.

25 aa) Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ist das in Art. 267 AEUV vorgesehene Verfahren ein Instrument der Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten, mit dem der Gerichtshof diesen die Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts gibt, die sie zur Entscheidung der bei ihnen anhängigen Rechtsstreitigkeiten benötigen (EuGH, Urt. v. 13.03.2001 – C-379/98, PreussenElektra AG – EuZW 2001, 242 Rn. 38; v. 19.02.2002 – C-35/99, Manuele Arduino – NJW 2002, 882 Rn. 24, v. 04.07.2006 – C-212/04, Adeneler – NZA 2006, 909 Rn. 40 und v. 03.07.2019 – C-242/18, UniCredit Leasing – UR 2019, 592 Rn. 45; Wegener, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV 5. Aufl. 2016, Art. 267 AEUV Rn. 1; Karpenstein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, AEUV, Stand: August 2020, Art. 267 AEUV Rn. 1). Es handelt sich hierbei um „eine unmittelbare Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten“, bei der es zu einem „Dialog des einen mit dem anderen Gericht“ kommt (EuGH, Urt. v. 12.02.2008 – C-2/06, Kempster – EuZW 2008, 148 Rn. 41 f.; Generalanwältin Trstenjak, Schlussanträge v. 24.11.2010 – C-316/09, MSD Sharp & Dohme – juris Rn. 63; vgl. auch EuGH, Urt. v. 24.06.2019 – C 619/18, Europ. Kommission gg. Republik Polen – NVwZ 2019, 1109 Rn. 45).

26 Dass diese „unmittelbare Zusammenarbeit“ und dieser „Dialog“ auf einem unmittelbaren Informationsaustausch zwischen dem Gerichtshof der Europäischen Union und dem nationalen Gericht beruht, zeigt sich etwa an Art. 101 Verfo-EuGH, nach dem der Gerichtshof der Europäischen Union nach Anhörung des Generalanwalts das vorlegende Gericht um Klarstellungen ersuchen kann. Auch Art. 97 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 2 Verfo-EuGH sehen einen unmittelbaren Austausch zwischen dem Gerichtshof und dem nationalen Gericht vor.

27 Das Vorabentscheidungsverfahren ist nach Art. 23 Abs. 2 EuGH Satzung (Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 26.02.2001, ABl. C-80 S. 53 in der konsolidierten Fassung vom 17.04.2019, ABl. L 111 S. 1) und Art. 57 Verfo-EuGH auf die Einreichung von Schriftsätzen und damit auf einen schriftlichen Dialog angelegt, der grundsätzlich in der Gerichtssprache des vorlegenden Gerichts geführt wird (Art. 37 Abs. 3 Verfo-EuGH). Auch dieser Dialog ist nicht grenzenlos, wie Art. 58 Verfo-EuGH zeigt. Danach kann der Gerichtshof zur Begrenzung des Übersetzungsaufwands – die gerichtssprachliche Verfahrenssprache ist Französisch – durch rechtsverbindlichen Beschluss „die maximale Länge der Schriftsätze oder Erklärungen fest-

legen“, die bei ihm eingereicht werden. Die Parteien des Ausgangsverfahrens können, abgesehen von ihrem Recht auf Stellungnahme, den Verfahrensablauf vor dem Gerichtshof nicht gestalten; sie haben diesbezüglich keinerlei Initiativrechte (EuGH, Urt. v. 14.09.2006 – C-496/04, J. Slob – BeckRS 2006, 70695 Rn. 34). Da das vorlegende Gericht Herr des Ausgangsverfahrens bleibt, kann es die Vorlage zurücknehmen mit der Folge, dass sich dadurch das Verfahren vor dem Gerichtshof erledigt.

28 Aus der Verfahrensordnung des Gerichtshofs der Europäischen Union ergibt sich dagegen nicht, dass die Mitglieder des vorlegenden Spruchkörpers zwingend, regelmäßig oder auch nur gewöhnlich an der mündlichen Verhandlung teilnehmen. Wenn die Mitglieder des vorlegenden Spruchkörpers – wie hier – nicht zur mündlichen Verhandlung förmlich geladen werden, kann der Gerichtshof das vorlegende Gericht gemäß Art. 101 Abs. 1 VerFO-EuGH lediglich um Klärstellungen ersuchen (vgl. Penner, ZESAR 2017, 207 <213>; Hackspiel, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 23 EuGH-Satzung Rn. 22) und auch dies erst nach Anhörung des Generalanwalts. Die Antwort des vorlegenden Gerichts ist nach Art. 101 Abs. 2 VerFO-EuGH den Beteiligten zuzustellen. Art. 104 Abs. 2 VerFO-EuGH sieht lediglich vor, dass die nationalen Gerichte den Gerichtshof der Europäischen Union ein weiteres Mal anrufen können, wenn sie sich durch eine Vorabentscheidung nicht für hinreichend unterrichtet halten. Zur Gruppe derjenigen, die nach Art. 96 VerFO-EuGH Erklärungen vor dem Gerichtshof abgeben können, gehört das vorlegende Gericht nicht (Hackspiel, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 23 EuGH-Satzung Rn. 22).

29 Dass die Regelungen der EuGH-Satzung und der Verfahrensordnung im Hinblick auf die Rolle des vorlegenden Gerichts und dessen Teilnahme an dem erwähnten „Dialog“ abschließend sind, ergibt sich in aller Deutlichkeit auch aus der Entscheidung des Gerichtshofs in dem Verfahren C-392/13. Darin hat der Gerichtshof im Falle einer eigenmächtigen Stellungnahme des vorlegenden Gerichts entschieden, „dass die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union und seine Verfahrensordnung [...] für das vorlegende Gericht nicht die Möglichkeit vorsehen, zu den Schlussanträgen des Generalanwalts Stellung zu nehmen“ (EuGH, Urt. v. 13.05.2015 – C-392/13, Rabal Cañas – NZA 2015, 669 Rn. 32; Wägenbaur, EuGH VerFO, 2. Aufl. 2017, Art. 101 VerFO-EuGH Rn. 2).

30 bb) Etwas anderes folgt auch nicht aus den unionsrechtlichen Regelungen über den Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl vom 13. Juni 2002 (RB <EU> 2002/584/JI, künftig RbEuHb) und die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen (RL 2014/41/EU). Diese Regelungen sehen ebenfalls keine Reisetätigkeit ins Ausland zur Beweiserhebung vor. Auch sie sind allein auf den unmittelbaren und genehmigungsfreien Informationsaustausch zwischen in- und ausländischen Dienststellen gerichtet und gehen – schon aus Dokumentationsgründen – davon aus, dass dieser auf schriftlichem oder digitalem, hilfsweise und vorbereitend ggf. auch telefonischem Wege erfolgt.

31 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ist die Justizbehörde des Vollstreckungsmitgliedstaats verpflichtet, das Vorliegen der Gefahr

unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung am Maßstab der Schutzstandards von Art. 4 EUGrdRCh zu würdigen, wenn sie über die Übergabe der Person, gegen die ein Europäischer Haftbefehl erlassen wurde, an die Behörden des Ausstellungsmitgliedstaats zu entscheiden hat (EuGH, Urt. v. 05.04.2016 – C-404/15 und C-659/15 PPU, Aranyosi und Căldăraru – NJW 2016, 1709 Rn. 88, v. 06.09.2016 – C-182/15, Petruhhin – NJW 2017, 378 Rn. 58, v. 25.07.2018 – C-220/18 PPU <ML> – NJW 2018, 3161 Rn. 59 und v. 15.10.2019 – C-128/18, Dorobantu – EuGRZ 2019, 498 Rn. 51; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 16.08.2018 – 2 BvR 237/18 – juris Rn. 27).

32 Um zu klären, ob dem Auszuliefernden im Mitgliedstaat, der den Europäischen Haftbefehl ausgestellt hat, die echte Gefahr unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung i. S. v. Art. 4 EUGrdRCh droht, muss die genannte Behörde nach Art. 15 Abs. 2 RbEuHb die Justizbehörde des Ausstellungsmitgliedstaats um die unverzügliche Übermittlung aller notwendigen zusätzlichen Informationen in Bezug auf die Bedingungen bitten, unter denen die betreffende Person in diesem Mitgliedstaat inhaftiert werden soll. Diese Anfrage kann sich auch darauf erstrecken, ob es im Ausstellungsmitgliedstaat nationale oder internationale Verfahren und Mechanismen zur Überprüfung der Haftbedingungen gibt, z. B. in Verbindung mit Besuchen in den Haftanstalten, die es ermöglichen, den aktuellen Stand der dortigen Haftbedingungen zu beurteilen (EuGH, Urt. v. 05.04.2016 – C-404/15 und C-659/15 PPU, Aranyosi und Căldăraru – NJW 2016, 1709 Rn. 95f. und v. 25.07.2018 – C-220/18 PPU <ML> – NJW 2018, 3161 Rn. 63; vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.08.2018 – 2 BvR 237/18 – juris Rn. 27).

33 Für eine solche Beurteilung muss die vollstreckende Justizbehörde von der ausstellenden Justizbehörde die für notwendig erachteten Informationen erbitten und sich grundsätzlich auf die Zusicherungen dieser Behörde verlassen, wenn keine konkreten Anhaltspunkte darauf schließen lassen, dass die Haftbedingungen gegen Art. 4 EUGrdRCh verstoßen (EuGH, Urt. v. 25.07.2018 – C-220/18 PPU <ML> – NJW 2018, 3161 Rn. 112 und v. 15.10.2019 – C-128/18, Dorobantu – EuGRZ 2019, 498 Rn. 68f., 85; OLG Bremen, Beschl. v. 16.03.2020 – 1 Ausl A 78/19 – OLGSt IRG § 73 Nr. 26 Rn. 23; vgl. Riegel/Speicher, StV 2016, 250 <254f.>).

34 Stellt die vollstreckende Justizbehörde anhand der gemäß Art. 15 Abs. 2 RbEuHb erteilten Informationen sowie aller übrigen Informationen, über die sie verfügt, fest, dass für die Person, gegen die sich der Europäische Haftbefehl richtet, eine echte Gefahr unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung besteht, ist die Vollstreckung des Haftbefehls aufzuschieben, aber nicht aufzugeben (EuGH, Urt. v. 05.04.2016 – C-404/15 und C-659/15 PPU, Aranyosi und Căldăraru – NJW 2016, 1709 Rn. 98 und v. 25.07.2018 – C-220/18 PPU <ML> – NJW 2018, 3161 Rn. 65; vgl. Generalanwalt Sánchez-Bordona, Schlussantrag vom 04.07.2018 – C-220/18 – juris Rn. 80 bis 87). Unter diesen Umständen rechtfertigt das Erfordernis, zu gewährleisten, dass die betroffene Person im Fall der Übergabe an den Ausstellungsmitgliedstaat keiner unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung i. S. v. Art. 4 EUGrdRCh unterworfen wird, ausnahmsweise eine Einschränkung der Grundsätze des gegenseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Anerkennung

(EuGH, Urt. v. 15.10.2019 – C-128/18, Dorobantu – EuGRZ 2019, 498 Rn. 83). Das Mittel, das der Rahmenbeschluss der vollstreckenden Justizbehörde zur Informationsermittlung einräumt, ist somit die Übermittlung von Informationen. Das Aufsuchen anderer Staaten in amtlicher Funktion zur Beweiserhebung ist nicht vorgesehen.

35 Ebenso wenig kann aus den Regelungen der RL 2014/41/EU zur Europäischen Ermittlungsanordnung ein allgemeiner unionsrechtlicher Rechtsgedanke abgeleitet werden, der es mitgliedstaatlichen Richtern erlaubt, ohne Einbeziehung der eigenen Exekutive und ohne Absprache mit den Behörden des Zielstaats zur Beweiserhebung in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union zu reisen. Auch unter Berücksichtigung des in Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 EUV verankerten Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit hat der Gerichtshof der Europäischen Union lediglich angenommen, dass die vollstreckende Justizbehörde die ausstellende Justizbehörde um Informationen bitten und die ausstellende Justizbehörde Zusicherungen erteilen kann, die jeweils die konkreten und genauen Bedingungen betreffen, unter denen die betroffene Person im Ausstellungsmitgliedstaat inhaftiert werden wird (EuGH, Urt. v. 25.07.2018 – C-220/18 PPU <ML> – NJW 2018, 3161 Rn. 110). Reisen von Mitgliedern der vollstreckenden Justizbehörde hat der Gerichtshof also auch nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nicht vorgesehen.

36 cc) Danach ist ein Vorabentscheidungsersuchen des Senats an den Gerichtshof der Europäischen Union nach Art. 267 AEUV nicht angezeigt, weil es an einer klärungsbedürftigen Frage zur Auslegung von Unionsrecht fehlt.

37 3. Schließlich verletzen auch die Ausführungen des Berufungsgerichts zu den Feststellungsanträgen des Klägers kein revisibles Recht.

38 a) Der auf Feststellung der Genehmigungsfreiheit der Dienstreise gerichtete Antrag zu 2.a) ist unzulässig. Die Annahme des Berufungsgerichts, der Antrag betreffe eine unselbstständige Vorfrage des Hauptantrags, trifft zu. Zu unselbstständigen Vorfragen, die nicht mit der Feststellungsklage aufgegriffen werden können, gehört die Frage, ob einzelne Tatbestandsmerkmale einer Norm erfüllt sind, die ihrerseits kein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis begründen (vgl. BVerwG, Urt. v. 20.11.2003 – 3 C 44.02 – Buchholz 418.32 AMG Nr. 37 S. 17 und Beschl. v. 26.07.2007 – 6 B 25.07 – Buchholz 442.066 § 28 TKG Nr. 2 Rn. 4). Die Frage, ob es sich bei der Reise des Klägers zum Gerichtshof der Europäischen Union um eine genehmigungsfreie Dienstreise handelt, betrifft lediglich ein Tatbestandsmerkmal des mit dem Antrag zu 1. geltend gemachten Anspruchs nach den § 3 Abs. 1 i. V. m. § 2 Abs. 2 Satz 1 BremRKG und kein darüber hinausgehendes Rechtsverhältnis. Soweit der Kläger geltend macht, dass die Eigenschaft der Reise als genehmigungsfreie Dienstreise auch für das Vorliegen eines Dienstunfalls relevant werden könnte, ergibt sich hieraus nichts anderes. Auch insoweit handelt es sich bei der Einordnung der Reise als Dienstreise um ein bloßes Tatbestandsmerkmal nach § 2 Abs. 2 Satz 1 BremRKG.

39 b) Hinsichtlich des Feststellungsantrags zu 2.b) ist zu differenzieren. Soweit die Feststellung begehrt wird, dass es allein dem vom Kläger geleiteten Spruchkörper obliegt, darü-

ber zu befinden, welche Informationen für eine in seine Zuständigkeit fallende richterliche Entscheidung zu beschaffen sind und wie dies zu geschehen hat, ist der Antrag unzulässig. Es fehlt an einem feststellungsfähigen Rechtsverhältnis i. S. v. § 43 Abs. 1 VwGO, weil kein Meinungsstreit erkennbar ist, aus dem heraus sich eine Seite berührt, ein bestimmtes Tun oder Unterlassen der anderen Seite verlangen zu können (BVerwG, Urt. v. 23.01.1992 – 3 C 50.89 – BVerwGE 89, 327 <330>, v. 28.01.2010 – 8 C 38.09 – BVerwGE 136, 75 Rn. 32 und v. 16.04.2015 – 4 CN 2.14 – BVerwGE 152, 55 Rn. 11). Die Präsidentin des Oberlandesgerichts als Bedienstete der Beklagten hat diese Feststellung in der Streitgegenständlichen Korrespondenz mit dem Kläger weder infrage gestellt noch überhaupt angesprochen. Sie hat sich allein zur Frage der Genehmigungsfreiheit der konkret beantragten Dienstreise nach Luxemburg und zu deren Folgen geäußert.

40 Soweit der Kläger unter 2.b) weitergehend die Feststellung erstrebt, dass es für die Frage, ob und welche Dienstreisen zur Beschaffung von Informationen durchgeführt werden sollen, auf die alleinige Sicht der zu Entscheidung berufenen Richter ankommt, ist der Feststellungsantrag zwar zulässig. Denn es besteht ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis i. S. v. § 43 Abs. 1 VwGO, weil die Präsidentin des Oberlandesgerichts im Hinblick auf die Genehmigungsfreiheit von Dienstreisen als richterlichen Amtsgeschäften von einem objektiven Maßstab ausgeht, während der Kläger einen subjektiven Maßstab zugrunde legt. Der Feststellungsantrag ist indes unbegründet. Denn wie oben zum Reisekostenanspruch ausgeführt, ist die Frage, ob eine genehmigungsfreie Dienstreise zur Wahrnehmung eines richterlichen Amtsgeschäfts vorliegt, nach objektiven Kriterien zu bestimmen (oben Rn. 15).

41 c) Der auf die Feststellung gerichtete Antrag, die Beklagte sei im Verfahren über die Abrechnung einer Reise an die Angabe eines Richters, dass es sich um eine genehmigungsfreie Dienstreise handele, gebunden (Antrag zu 2.c), ist unbegründet. Da die Frage, ob eine Dienstreise zur Wahrnehmung eines richterlichen Amtsgeschäfts unternommen wird, nach objektiven Kriterien zu bestimmen ist (oben Rn. 15), ist die Beklagte nicht an gegenteilige subjektive Auffassungen eines reisewilligen Richters gebunden.

42 d) Auch der Feststellungsantrag des Klägers, dass jede Einflussnahme der Präsidentin des Oberlandesgerichts und aller sonstigen Stellen der Verwaltung der Beklagten auf richterliche Dienstreiseentscheidungen unzulässig ist, bleibt in der Sache ohne Erfolg. Es besteht zwar ein Streitiges und damit feststellungsfähiges Rechtsverhältnis, weil der Kläger jede behördliche Einflussnahme auf für subjektiv erforderlich gehaltene richterliche Dienstreisen für unzulässig hält, während die Beklagte eine behördliche Einflussnahme allein für objektiv notwendige richterliche Amtsgeschäfte im Rahmen der Kernbereichs-Rechtsprechung ausschließt. In der Sache verkennt der Kläger indes, dass bei Beachtung der Kernbereichs-Rechtsprechung, die Ablehnung der Kostenübernahme für eine genehmigungsbedürftige, aber ungenehmigte Dienstreise rechtmäßig ist (oben Rn. 15 ff.).

43 e) Hinsichtlich der Feststellungsanträge zu 2.e) und 2.f) ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Rechtshängigkeit der an die Dienstgerichtsbarkeit verwiesenen Streitigkeit und auch die Rechtskraft einer eventuellen dortigen Entscheidung

den Anträgen nicht entgegenstehen (aa). Während der Feststellungsantrag zu 2.e) unzulässig ist (bb), ist derjenige zu 2.f) unbegründet (cc).

44 aa) Die unter 2.e) und 2.f) gestellten Feststellungsanträge zu Dienstzeiten, Dienstort und Erreichbarkeit eines Richters betreffen einen anderen Streitgegenstand als der Antrag, den das Verwaltungsgericht abgetrennt und an das Dienstgericht verwiesen hat. Nach § 41 Nr. 4 Buchst. e) BremRiG entscheidet das Dienstgericht bei Anfechtung einer Maßnahme der Dienstaufsicht aus den Gründen des § 26 Abs. 3 DRiG, also dann, wenn ein Richter geltend macht, dass eine Maßnahme der Dienstaufsicht seine Unabhängigkeit beeinträchtigt.

45 Hiernach ist der Rechtsweg zur Richterdienstgerichtsbarkeit sowohl nach dem Anfechtungsgegenstand („Maßnahmen der Dienstaufsicht“) als auch zusätzlich nach dem Anfechtungsgrund („aus den Gründen des § 26 Abs. 3 DRiG“) vom Rechtsweg zur Verwaltungsgerichtsbarkeit abzugrenzen. Der Unabhängigkeitsstreit wird beim Richterdienstgericht nur in diesem Umfang rechtshängig und begründet eine beschränkte Sachentscheidungsbefugnis des Richterdienstgerichts. Die Vereinbarkeit der Dienstaufsichtsmaßnahme mit anderen Gesetzen und Rechtsvorschriften hat das Verwaltungsgericht zu prüfen. Wegen der unterschiedlichen Streitgegenstände der Entscheidungen besteht daher auch keine gegenseitige Bindungswirkung (BVerfG, Kammerbeschl. v. 04.02.2016 – 2 BvR 2223/15 – NVwZ 2016, 764 Rn. 93; BVerwG, Urt. v. 9. Juni 1983 – 2 C 34.80 – BVerwGE 67, 222 <224 bis 227>; Beschlüsse vom 19. Dezember 1996 – 2 B 91.96 – juris Rn. 3 und v. 17.09.2009 – 2 B 69.09 – BVerwGE 134, 388 Rn. 10; BGH, Dienstgericht des Bundes, Urt. v. 31.01.1984 – RiZ <R> 3/83 – BGHZ 90, 41 <48>; Schmidt-Räntsch, DRiG, 6. Aufl. 2009, § 68 Rn. 2, 5; Stober, DRiZ 1976, 68 <69 f.>, vgl. auch BT-Drs. 3/516, S. 40, 56).

46 Diese vom Gesetzgeber nebeneinander in verschiedenen Rechtswegen mit unterschiedlichen Rechtsschutzziele zugelassenen Rechtsbehelfe sind der in § 17 Abs. 2 GVG vorgesehenen Konzentration der Prüfungsbefugnis bei dem zuerst angerufenen Gericht unzugänglich. Es handelt sich nicht um einen einheitlichen Streitgegenstand, sondern um zwei verschiedene Streitgegenstände (BGH, Dienstgericht des Bundes, Urt. v. 10.08.2001 – RiZ <R> 5/00 – NJW 2002, 359 <360> und v. 25.09.2002 – RiZ <R> 2/01 – NJW 2003, 282).

47 Die mit dieser Auslegung verbundene „Zuständigkeitszersplitterung“ ist durch das vom Gesetzgeber beabsichtigte Nebeneinander zweier, letztlich nur nach den geltend gemachten Klagegründen abzugrenzenden Rechtswege selbst angelegt. Ein Nebeneinander zweier Rechtswege für ein und denselben prozessualen Anspruch je nach dem geltend gemachten Klagegrund ist im Übrigen auch nicht ungewöhnlich. Der Richter entscheidet durch die Begründung seines Antrags weitgehend selbst, ob eine Maßnahme der Dienstaufsicht vom Richterdienstgericht (wegen Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit) oder vom Verwaltungsgericht (wegen sonstiger Rechtsverletzung) überprüft werden soll (BVerfG, Kammerbeschl. v. 04.02.2016 – 2 BvR 2223/15 – NVwZ 2016, 764 Rn. 94; BVerwG, Urt. v. 09.06.1983 – 2 C 34.80 – BVerwGE 67, 222 <226 f.> und Beschl. v. 17.09.2009 – 2 B 69.09 – BVerwGE 134, 388 Rn. 10; vgl. zudem BT-Drs. 3/516, S. 56).

48 Nach diesen Maßstäben hat das Verwaltungsgericht einen Teil der Anträge des Klägers an die Dienstgerichtsbarkeit verwiesen, sodass den noch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit anhängigen Anträgen die Rechtshängigkeit der verwiesenen Anträge oder die Rechtskraft der zu ihnen ergangenen Entscheidungen bereits aus diesem Grund nicht entgegenstehen kann.

49 Der Umfang der Verweisung bestimmt sich in erster Linie nach dem Wortlaut des Abtrennungs- und des Verweisungsbeschlusses des Verwaltungsgerichts. Abgetrennt und verwiesen hat das Verwaltungsgericht lediglich den damaligen Antrag zu 3. des Klägers auf Feststellung „der Rechtswidrigkeit der Schreiben der Präsidentin des Hanseatischen Oberlandesgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 10.02.2016 und vom 12.02.2016, des mit der Sachbearbeiterin der Performa Nord am 04.03.2016 geführten Telefonats und des Widerspruchsbescheides des Senators für Justiz und Verfassung vom 09.05.2016“. Dieser Antrag zu 3. ist wegen seines mit den vier genannten Maßnahmen nur grob umrissenen Umfangs zwar vage gehalten; hinsichtlich der Verweisung ist jedoch entscheidend, dass die Präsidentin in dem angegriffenen Schreiben vom 12.02.2016 zu den mit den gegenwärtigen Anträgen zu 2.e) und 2.f) aufgeworfenen Fragen Stellung genommen hat.

50 Insofern wurden diese Fragen von dem Verwaltungsgericht mit dem damaligen Antrag zu 3. an die Dienstgerichtsbarkeit verwiesen, soweit eine Maßnahme der Dienstaufsicht vorlag und der Kläger sich auf eine Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit berufen hat. Dass das Verwaltungsgericht nicht noch weitere Streitgegenstände verwiesen hat, ergibt sich aus den Ausführungen in seinem vorangegangenen rechtlichen Hinweis vom 4. August 2017 und aus dem Umstand, dass es die gegenwärtigen Anträge zu 2.e) und 2.f) nicht verwiesen hat. Das Verwaltungsgericht hatte in dem Hinweis ausgeführt, dass es dem Kläger bei dem damaligen Antrag zu 3.b), der den späteren Anträgen zu 2.a) und 2.b) und den gegenwärtigen Anträgen zu 2.e) und 2.f) vorausging, dem Kläger „nur um die Frage der richterlichen Unabhängigkeit“ gehe (Hinweis vom 04.08.2017, S. 4, 5, Bl. 87 R, 88 der Gerichtsakte).

51 Der Kläger hat hierzu ausgeführt, dass es ihm „auch“ um Fragen der richterlichen Unabhängigkeit gehe. Damit ist nicht ausschließlich das Richterdienstgericht zur Entscheidung berufen. Die Abtrennungs- und die Verweisungsbeschlüsse sind deshalb so zu verstehen, dass das Verwaltungsgericht die mit den gegenwärtigen Anträgen zu 2.e) und 2.f) noch anhängigen Feststellungsbegehren genau in dem Umfang an die Dienstgerichtsbarkeit verwiesen hat, in dem der Kläger sich auf seine richterliche Unabhängigkeit berufen hat. Bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist der Streit so weit verblieben, wie der Kläger sich mit seinen Feststellungsanträgen darauf beruft, dass es für die in den Feststellungsanträgen genannten Verpflichtungen keine Rechtsgrundlage gebe.

52 bb) Soweit mit dem Antrag zu 2.e) die Feststellung begehrt wird, dass der Kläger als Richter nicht verpflichtet ist, innerhalb oder außerhalb des Dienstgebäudes feste Dienstzeiten einzuhalten und ihm allein die Entscheidung obliegt, an welchen Tagen der Woche er zu welchen Tageszeiten seinen Dienstpflichten nachkommt, ist der Antrag entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts bereits

unzulässig. Es fehlt an einem feststellungsfähigen Rechtsverhältnis i. S. v. § 43 Abs. 1 VwGO, weil kein Meinungsstreit erkennbar ist. Es fehlt an einer zwischen den Beteiligten umstrittenen Rechtsfrage, weil es im Schreiben der Präsidentin vom 12.02.2016 ausdrücklich heißt, „dass ein Richter aufgrund seiner Unabhängigkeit zur Einhaltung allgemein festgesetzter Dienststunden nicht verpflichtet ist. Er muss auch seine Arbeit nicht im Gericht erledigen, wenn nicht bestimmte Tätigkeiten (Sitzungen, Beratungen, Bearbeitung des Dezernats, Eilsachen) seine Präsenz erfordern. Die Einbindung eines Richters in einen Spruchkörper verlangt deshalb nicht seine ständige Anwesenheit an der Dienststelle.“ Auf der abweichenden prozessualen Auffassung des Obergerichtes beruht das Berufungsurteil aber nicht, da es den Feststellungsantrag zu 2.e) rechtsfehlerfrei als unbegründet abgewiesen hat (vgl. hierzu Kraft, in: Eyermann, VwGO, 15. Auflage 2019, § 137 Rn. 42).

53 cc) Der auf die Verneinung der Pflicht zur ständigen Erreichbarkeit oder Herbeirufbarkeit eines Richters ins Gericht an allen Tagen der Woche oder auch nur an allen Werktagen zu kurzfristigen Beratungen oder Eilentscheidungen gerichtete Feststellungsantrag (Antrag zu 2.f) ist teilweise unzulässig und im Übrigen unbegründet.

54 Unzulässig ist der Feststellungsantrag, soweit der Kläger davon ausgeht, die Präsidentin des Oberlandesgerichts habe behauptet, ein Richter müsse an allen Tagen der Woche ständig erreichbar und kurzfristig in das Gericht herbeirufbar sein. Eine solche Aussage enthält das Schreiben der Präsidentin vom 12. Februar 2016 nicht. Es bezieht sich vielmehr allgemein auf die Erreichbarkeit und Herbeirufbarkeit eines Richters, ohne den Zusatz „an allen Tagen der Woche“ zu enthalten.

55 Im Übrigen ist der Feststellungsantrag zwar zulässig, aber unbegründet. Rechtsgrundlage dafür, einen im Dienst befindlichen Richter erreichen und an den Dienstsitz des Gerichts herbeirufen zu können, dem er angehört, ist § 34 Satz 1 und 2 BeamStG i. V. m. § 71 DRiG. Danach haben sich Richter wie Beamte mit vollem persönlichem Einsatz ihrem Beruf zu widmen und die ihnen übertragenen Aufgaben uneigennützig und nach bestem Gewissen wahrzunehmen.

56 Gemäß § 71 DRiG gelten die Vorschriften des Beamtenstatusgesetzes entsprechend, soweit das Deutsche Richtergesetz nichts anderes bestimmt. Dies ist hier der Fall, denn das Deutsche Richtergesetz enthält hinsichtlich der Rechte und Pflichten der Richter keine vorrangige abweichende Regelung. Dass § 71 DRiG pauschal auf das Beamtenstatusgesetz verweist, ist nicht zu beanstanden. Das Grundgesetz fordert nicht, dass die Rechtsstellung der Richter sowie die Rechte und Pflichten aus dem Richterverhältnis in allen Einzelheiten abschließend in einem eigenen Gesetz geregelt werden müssen und eine Verweisung auf andere Gesetz ausgeschlossen ist (vgl. zu einer pauschalen Verweisung auf ein ganzes Gesetz: BVerwG, Urt. v. 09.06.1983 – 2 C 34.80 – BVerwGE 67, 222 <230>; so auch Detterbeck, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 98 GG Rn. 6).

57 Nach der ständigen Rechtsprechung des Senats sind Richter nicht verpflichtet, bei ihrer Tätigkeit feste Dienststunden im Sinne der jeweils geltenden Arbeitszeitverordnung für Beamte einzuhalten (stRspr, vgl. BVerwG, Urt. v. 18.02.1981 – 6 C 95.78 – Buchholz 238.5 § 46 DRiG Nr. 1 S. 3; Beschl. v.

21.09.1982 – 2 B 12.82 – Buchholz 238.5 § 46 DRiG Nr. 2 S. 6 und v. 27.03.1985 – 2 B 126.83 – Buchholz 238.5 § 46 DRiG Nr. 4 S. 10; Urt. v. 29.10.1987 – 2 C 57.86 – BVerwGE 78, 211 <213, 214>, v. 24.11.2005 – 2 C 32.04 – BVerwGE 124, 347 <355> und v. 30.03.2006 – 2 C 41.04 – BVerwGE 125, 365 Rn. 19; vgl. auch OVG NRW, Beschl. v. 05.10.2010 – 1 A 3306/08 – juris Rn. 9).

58 Die richterliche Dienstleistung unterliegt damit im Grundsatz keiner Dienstzeitregelung (vgl. BVerwG, Beschl. v. 27.03.1985 – 2 B 126.83 – Buchholz 238.5 § 46 DRiG Nr. 4; Urt. v. 24.11.2005 – 2 C 32.04 – BVerwGE 124, 347 <355>; OVG NRW, Beschl. v. 05.10.2010 – 1 A 3306/08 – juris Rn. 9). Der Richter muss, soweit seine Anwesenheit in der Dienststelle nicht durch bestimmte Tätigkeiten (Beratungen, Sitzungsdienst, Bereitschaft für Eilsachen) geboten ist, seine Dienstgeschäfte nicht innerhalb bestimmter Dienstzeiten und nicht in der Dienststelle erledigen (stRspr, vgl. BVerfG, Kammerbeschl. v. 23.05.2012 – 2 BvR 610/12 u. a. – BVerfGK 19, 407 <411> = juris Rn. 17; BVerwG, Urt. v. 18.02.1981 – 6 C 95.78 – Buchholz 238.5 § 46 DRiG Nr. 1 S. 3; Beschl. v. 21.09.1982 – 2 B 12.82 – Buchholz 238.5 § 46 DRiG Nr. 2 S. 6; Urt. v. 29.10.1987 – 2 C 57.86 – BVerwGE 78, 211 <214>; vgl. auch Kissel/Mayer, GVG, 10. Aufl. 2021, § 1 Rn. 154; Herrmann, DRiZ 2004, 316 <317>: „hergebrachter Grundsatz des Richteramtsrechts“ und BT-Drs. 15/5823 S. 2).

59 Dies bedeutet nach der Rechtsprechung des Senats nicht, dass ein Richter zeitlich unbeschränkt zur Arbeitsleistung verpflichtet ist. Insoweit bietet die in den Arbeitszeitvorschriften für Beamte enthaltene Regelung über die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit der Beamten – unter Beachtung der sich aus der Rechtsstellung und dem Aufgabenbereich der Richter ergebenden Besonderheiten, die z. B. unter Umständen vorübergehend einen erhöhten Arbeitseinsatz erforderlich machen können – einen Anhaltspunkt für den von einem Richter in der Regel zu erwartenden zeitlichen Arbeitsaufwand (BVerwG, Beschl. v. 21.09.1982 – 2 B 12.82 – Buchholz 238.5 § 46 DRiG Nr. 2 S. 6; vgl. BVerfG, Kammerbeschl. v. 23.05.2012 – 2 BvR 610/12 u. a. – BVerfGK 19, 407 <411> = juris Rn. 17; Herrmann, DRiZ 2004, 316 <317>).

60 Der Senat hat zur Genehmigung einer Nebentätigkeit als privater juristischer Repetitor ausgeführt, dass die Genehmigung bei Richtern von vornherein unter dem Vorrang der Pflicht zur Wahrnehmung der richterlichen Aufgaben steht. Bei zeitlich mit der Nebentätigkeit zusammenfallenden spruchrichterlichen Tätigkeiten – etwa Beratungen, Sitzungsdienst oder Bereitschaftsdienst in Eilsachen – muss ein Richter die Unterrichtsveranstaltung absagen (BVerwG, Urt. v. 29.10.1987 – 2 C 57.86 – BVerwGE 78, 211 <214f.>). Aus diesem Urteil des Senats ergibt sich – entgegen der Ansicht des Klägers – indes nicht, dass es vom konkreten Einzelfall abhängt, ob eine Tätigkeit vorliegt, die den Richter hinsichtlich der Zeit und/oder des Orts seiner Diensttätigkeit bindet. Denn Eilsachen oder unaufschiebbare Beratungen in Hauptsachen (z. B. die Beratung über einen Befangenhheitsantrag oder einen Verlegungsantrag wenige Tage vor der terminierten Verhandlung) können – insbesondere bei Tatsachengerichten – ohne Vorwarnung ad hoc auftreten. Sie sind nicht planbar, sodass mit ihnen jederzeit gerechnet werden muss. Anderweitige genehmigte private Nebentätigkeiten, z. B. als

Repetitor, haben hinter plötzlich erforderlicher spruchrichterlicher Tätigkeit zurückzutreten. D. h., sie stehen generell unter dem Vorbehalt der jederzeitigen Absage und Verschiebung, sollten plötzlich zeitlich unabweisbare vorrangige spruchrichterliche Aufgaben für den betroffenen Richter anstehen.

61 Auch dass es ohne Anknüpfung an den konkreten Einzelfall keinen Maßstab gibt, um zu bestimmen, bei welchem räumlichem Abstand die Herbeirufbarkeit noch gewahrt ist, spricht – entgegen der Ansicht des Klägers – nicht gegen eine grundsätzliche und generelle Pflicht, als im Dienst befindlicher Richter anlassunabhängig erreichbar und präsent zu sein. Die generelle und abstrakte Pflicht eines Richters, während gerichtstüblicher Zeiten erreichbar und herbeirufbar zu sein, wird durch nachrangige – weil im Fall der plötzlichen Notwendigkeit von spruchrichterlicher Soforttätigkeit absagbare – private Nebentätigkeiten nicht beeinträchtigt.

62 Wenn sich ein Richter im (auch innereuropäischen) Ausland aufhält, ist dies grundsätzlich und regelmäßig geeignet, seine Erreichbarkeit und Herbeirufbarkeit an den Ort seiner dienstlichen Tätigkeit zu beeinträchtigen oder oft auch ganz auszuschließen. Dafür spricht auch die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs im Richterdienstrecht. Der Bundesgerichtshof führt in seinem Urteil vom 16.11.1990 –

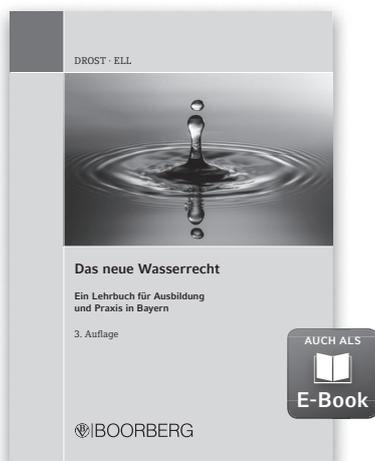
RiZ 2/90 – (NJW 1991, 1103 <1105>) für ein richterähnlich unabhängiges Mitglied des Bundesrechnungshofs aus, dass dieses Mitglied unbeschadet der Freiheit, außerhalb der Dienststelle zu arbeiten, erreichbar und herbeirufbar sein muss. Das ist bei Richtern nicht anders.

63 An diesem Maßstab orientiert verletzt die Annahme des Berufungsgerichts, dass aus der allgemeinen Arbeitspflicht des Richters (§ 71 DRiG i. V. m. § 34 Satz 1 und 2 BeamStG) die Pflicht folgt, zur Wahrnehmung unaufschiebbarer Dienstgeschäfte an das Gericht zurückzukehren und zu diesem Zweck seine Erreichbarkeit und Herbeirufbarkeit sicherzustellen, in der vorgenommenen Auslegung kein revisibles Recht.

64 Ungeachtet von Rechtspflichten und der Bestimmung ihres Umfangs, weist der Senat darauf hin, dass die Rechtsauffassung des Klägers zu diesem Punkt seines Feststellungsbegehrens auch Fragen richterlichen Selbstverständnisses und richterlicher Ethik berührt (vgl. insoweit Ziff. I Nr. 5 der Verhaltensrichtlinien für Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts, derzufolge diese „ihre durchgängige Erreichbarkeit und eine persönliche Präsenz am Gericht sicherstellen, welche die zügige Erledigung der richterlichen Aufgaben gewährleisten“).

65 4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

## Topaktuelle Neuaufgabe.



WWW.BOORBERG.DE

### Das neue Wasserrecht

Ein Lehrbuch für Ausbildung und Praxis in Bayern von Ulrich Drost, Ministerialrat a.D., ehemals Referatsleiter Wasserrecht im Bayer. Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit, und Marcus Ell LL.M. (Lüneburg), Ministerialrat, Referatsleiter Umwelt und Verbraucherschutz in der Bayer. Staatskanzlei, nebenamtlicher Arbeitsgemeinschaftsleiter für die Rechtsreferendarausbildung

2021, 3., vollständig überarbeitete Auflage, 420 Seiten, DIN A4, € 42,-

ISBN 978-3-415-07016-5

Der Leitfaden stellt das Wasserrecht und die davon betroffenen benachbarten Rechtsgebiete aktuell und umfassend dar.

Die 3. Auflage erläutert auch die in den letzten Jahren eingetretenen **Rechtsänderungen** und Erweiterungen des Wasserrechts samt seinem Nebenrecht. Die Autoren berücksichtigen u.a.

- die neuen Regelungen zu den Gewässerrandstreifen nach dem Volksentscheid »Rettet die Bienen«
- die Vorgaben der Regelungen des Anlagenrechts nach der AwSV
- die verschärften Vorgaben nach dem Hochwasserschutzgesetz II

Ebenfalls neu im Buch ist ein Kapitel zum neu im Wasserrecht verankerten **Vorkaufsrecht**. Die Ausführungen zum Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot haben die Verfasser an die aktuellen Rechtsentwicklungen angepasst.

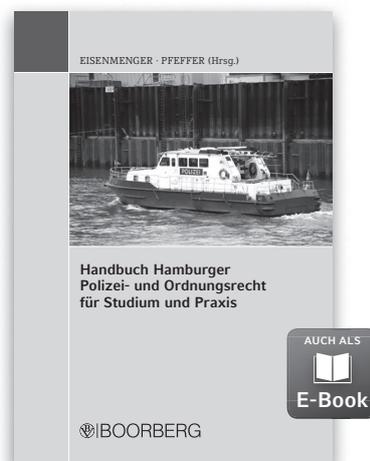


Leseprobe unter  
[www.boorberg.de/9783415070165](http://www.boorberg.de/9783415070165)

 **BOORBERG**

RICHARD BOORBERG VERLAG FAX 089/4361564  
TEL 089/436000-20 BESTELLUNG@BOORBERG.DE

## Lehrbuch für Hamburg.



WWW.BOORBERG.DE

### Handbuch Hamburger Polizei- und Ordnungsrecht

für Studium und Praxis

hrsg. von Professor Dr. jur. Sven Eisenmenger, Hochschule in der Akademie der Polizei Hamburg, Professur für Öffentliches Recht, Forschungsstelle Europäisches und Deutsches Sicherheitsrecht (FEDS), und Professorin Dr. jur. Kristin Pfeffer, Hochschule in der Akademie der Polizei Hamburg, Professur für Öffentliches Recht, Forschungsstelle Europäisches und Deutsches Sicherheitsrecht (FEDS)

2020, 444 Seiten, € 34,80

ISBN 978-3-415-06856-8

Die Verfasserinnen und Verfasser erläutern das Hamburger Polizeirecht einschließlich des dazugehörigen Datenschutzrechts. Die Darstellung umfasst insbesondere die Änderungen durch die Polizeirechtsnovelle vom Dezember 2019, die zahlreiche neue Eingriffsbefugnisse geschaffen und EU-Richtlinien und Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt hat.

Gegenstand des Lehrbuches sind in erster Linie das Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (SOG), das Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei (PolDVG) und das Hafensicherheitsgesetz (HafenSG). Die Materie wird wissenschaftlich, praxisnah, übersichtlich und klar aufbereitet. Hierzu leisten die vielen Checklisten einen wertvollen Beitrag.



Leseprobe unter  
[www.boorberg.de/9783415068568](http://www.boorberg.de/9783415068568)

 **BOORBERG**

RICHARD BOORBERG VERLAG FAX 0711/7385-100 · 089/4361564  
TEL 0711/7385-343 · 089/436000-20 BESTELLUNG@BOORBERG.DE SC0521

SC0921



## Detaillierte Darstellung.

WWW.BOORBERG.DE

### Die Verantwortlichkeit im Datenschutz

Die Zuordnung zum Verantwortlichen  
und deren Bedeutung für Rechtfertigung,  
Geldbußen und Schadensersatz

von Dr. Thomas Kosmider

2021, 310 Seiten, € 48,-

Recht und Neue Medien, Band 31

ISBN 978-3-415-07048-6



Leseprobe unter  
[www.boorberg.de/9783415070486](http://www.boorberg.de/9783415070486)

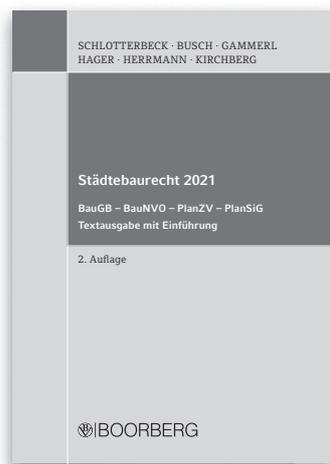
Der Verantwortliche ist der Hauptakteur des europäischen Datenschutzrechts. An ihn richtet sich der überwiegende Teil der Pflichten aus der DSGVO, deren Einhaltung er zu verantworten hat. Vor allem ihm gegenüber machen Betroffene ihre Rechte, insbesondere auch Schadensersatzansprüche, geltend. Außerdem kann der Verantwortliche Adressat empfindlicher Geldbußen sein.

In diesem Buch wird der Verantwortliche mit einem Fokus auf Verbandsstrukturen detailliert betrachtet. Von tragender Bedeutung sind dabei die Zuordnung natürlicher Personen zum Verantwortlichen, die Fälle der Weisungsabweichung und die Einordnung von Teilen einer Organisation.

Besonders empfehlenswert für Justiziere und Juristen, die sich mit dem Datenschutzrecht befassen, aber auch für Datenschutzbeauftragte, Personal- und Sicherheitsverantwortliche, die tiefer in die Materie einsteigen wollen.

 BOORBERG

RICHARD BOORBERG VERLAG FAX 0711/7385-100 · 089/4361564 TEL 0711/7385-343 · 089/436000-20 BESTELLUNG@BOORBERG.DE SC0821



## Die neue Rechtslage auf einen Blick.

WWW.BOORBERG.DE

Schlotterbeck · Busch · Gammerl · Hager · Herrmann ·  
Kirchberg (Hrsg.)

### Städtebaurecht 2021

Baugesetzbuch – Baunutzungsverordnung –  
Planzeichenverordnung – Planungssicherungsgesetz  
Textausgabe mit Einführung

2021, 2. Auflage, 334 Seiten, € 19,80

ISBN 978-3-415-07087-5

Durch das **Baulandmobilisierungsgesetz** ist das Städtebau-  
recht, das bereits seit 2017 zahlreiche Änderungen erfahren  
hat, mit Wirkung zum 23.6.2021 noch einmal erheblich ge-  
ändert worden.

Um den Leserinnen und Lesern rasch und **auf einen Blick  
die Neuerungen**

- im BauGB,
- in der BauNVO,
- in der Planzeichenverordnung und
- im Planungssicherungsgesetz

zur Verfügung zu stellen, enthält die topaktuelle Textsam-  
mlung neben einer systematischen Einführung alle 4 Vor-  
schriften **mit auffälliger Hervorhebung der geänderten  
Stellen und sichtbarer Streichung der weggefallenen  
Passagen.**

 BOORBERG

RICHARD BOORBERG VERLAG FAX 0711/7385-100 · 089/4361564 TEL 0711/7385-343 · 089/436000-20 BESTELLUNG@BOORBERG.DE

SC0821