



BDVR-Rundschreiben

Zeitschrift für die Verwaltungsgerichtsbarkeit

Aus dem Inhalt

- Asylverfahren –
Theorie und Praxis
- Das »Ankerkind«
im Visumrecht (Teil 1)
- Ausstellung »Justiz und
Nationalsozialismus«

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 | Markus Rau,
Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin

Redaktion | Dr. Florian von Alemann, Rudolf Böcker,
Dr. Nicole Castillon, Alice Fertig, Antonia Kästle,
Dr. Claudia Perlitius, Markus Rau, Dr. Justus Rind,
Rautgundis Schneidereit, Christiane Stopp

Manuskripte und Zuschriften an | RiVG Markus Rau,
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 | RinVG Dr. Claudia Perlitius,
Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin,
Telefon: 030/9014-8517, adressen@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 | Roland Schulz, 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 82,- inklusive Zustellgebühr. Die Berechnung des Abonnements erfolgt jährlich im Voraus. Einzelheft EUR 20,50 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 Service. www.reemers.de

Produktion | Laupp & Göbel, Robert-Bosch-Str. 42,
72810 Gomaringen, www.meine-druckerei.de

ISSN | 2511-7599

BDVR-Rundschreiben 2 | 2017

VORWORT	3
VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT	
Asylverfahren – Theorie und Praxis	4
Das »Ankerkind« im Visumrecht (Teil 1)	10
DRA-Tagung »Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit im historischen und europäischen Vergleich«	18
Willkommen im Rechtsstaat	20
DEUTSCHE VERWALTUNGSGERICHTE	
Ausstellung »Justiz und Nationalsozialismus«	21
IM GESPRÄCH	
Interview mit Dr. Dirk Behrendt	23
Interview mit Herbert Mertin	25
Interview mit Dr. Herwig van Nieuwland	27
EUROPA	
EJTN-AEAJ Seminar in Rom	28
Aktuelle Rechtsprechung von EuGH und EGMR	30
AUS DEM BDVR UND E.V.	
Stellungnahme Richter auf Zeit	34
BUCHBESPRECHUNG	
»Das Ende der Wahrheitssuche«	36
AUS DEN MITGLIEDSVERBÄNDEN	
Baden-Württemberg	38
PERSONALIA	
BVerwG	
Richterwahl	39
HESSEN	
Neuer Präsident VGH	39
NIEDERSACHSEN	
Neuer Präsident OVG	41
Neuer Präsident VG Lüneburg	42



Liebe Leserinnen und Leser,
 nach dem Anschlag am Berliner Breitscheidplatz begleiten uns die Nachrichten über die angespannte Sicherheitslage in Deutschland. In immer regelmäßigeren Abständen werden Gefährder festgenommen und in der Bevölkerung und der Politik wird über die Notwendigkeit einer umfassenden Sicherheitsstrategie diskutiert. Die Bundesregierung hat ein Maßnahmenpaket zur Verbesserung der inneren Sicherheit vorgelegt, das von der elektronischen Fußfessel, über eine erweiterte Abschiebehaf bis zu verbessertem Datenaustausch in Europa reicht. Der amtierende Vorsitzende der Justizministerkonferenz, der rheinland-pfälzische Justizminister Herbert Mertin, äußert sich im Interview ab Seite 25 zu den Vorschlägen der Bundesregierung.

Nach der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus im vergangenen September hat in der dortigen Senatsverwaltung der Justiz die Arbeit unter neuer Führung begonnen. Senator Dr. Dirk Behrendt erläutert seine Ziele für die laufende Legislaturperiode auf Seite 23. Es geht, wie zurzeit in fast allen Bundesländern, um die IT-Ausstattung der Gerichte und den Personalmangel.

Im Zusammenhang mit dem Personalmangel an den Gerichten steht auch der Einsatz von Richtern auf Zeit. Der BDVR hat zu diesem Thema eine Stellungnahme anlässlich einer beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfassungsbeschwerde abgegeben. Es geht vor allem um eine

aus unserer Sicht zu kurze Bemessung der Mindestamtszeit, eine fehlende gesetzliche Festlegung der Amtsdauer und die Koppelung des Richteramts an das Bestehen des Hauptamts. Die Stellungnahme im Wortlaut finden Sie auf Seite 34.

Dauerbrenner ist weiterhin das Thema Asylrecht. Volker Bathe beleuchtet auf Seite 4 die Unterschiede zwischen Theorie und Praxis des Asylverfahrens. Ein (erfolgreicher) Abschluss eines Asylverfahrens kann allerdings für die Betroffenen immer nur ein Anfang sein. Der weitaus größere Teil der Arbeit beginnt nach dem erfolgreichen Asylantrag. »Willkommen im Rechtsstaat« heißt die Unterrichtseinheit, die Teil des Deutsch- und Integrationskurses an Berliner Volkshochschulen ist. Einen Bericht über das Programm finden Sie auf Seite 20.

Viel Spaß beim Lesen wünscht Ihnen,

Dr. Robert Seegmüller
 Vorsitzender

Information zur nächsten Ausgabe

Die Redaktionssitzung für das Heft 3|2017 findet im Juni 2017 statt. Abgabeschluss für Beiträge und Artikel ist der 15.06.2017. Artikel und Fotos bitte per E-Mail an Markus Rau, redaktion@bdvr.de.



Anmerkungen zur öffentlichen Debatte¹

»Asylverfahren – Theorie und Praxis« – das ist die Frage nach dem Unterschied

Bei der Auswahl dieses Themas Mitte 2016 entsprach es meinem tief empfundenen Bedürfnis, notwendige Anmerkungen zum öffentlichen Diskurs aus der Sicht eines seit nunmehr 25 Jahren im Asylverfahren tätigen Richters zu machen. Das Bedürfnis ist seitdem eher noch größer geworden.

Dabei fasse ich den Begriff der Theorie weit. Die Theorie ist zunächst das gesetzliche Modell des Asylverfahrens, also die gesetzlichen Anforderungen und Maßstäbe an dieses Verfahren, zu denen es ja in der Praxis im Rechtsstaat, dessen Wesensbestandteil die Gesetzesbindung und der Gesetzesvorrang ist, theoretisch keine Divergenzen geben dürfte.

Neben dieser gesetzlichen Theorie hat sich, so scheint es mir, eine davon losgelöste eigenständige kohärente Vorstellung von diesem Verfahren in der politischen Debatte und in der öffentlichen, vor allem in der medialen Diskussion, gebildet – und diskutiert wird seit über einem Jahr auf allen Ebenen und in allen Zusammenhängen sehr viel. Keine Veröffentlichung, aus welchem Bereich auch immer (Wirtschaft, Kultur, Pädagogik, Sport u.v.m.), kommt in diesen Tagen noch ohne eine Anmerkung oder eine Stellungnahme zur Asyldebatte aus.

Das Thema bewegt, es bewegt die gesamten vertrauten gesellschaftlichen und politischen Strukturen. Der Diskussion wohnt das Potential grundhafter Erschütterungen von Staat und Gesellschaft inne – wiewohl ich, das sei mir einleitend gestattet, zu resümieren habe, dass trotz enormer Herausforderungen durch die Aufnahme und Integration von etwa 1 Mio. Menschen in einem Jahr und trotz vielerlei Fehlern und Unzulänglichkeiten weder ein Staatsversagen noch der Ausnahmezustand zu diagnostizieren ist.²

Zu konstatieren ist, dass die Debatte ausgehend von den asylrechtlichen Regelungen über die politischen Beiträge bis zur allgemeinen medialen Erörterung immer abstrakter wird. Wie im Spiel der »Stillen Post« steht dann am Ende der Diskussion häufig etwas anderes, als die rechtlichen Grundlagen vorgeben.

Dies soll aber nicht als allgemeines Klagelied über die öffentliche Streitkultur verstanden werden. In dieser müssen Informationen zugespitzt werden. Medien versuchen – das ist ihre Aufgabe – komplexe Beziehungen auf einen klaren und für alle verständlichen Punkt zu bringen. In Überschriften, Tweets und Posts in sozialen Medien wird die Welt mit wenigen hundert Zeichen beschrieben. Details, und seien sie noch so fundamental für das Verständnis, fehlen. Am Ende bleiben Schlagworte übrig, die eben weder die rechtlichen noch die faktischen Grundlagen hinreichend erfassen.

Es wäre abendfüllend, auf all die Divergenzen und Ungenauigkeiten zwischen der Theorie in diesem Sinne und der Praxis des Asylverfahrens einzugehen. Ich will mich – nach schmerzlicher Vorauswahl – auf sieben Punkte konzentrieren. Auch um den eingrenzenden Vorgaben zu genügen, beschränke ich mich auf Anmerkungen zum geltenden Recht; Erörterungen de-lege-ferenda, so notwendig sie sind, müssen anderen Veröffentlichungen vorbehalten bleiben.

Der Autor ist, wie bereits angemerkt, ein seit 25 Jahren tätiger Verwaltungsrichter, der sowohl im erstinstanzlichen Verfahren in den 90er Jahren, wie seit 2000 im zweitinstanzlichen Verfahren immer wieder mit asylrechtlichen Streitigkeiten als Berichterstatter befasst war und ist.

Es sind Anmerkungen aus der Sicht der richterlichen Praxis, die sich sehr wohl von der Perspektive eines Mitarbeiters des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge oder der eines Rechtsanwaltes unterscheiden kann – und hier und da unterscheiden muss.

1. Anmerkung: Abschied vom Asylverfahren im engeren Sinne

Nimmt man das Thema im Sinne eines engen Verständnisses des Begriffs »Asylverfahren« ernst, würden wohl wenige Minuten und Zeilen ausreichen, es zu behandeln. Die öffentliche Diskussion, aber selbst rechtswissenschaftliche Meinungsäußerungen zum »Asylverfahren« nehmen regelmäßig ausdrücklich und ausschließlich Bezug auf Art. 16a Grundgesetz. Dies ist aber eine Diskussion um einen »Scheinriese«, um das Bild aus einem Roman von Michael Ende aufzunehmen. Aus der »theoretischen« Ferne betrachtet ist die Angelegenheit gewaltig, aus der »praktischen« Nähe heraus weniger bedeutend.³

1 Überarbeitete Fassung des Vortrags des Autors am 29.11.2016 im Rahmen der Ringvorlesung »Flucht, Asyl und Integration aus rechtlicher Perspektive« der Rechtswissenschaftlichen Fakultät an der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Leitung Prof. Dr. Martina Haedrich

2 So auch: *Becker/Kersten*, NVwZ 2016, 580/ 581, 584.

3 Vgl. zu folgenden: *Dörig/Langefeld*, NJW 2016, 1 / 2; *Ritgen*, ZG 2015, 297 / 324 ff.

»Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.«⁴ Mit diesen einfachen und erhabenen Worten, die im Duktus an Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes – »Die Würde des Menschen ist unantastbar« – anschließen, haben die Mütter und Väter des Grundgesetzes einen Anspruch in die Verfassung formuliert, der eine unmittelbare Reaktion auf die nationalsozialistische Barbarei und die Erfahrungen der Verfolgten dieses Systems war. Das Exil war für viele Juden, Künstler, politisch Oppositionelle und andere Menschen die einzige Möglichkeit zum Überleben. Die Schutzgewährung im damaligen Art. 16 Abs. 2 des Grundgesetzes war noch vor dem Inkrafttreten der Genfer Flüchtlingskonvention rein national begründet und ist es auch geblieben. Eine qualitative Beschränkung, die über die Auslegung des Begriffs des politisch Verfolgten hinausging, oder gar eine quantitative Kontingentierung war dieser Verfassungsnorm fremd.

Mit dem erheblichen Anstieg der Flüchtlingszahlen 1993 aus dem Bereich des ehemaligen Jugoslawiens sah der Verfassungsgeber aus einer vermeintlichen oder tatsächlich bestehenden Überlastungssituation die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform. Der Grundsatz wanderte von Art. 16 Abs. 2 des Grundgesetzes in den neu geschaffenen Art. 16a Abs. 1 und blieb als solcher formal erhalten. Hierauf darf sich aber nunmehr nur noch der politisch Verfolgte berufen, der nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat stammt oder – noch gewichtiger – nicht über einen sicheren Drittstaat nach Deutschland eingereist ist.

Da Deutschland aber ausschließlich von sicheren Drittstaaten umgeben ist und nach der Rechtsprechung auch die Vermutung⁵ gilt, dass jeder über den Landweg – bewusst oder unbewusst – Eingereiste nur über einen sicheren Drittstaat die deutschen Außengrenzen erreicht haben kann, ist die Zuerkennung als Asylberechtigter faktisch ausgeschlossen. Allein die, die über den Luft- oder Seeweg einreisen, können geringen Status noch erwerben. Die damit einhergehende geringe tatsächliche Bedeutung belegen eindrucksvoll die Statistiken: Von den 530.034 Entscheidungen des Bundesamtes im Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Oktober 2016 wurde lediglich in 1.505 Fällen Asyl im Sinne des Art. 16a GG gewährt, also in etwa 0,28 % der Fälle.⁶ In der Praxis der Thüringer Verwaltungsgerichte spielt dieser verfassungsrechtliche Anspruch keine substantielle Rolle mehr.

Selten hat eine Verfassungsnovelle, die letztlich auch vom Bundesverfassungsgericht absegnet wurde,⁷ so durchgreifende Auswirkungen auf ein Verfassungsinstitut gehabt, wie diese Asylreform von 1993. Politisch Verfolgte genießen theoretisch nationales Asylrecht – praktisch sind sie weitgehend davon ausgeschlossen.

Die öffentliche Diskussion, soweit sie sich auf diese Grundgesetznorm bezieht, ist daher eher theoretischer Natur – eine Diskussion für die Galerie!

2. Anmerkung: Wir müssen unterscheiden lernen

Der getroffene Befund führt sogleich auf eine evidente Ungenauigkeit im politischen und öffentlichen Diskurs. Es wird pauschal vom Asylverfahren gesprochen und nicht zwischen den unterschiedlichen Schutzstandards differenziert.⁸

Neben dem verfassungsrechtlich verbürgten Asylanspruch nach Art. 16a des Grundgesetzes kann auf der Ebene des einfachen Gesetzes ein internationaler Schutz gewährt werden, nämlich zum einen die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach §§ 3 ff. des Asylgesetzes und der subsidiäre Schutz nach § 4 des Asylgesetzes. Darüber hinaus ist die Feststellung von Abschiebungsverboten nach § 60 des Aufenthaltsgesetzes und die Aussetzung der Abschiebung nach § 60a des Aufenthaltsgesetzes von ganz erheblicher praktischer Bedeutung.

Die Kenntnis der materiellen Voraussetzungen der unterschiedlichen Schutzstandards setze ich voraus und verweise ergänzend auf die Vorträge von Prof. Knauf und Prof. Burke. Sehr grob vereinfachend gesprochen, wird der durch das Grundgesetz verheißene Anspruch politisch Verfolgter auf Asyl heute einfachgesetzlich durch den Flüchtlingsschutz nach §§ 3 ff. des Asylgesetzes gewährt. Flüchtlingen, die zwar nicht politisch verfolgt werden, denen in ihrem Heimatstaat aber ein »ernsthafter Schaden« droht – wie häufig in Bürgerkriegssituationen – steht subsidiärer Schutz zu. Dies regelt im Einzelnen § 4 des Asylgesetzes. In Fällen individueller Gefahr bei Rückkehr in das Herkunftsland, in denen weder Flüchtlingsschutz noch subsidiärer Schutz zu gewähren ist, kann ein Abschiebungsschutz nach §§ 60 und 60a des Aufenthaltsgesetzes bestehen. Es ist auffällig, dass dieser Anspruch zumeist in der öffentlichen Diskussion weitgehend ignoriert wird, jedoch in der Praxis der Verwaltungsgerichte – auch der Thüringer – eine wichtige Rolle spielt, regelmäßig verbunden mit zeitaufwendigen Ermittlungen.

An diese Differenzierung der Schutzstandards schließt sich die notwendige Frage an: Warum ist das notwendig? Diese Unterscheidung ist essentiell für das gesamte Asylrecht im weiteren Sinne.

Dies gilt selbstverständlich zunächst im Hinblick auf die unterschiedlichen Rechtsfolgen der Anerkennung des jeweiligen Schutzstatus. Die Asylanerkennung und die Gewährung des Flüchtlingsstatus führen zu einem starken Aufenthaltstitel, der mehrjährig gewährt wird. Bereits nach drei Jahren kann diese Personengruppe ein unbefristetes Niederlassungsrecht erlangen.

Demgegenüber fällt jedenfalls seit März 2016 das Bleiberecht des subsidiär Schutzsuchenden deutlich ab. Für diesen kann erst nach fünf Jahren ein Niederlassungsrecht in Betracht kommen. Von praktischer Bedeutung ist vor allem, dass dieser Personengruppe der Familiennachzug verwehrt ist. Das hier einschlägige Europarecht lässt dem nationalen

4 Zur Entwicklung des Asylverfahrensrechts seit 1949: *Ritgen*, ZG 2015, 297 / 304 ff.

5 Vgl. nur BVerwG, Urteile vom 07.11.1995 – 9 C 73/95 – BVerwGE 100, 23-31, vom 02.09.1997 – 9 C 5/97 – BVerwGE 105, 194-199 und vom 29.06.1999 – 9 C 36/98 – BVerwGE 109, 174-182.

6 Statistische Angaben hierzu und im Folgenden: *Bundesministerium des Innern*, Pressemitteilung vom 15.11.2016 sowie *BAMF*, Geschäftsstatistik Stand 31.10.2016.

7 BVerfGE 94, 49.

8 Vgl. hierzu und zu Folgenden: *Dörig/Langefeld*, NJW 2016, 1 ff.; *Papier*, NJW 2016, 2391 / 2393 f.; *Röttger*, SchlHA 2016, 41 / 45 f.

Gesetzgeber Spielraum für solche Differenzierungsmöglichkeiten gegenüber dem Flüchtlingsstatus.

Derjenige, dem lediglich Abschiebungsschutz gewährt wird, erlangt sogar zunächst nur eine Duldung, die erst zu einem späteren Zeitpunkt unter weiteren beschränkenden Voraussetzungen zu einem Aufenthaltstitel führen kann.

Die Unterscheidung zwischen Flüchtling und subsidiär Schutzberechtigtem führt derzeit zu einer erheblichen Klagewelle bei den Verwaltungsgerichten und in der Konsequenz nunmehr auch in der Rechtsmittelinstanz, da das Bundesamt seit Mitte 2016 dazu übergegangen ist, in einer Vielzahl von Fällen syrischer Antragsteller nicht mehr den Flüchtlingsstatus, sondern den des subsidiär Schutzbedürftigen anzuerkennen. Gerade im Hinblick auf die damit verbundene Frage des Familiennachzuges wird regelmäßig dagegen geklagt.

Die Differenzierung zwischen den Schutzniveaus ist aber auch erforderlich im Hinblick auf den Adressaten von Forderungen zur Reform des gesamten Rechtsgebiets, wie sie seit einem Jahr mit großer medialer Begleitung aufgestellt werden. Denn die Handlungsmöglichkeiten von Bundestag und Bundesregierung in diesen Bereichen sind sehr unterschiedlich und zum Teil sehr eingeschränkt, was absichtlich oder unabsichtlich nicht gesehen wird.

Zwar kann der nationale Gesetzgeber über das allein verfassungsrechtlich gewährte Asylrecht befinden, aber – wie ausgeführt – hat dies kaum praktische Relevanz. Novellierungen des internationalen Schutzes sind jedoch regelmäßig nicht nur durch die Genfer Flüchtlingskonvention als völkerrechtlicher Vertrag, sondern vor allem durch das Europarecht determiniert. Art. 18 der EU-Grundrechtecharta, die EU-Aufnahmerichtlinie, die EU-Verfahrensrichtlinie, die EU-Anerkennungsrichtlinie, die EU-Qualifikationsrichtlinien und nicht zuletzt die Dublin-Verordnungen der EU ließen und lassen in der Regel dem nationalen Gesetzgeber nur einen engen Spielraum für Veränderungen.

Auch der Abschiebungsschutz, weitgehend national bestimmt (wiewohl durch Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention auch völkerrechtlich im Kern vorgegeben), ist aufgrund seiner grund- und menschenrechtlichen Schutzgarantie nur bedingt änderbar. Durch den Abschiebungsschutz des § 60 und § 60a des Aufenthaltsgesetzes werden insbesondere die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit geschützt, die grundsätzlich nicht zur Disposition des Gesetzgebers stehen.

In diesem Zusammenhang muss insbesondere die Forderung nach der Kontingentierung des Flüchtlingszugangs kritisch hinterfragt werden.⁹ Ungeachtet der Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Beschränkung von Asylbewerberzahlen, ist dies angesichts der quantitativen Bedeutung von Anerkennungen nach Art. 16a Grundgesetz faktisch unbedeutend.¹⁰ Die Zahl von 1.500 Anerkennungen in diesem Jahr in Deutschland liegt weit unterhalb der Zahlen, die im öffentlichen Raum als Höchstgrenze der Einwanderung von Flüchtlingen diskutiert werden. Eine Begrenzung der Anzahl von Antragstellern, die um internationalen Schutz nachsuchen, ist aber offensichtlich allein nationalrechtlich nicht zu bewerkstelligen. Hierzu ist eine europäische Regelung unumgänglich.

Begrenzungen sind allenfalls dahingehend zu diskutieren, ob und inwieweit die Bundesregierung im Rahmen des Selbsteintrittsrechts nach Art. 17 der Dublin-III-Verordnung

beschränkt ist, über andere EU-Staaten einreisende Flüchtlinge bereits an der Grenze abzuweisen.¹¹

Schon gar nicht kann sich die Begrenzung auf die Gewährung von Abschiebungsschutz beziehen, da das unbedingte Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit für jeden Betroffenen unbegrenzt zu gewährleisten ist.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die Differenzierung der Schutzniveaus auch nicht unerheblich für die Frage möglichen Rechtsschutzes ist. Zwar sind für alle Entscheidungen der zuständigen Behörden in diesem Bereich – also vor allem des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (für Entscheidungen nach § 60a des Aufenthaltsgesetzes die Ausländerbehörden) – die Verwaltungsgerichte zuständig. Möglicher anschließender Verfassungsrechtsschutz, also letztlich die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts ist eigentlich nur im Bereich des für die Praxis allerdings unbedeutenden Art. 16a des Grundgesetzes und im Rahmen des Abschiebungsschutzes eröffnet. Der weitaus bedeutendste Anteil der Gewährung internationalen Schutzes dürfte der Deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit entzogen sein. Hier ist zur Klärung von grundsätzlichen Fragen vorrangig der EuGH anzurufen.

3. Anmerkung: Die Verkehrung des gesetzlichen Leitbildes der Zuwanderung

Nicht nur die 2015 und 2016 eingetretene Situation eines massiven Anstiegs der Asylbewerberzahlen, sondern auch die schon seit mehreren Jahren andauernden Wanderungsbewegungen, hier insbesondere vom afrikanischen Kontinent, werfen Fragen zum gesetzlichen Leitbild der Zuwanderung auf.¹²

Der Gesetzgeber geht eigentlich davon aus, dass die Zuwanderung nach Deutschland hauptsächlich über die Regularien des Aufenthaltsgesetzes gesteuert wird. Von diesem Leitbild wird die öffentliche Diskussion geprägt. Es besteht ein tiefes Bedürfnis danach, zu wissen, wer zu uns kommt, und nach Planbarkeit der Zuwanderung.

Die Gewährung von Asyl und internationalem Schutz soll eigentlich nur die Ausnahme von der Regel der so regulierten Zuwanderung sein. Dieses Modell wird ersichtlich durch die massenhafte Asylantragstellung infrage gestellt. 2015 betrug die sogenannte Nettozuwanderung 1,14 Mio. Menschen, wobei dieser sich im Wesentlichen aus dem Zuzug von etwa 890.000 Asylsuchenden ergab¹³ – bei dieser Art von Einwanderung wissen wir nicht, wer kommt. Planbar ist da kaum etwas. Von einem Regel-Ausnahme-Schema kann insoweit nicht mehr gesprochen werden.

Es ist meines Erachtens ein in der öffentlichen Diskussion zutage tretender Irrglaube, dass, selbst wenn ein Rückgang von Asylbewerbern aus dem Nahen Osten zu erwarten ist, der weiterhin anhaltenden Armutswanderung effektiv durch

9 Hierzu: *Becker/Kersten*, NVwZ 2016, 580/582; *Röttger*, SchlHA 2016, 41 / 43 f.

10 Vgl. *Papier*, NJW 2016, 2391 / 2392.

11 Siehe hierzu Fn. 17.

12 Vgl. hierzu: *Papier*, NJW 2016, 2391 / 2394 ff.; *Röttger*, SchlHA 2016, 41 ff.; *Leisner*, NVwZ 2015, 1653 f.

13 Vgl. zu Einzelheiten: *BAMF*, Migrationsbericht 2015.

veränderte aufenthaltsrechtliche Regelungen entgegengetreten werden kann. Die wirtschaftliche Attraktivität und die politische Stabilität Europas, insbesondere Deutschlands, ist doch so groß, dass Menschen in katastrophaler wirtschaftlicher Lage und geprägt von Hoffnungslosigkeit auf Änderung der Verhältnisse in ihrer Heimat jenseits aller nationalen ausländerrechtlichen Regulierungen auf absehbare Zeit versuchen werden, hier in der Hoffnung auf eine bessere Zukunft einzuwandern. Steht diesen Menschen das reguläre Aufenthaltsrecht aber nicht zur Verfügung, so werden sie auch weiterhin in das Asylverfahren gehen. Nur dieses gibt ihnen die Chance eines ersten Bleiberechts.¹⁴ Es ist zu befürchten, dass insbesondere die Bilder der Bootsflüchtlinge auf dem Mittelmeer uns auf lange Zeit erhalten bleiben.

Diese Erkenntnis ist unmittelbarer Ausfluss praktischer Erfahrung: In den asylrechtlichen Streitigkeiten steht immer wieder die für die Gewährung von Flüchtlingsschutz zentrale Frage zur Entscheidung an, ob der Kläger aus politischen oder aus – verständlichen – wirtschaftlichen Gründen eingewandert ist, eine Frage, die allzu häufig im Sinne der 2. Alternative beantwortet werden muss.

4. Anmerkung: Dublin is out

Der eklatanteste Widerspruch zwischen gesetzlicher Theorie und der Praxis zeigt sich in Bezug auf das System der Dublin-Verordnungen der EU.

Mit den verschiedenen Dublin-Verordnungen seit den 90er Jahren hat die Europäische Union Schritte unternommen, ein einheitliches europäisches Asylrecht zu schaffen.¹⁵ Dies musste damit beginnen, zunächst festzulegen, welcher Mitgliedsstaat für die Entscheidung über einen Antrag auf internationalen Schutz zuständig ist.¹⁶ Über den Sinn und den Unsinn der dabei getroffenen Regelung, dass nämlich grundsätzlich der Staat zuständig ist, in dem der Antragsteller erstmalig das Gebiet der Europäischen Union betritt, mag man streiten. Festzuhalten ist aber, dass sich die Europäische Union in einem nicht einfachen Entscheidungsprozess auf diese Regelung verständigt hat.

Es kann aber in der Tat kein Zweifel daran bestehen, dass dieser Mechanismus der Dublin-Verordnungen seit 2015 faktisch außer Kraft gesetzt ist. Das System verträgt es nicht, dass ein Staat – derzeit also Deutschland (das übrigens in den vergangenen Jahren Nutznießer des Systems war) – dauerhaft vom Selbsteintrittsrecht nach Art. 17 der Dublin-III-Verordnung Gebrauch macht und damit die Entscheidungskompetenz für das individuelle Asylbegehren an sich zieht.

Anzumerken ist, dass die rechtliche Zulässigkeit der von der Bundesregierung getroffenen Entscheidungen im August 2015, nämlich die Grenzen zu öffnen, in der Rechtswissenschaft bislang nur zögerlich erörtert wurde.¹⁷ Sowohl die nationalen als auch die europarechtlichen Bestimmungen eröffnen der Bundesregierung hier einen Spielraum, aus humanitären Gründen von dem ansonsten vereinbarten und gesetzlich niedergelegten Verfahren Ausnahmen zuzulassen. Gleichwohl ist aus rechtsstaatlicher Sicht jedenfalls zu fordern, dass die Ausnahme nicht zur Regel wird.

Für die asylrechtliche Rechtsprechung kam diesem Rechtsgebiet bis zur Entwicklung im Herbst 2015 eine erhebliche

Bedeutung zu. Ausgangspunkt dabei ist, dass auch nach der Dublin-Verordnung vorab vom Staat, in dem der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wird, in einem in diesem Staat durchzuführenden Verfahren – was wiederum mit einer entsprechenden Aufenthaltsgestattung für die Dauer des Verfahrens verbunden ist – zu prüfen ist, ob er überhaupt zuständig ist. Im Mittelpunkt folgender Rechtsstreitigkeiten gegen ablehnende Bescheide und damit verbundener Zurückführung in einen anderen Staat der Europäischen Union steht dann die Frage, ob Deutschland von seinem Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen muss, weil die Zustände für den Antragsteller unzumutbar sind, weil das Schutzsystem des anderen Staates systemische Mängel aufweist. Dies ist für Griechenland bejaht worden, für andere Staaten – Italien, Bulgarien, Ungarn stehen hier im Fokus – überwiegend verneint worden.

Eine neue Rechtsentwicklung tritt verstärkt im zu Ende gehenden Jahr 2016 auf: Fälle, in denen die Frage zu klären ist, inwieweit in anderen europäischen Staaten bereits anerkannte Schutzberechtigte, die in Deutschland erneut (grundsätzlich unzulässig) ein Asylbegehren gestellt haben, abgeschoben werden können. So ist vom Verwaltungsgericht Meiningen wiederholt entschieden worden,¹⁸ dass nach Bulgarien aufgrund möglicher Missstände keine Rückführungen erfolgen können. Hier werden grundlegende Fragen der Lebensverhältnisse in Europa aufgeworfen. Kann es möglicherweise sein, dass Staaten zu einem Mehr an Fürsorgeaufwand gegenüber Schutzberechtigten als gegenüber eigenen Staatsbürgern verpflichtet sind?

5. Anmerkung: Asylrecht ist Sonderrecht

Das deutsche Rechtssystem ist in allen seinen Rechtsbereichen immer wieder durch Kodifikationsbestrebungen gekennzeichnet. Es war – und ist es auch immer noch – das Bestreben, die gemeinsame Wurzel aus allen Teilbereichen zu suchen und daraus allgemeine Rechtsgrundsätze herauszuarbeiten. Das Verwaltungsprozessrecht wurde so in den 50er Jahren in der Verwaltungsgerichtsordnung zusammengefasst. Mit dem grundsätzlichen Geltungsanspruch für die gesamte Verwaltung wurde das Verfahrensrecht in den weitgehend übereinstimmenden Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder seit den 1970er Jahren festgehalten.

Von diesen auf alle Verwaltungsbereiche übergreifenden Rechtsgedanken hat sich das Asylverfahrensrecht mittlerweile weitgehend losgelöst. Bereits die erste große Antragswelle in den 90er Jahren ließ den politischen Wunsch nach einer Beschleunigung und Konzentration des Asylverfahrens laut werden. Erreicht worden ist dies unter Aufgabe ansons-

14 Vgl. zum sog. Asylbewerberrecht: *Papier*, NJW 2016, 2391 / 2394.

15 Vgl. hierzu: *Dörig/Langefeld*, NJW 2016, 1 / 3 f.

16 Vgl. hierzu: *Papier*, NJW 2016, 2391 / 2392 f.

17 Z.B. *Di Fabio*, Migrationskrise als föderales Verfassungsproblem, 2016; *Ewer / Thienel*, NJW 2016, 376 ff.; *Becker/Kersten*, NVwZ 2016, 580 ff.; *Papier*, NJW 2016, 2391 / 2394 f.; *Stumpf*, DÖV 2016, 357 ff.

18 Z.B. VG Meiningen, Urteil vom 07.10. 2015 – 5 K 20154/14 Me – juris.

ten geltender verwaltungsverfahrenrechtlicher und verwaltungsprozessualer Standards.

Das gesamte Asylverfahrensrecht hat mittlerweile eine rechtliche eigenständige Durchdringung erfahren, wie kaum ein anderer Bereich des öffentlichen Rechts.¹⁹ Genaue Bestimmungen über Einreise, Erfassung des Asylbegehrens – dem sogenannten Asylgesuch –, die erkennungsdienstliche Behandlung mit der Erfassung im Ausländerzentralregister und in Eurodac, die Aufenthaltsverpflichtungen und deren Durchsetzung, die eigentliche Antragstellung bei der zuständigen Stelle des BAMF (Asylantrag), die Dublin-Vorprüfung, das Anhörungsverfahren, die detaillierten Regelungen über Verfahrenshandlungen sowie ein abgestuftes System von Entscheidungen haben eine Dichte erreicht, die selbst für den Spezialisten kaum mehr zu überblicken ist und daher auch häufig Ursache von fehlerhaften Verfahren sein kann. Der frühere Präsident des Bundesverfassungsgerichts Hans-Jürgen Papier hat vor kurzem resigniert festgestellt, dass das geltende Flüchtlingsrecht äußerst kompliziert, unüberschaubar, verworren und nicht widerspruchsfrei war und ist²⁰ – aus der Sicht der verwaltungsgerichtlichen Praxis kann dem nicht widersprochen werden.

Diese Anmerkung bedauert nicht nur den Verlust von Rechtseinheit, vielmehr ist darauf aufmerksam zu machen, dass allgemeine Rechtsgrundsätze, die rechtstaatlich verankert sind, in Gefahr sind. Jedenfalls sind die Beschränkungen des Verfahrens und des Rechtsschutzes ausgeschöpft.²¹ Dazu nur zwei Beispiele:

1. Es ist mittlerweile die Regel, dass beim Bundesamt die Person, die die Anhörung durchführt, nicht identisch ist mit der Person, die den Fall anschließend entscheidet. Die Personen sitzen in der Regel nicht einmal am selben Ort und zwischen Anhörung und Entscheidung können mehrere Monate vergehen. Eigentlich ein Unding in Verfahren, in denen es häufig auf die Glaubhaftigkeit der Aussage und die Glaubwürdigkeit des Antragstellers ankommt.

2. Das Gesetz arbeitet mit engen Fristsetzungen, die eine effektive Rechtsberatung unmöglich machen. Anders als in der Schweiz, in denen auch dies gesetzlich geregelt ist, ist der Ausländer, der aus einem fremden Kultur- und Rechtskreis stammt, auf die Selbstorganisation angewiesen. Er ist oftmals damit überfordert – anwaltliche Angebote und (wie auch an der FSU Jena organisierte) Unterstützungen durch fachkundige Dritte sind da zu begrüßen.

Ein Anwalt berichtete mir vor kurzem im Rahmen eines Fristverlängerungsantrages:

»Durchschnittlich zwei bis vier meiner Mandanten haben täglich Anhörungen. Die Ladungen kommen teilweise extrem kurzfristig nur zwei bis drei Werktage vor der Anhörung in meinem Büro an, sodass ich immer sofort und vorgezogen die Mandanten über die Ladung informieren und sie auf die Anhörung vorbereiten muss, um eine Einstellung des Asylverfahrens nach dem neu eingeführten § 33 AsylG wegen Nichtbetreibens des Verfahrens zu verhindern. Hinzukommen aufgrund der nur kurzen und damit schlechten oder teilweise völlig fehlenden Ausbildung des neuen Personals beim Bundesamt eine Vielzahl von extremen Verfahrensverstößen im Behördenverfahren ...«

Auch im Verwaltungsprozessrecht bestehen Besonderheiten, deren Notwendigkeit immer wieder zu hinterfragen ist. So gilt ein grundsätzlicher Ausschluss der Beschwerde gegen

Beschlüsse des Verwaltungsgerichts. Die Möglichkeit, die Berufung zu beantragen, ist wesentlich eingeschränkt. So wird man aus den vergangenen Jahren kaum Berufungsurteile des Thüringer Oberverwaltungsgerichts finden. Dies ist vor allem darin begründet, dass die hohe Hürde der Zulassung der Berufung nur selten überwunden wird. Die Kunst, eine Grundsatzrüge zu formulieren, gelingt nicht jedem Anwalt.

6. Anmerkung: Wir brauchen schnelle Verfahren

In allen politischen Diskussionen wird die Forderung betont, dass im öffentlichen Interesse, aber auch im Interesse der Asylbewerber die Verfahren beschleunigt durchzuführen sind. Ungeachtet zahlreicher Streitpunkte ist das der Punkt, in dem alle Parteien von rechts bis links übereinstimmen. Die Migrationsbeauftragte der Thüringer Landesregierung, Frau Kruppa, hat dies im ersten Vortrag dieser Ringvorlesung als zentrales Element der Integrationspolitik postuliert. Vorrangig diesem Ziel dienen auch die zahlreichen gesetzlichen Novellierungen der vergangenen Jahre. Es soll schnell gehen.

Soweit die Theorie. Hier geht es allzu häufig um Wunschenken jenseits der praktischen Umsetzbarkeit. Der Forderung kann bei weitem nicht in allen Fällen in der Praxis nachgekommen werden.

Ein schnelles Verfahren ist denkbar im Falle der Anerkennung eines Schutzstatus durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das allerdings in der Entscheidung nicht frei ist (was manchmal medial unterschwellig suggeriert wird), sondern rechtlich gebunden. Das Bundesamt ist in der Tat im Laufe des Jahres personell gewaltig aufgestockt worden, auf zuletzt über 2000 Entscheider.²² Das Bundesamt will, so ist die politische Vorgabe, innerhalb Jahresfrist den Großteil der Asylanträge abgearbeitet haben – es sei der umgangssprachliche Ausdruck erlaubt: »auf Teufel kommen raus«. Für Thüringen ist angekündigt, dass die von fünf auf 40 aufgestockten entscheidungsbefugten Mitarbeiter über die Asylanträge von zuletzt noch etwa 8.500 Personen bis Ende 2016 entscheiden sollen.

Zügig – wenn auch nicht schnell – können auch im Falle von Ablehnung und anschließender Klage (und geklagt wird häufig) gerichtliche Verfahren abgeschlossen werden, wenn allgemeine Fragestellungen streitentscheidend sind, zum Beispiel Anerkennungen von Schutz aufgrund einer Bürgerkriegssituation oder Gruppenverfolgungssituation.

Geht es jedoch um individuelle Entscheidungen, also die Frage, ob im Einzelfall der Antragsteller politisch verfolgt wurde, er bei Rückkehr einen erheblichen Schaden zu befürchten hat oder ihm Abschiebungsschutz zu gewähren ist, ist ein schnelles Verfahren nicht zu erwarten.

Um es konkret zu machen: Solche individuellen Prüfungen sind in der Regel bei afghanischen Antragstellern zu erwar-

19 Vgl. nur: Gesche, SchlHA 2016, 11 ff.; Welte, SächsVBl. 2016, 1 ff.; zur aktuellen Rechtsentwicklung: Thym, NVwZ 2015, 1625 ff.; ders., NJW 2016, 409 ff.

20 Papier, NJW 2016, 2391 / 2392.

21 So auch: Ritgen, ZG 2015, 297 / 322.

22 Vgl. Angaben zum Stichtag 01.07.2016: Bundestag-Drucks. 18/9269.

ten. Beim Verwaltungsgericht Meiningen sind derzeit allein etwa 650 Verfahren anhängig. Über die Anträge von etwa 3.400 Afghanen will das BAMF in Thüringen möglichst bis Ende 2016 entscheiden. Derzeit liegt die Ablehnungsquote bei 50 %, Tendenz steigend. Bei einer Klagequote von fast 100 % ist also damit zu rechnen, dass in den kommenden Monaten noch etwa 1.700 Personen afghanischer Herkunft Klage erheben werden. Das betrifft nur dieses Land.

Es geht hierbei um höchst individuelle Ansprüche mit erheblichen tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten. Der erstinstanzliche Verwaltungsrichter muss sich umfassend über die politischen Verhältnisse im Herkunftsland informieren und muss darüber mit den Besonderheiten der Heimatregion des Klägers vertraut sein. Die Erstellung und dauernde Pflege der Erkenntnisquellenliste, in der möglichst umfassend alle Quellen amtlicher und nichtamtlicher Natur erfasst werden, ist bei aller Hilfe durch das gerichtseigene Datensystem ASYL-FACT zeitaufwändig und vor allem durch den Richter allein zu verantworten. Der Richter ist gehalten, sich umfassend mit dem individuellen Vorbringen des Klägers auseinanderzusetzen, das bedingt in der Regel das Studium mehrbändiger Akten. Erhöhte Verfahrensanforderungen ergeben sich durch die Einschaltung von Dolmetschern. In der mündlichen Verhandlung – dem Herzstück eines jeden Verfahrens – ist dem Kläger nochmals umfassend Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, was bei den notwendigen Übersetzungen und der Aufklärung oftmals verworrener Sachverhalte in der Regel zu mehrstündigen Verhandlungen führt. Diese Verhandlung setzt ein besonderes Einfühlungsvermögen des Richters voraus. Er muss Person und Geschehen in seinen kulturellen und politischen Bezügen erfassen – das geht nicht in mechanischer und hektischer Weise. Steht wie häufig die Frage von Abschiebungshindernissen im Raum, insbesondere der Einwand gesundheitlicher Beeinträchtigungen, ist die Einholung eines Gutachtens grundsätzlich unumgänglich. Dies alles führt dazu, dass jedenfalls das gerichtliche Verfahren nicht als ein schnelles Verfahren durchgeführt werden kann.

Die Bedarfszahlberechnung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, PEBBSY, geht davon aus, dass ein Verwaltungsrichter, der ausschließlich im Asylrecht tätig und nicht übermäßig krank ist und sich auch in keinen Gremien engagiert oder Sonderaufgaben wahrnimmt, etwa aufgerundet 120 Asylverfahren im Jahr erledigt. Dies führt zu einer einfachen Berechnung, die ergibt, dass allein für die zügige Bearbeitung von Asylverfahren afghanischer Asylbewerber Ende 2016 – etwa 2000 – abgerundet augenblicklich der Einsatz von 16 Richtern erforderlich wäre. Wie gesagt, dies betrifft allein das Herkunftsland Afghanistan betreffende Klagen. Das Verwaltungsgericht Meiningen hat einen Bestand von 13 Richtern, die selbstverständlich überwiegend mit anderen Rechtsgebieten betraut sind. Bei den Gerichten ist aber eine solche Personalaufstockung nur begrenzt möglich. Leider ist festzustellen, dass anders als alle anderen Bundesländer Thüringen nicht bereits 2015 begonnen hat, die Verwaltungsgerichte aufzustocken. Erst jetzt – Ende 2016 – steht eine Reaktion der Justizverwaltung an – diese ist mit der Zuweisung von drei Richterstellen deutlich unzureichend, zumal gleichzeitig zwei Richter aus dem Verwaltungsgericht ausscheiden. Zügige, gar schnelle Verfahren sind bei dieser Verfahrensweise nicht zu gewährleisten.

7. Anmerkung: Abschiebungen verstärken

Nicht ganz so einhellig wie die Forderung nach schnellen Verfahren, ist die nach Abschiebungen²³ – also danach, dass Ausländer, denen kein Schutz gewährt wird, dann auch Deutschland zu verlassen haben. Über den Grundsatz besteht noch weitgehender Konsens – zumal dies auch gesetzlich so gefordert wird. Gestritten wird vielmehr darüber, ob dies zwangsweise durchgesetzt werden soll oder die Schaffung freiwilliger Anreize nicht effektiver und möglicherweise auch kostengünstiger ist.

Es kann für den Verwaltungsrichter durchaus frustrierend sein, dass nach Durchführung eines schwierigen Asylverfahrens, in dem der Rechtsschutz des Ausländers abgelehnt wurde, dann doch nichts geschieht. Also alles umsonst?

Staatliche Entscheidungen, die nicht durchgesetzt werden, stellen den Rechtsstaat in Frage, der auf dem Vollzug des Rechts basiert. Liegt also systematisches Behördenversagen vor?

Hier stoßen sich wohl Theorie und Praxis gewaltig. Ja, Abschiebungen sind notwendig. Nein, ihnen stehen in der Regel weniger eine Verweigerungshaltung entgegen, als vielmehr praktische Hindernisse. Diese beginnen bei mittlerweile verfestigten Familiengründungen des Ausländers, bestehen in gesundheitlichen Problemen und scheitern – vor allem – an der mangelnden Bereitschaft vieler Herkunftsstaaten, ihre Staatsangehörigen wieder aufzunehmen. Die Abschiebung kann nur erfolgen, wenn die Identitäten geklärt, Einreiseformalitäten rechtzeitig erfüllt, Plätze in Flugzeugen gechartert sind und die Begleitung durch Sicherheitspersonal gesichert ist. Eine Abschiebung in den Westbalkan lässt sich erheblich einfacher organisieren als eine solche außerhalb Europas. Mit niedrigen Abschiebungszahlen müssen wir wohl leben.

Abschließende Anmerkung

Dies waren nur wenige Schlaglichter auf die derzeitige aktuelle Diskussion zum Asylverfahren. Viele notwendige und kontroverse Diskussionen sind damit verbunden. Am Ende ist jedoch aus einer Berufspraxis von einem Vierteljahrhundert ein Hinweis wichtig:

Bei aller Kontroverse darf nicht vergessen werden, dass es Menschen sind, die zu uns kommen – Menschen ganz unterschiedlicher Herkunft, Religion und Weltanschauung, Männer und Frauen, Kinder, vielfach aus dramatischen Lebenssituationen geflohen, die des Schutzes bedürfen; manche denen Schutz verweigert werden muss, wenige mit unlauteren Motiven – aber es kommen Menschen, die einen fundamentalen Anspruch im Asylverfahren haben, nämlich den, dass wir ihnen fair und menschlich begegnen.

Volker Bathe, Vorsitzender Richter am OVG, Weimar

23 Statistische Angaben für 2015: Bundestag-Drucks. 18/7588.

Rechtsprechungsbericht

Das »Ankerkind« im Visumrecht (Teil 1)

I. Einleitung

Die Migrationsbewegungen aus den Krisenherden der Welt – allen voran aus Syrien – stellen nicht nur die asylrechtliche Praxis vor enorme Herausforderungen. Auswirkungen zeigen sich auch im Aufenthaltsrecht, einschließlich des Visumrechts. Mediale große Aufmerksamkeit erregt hat die Debatte um sog. »humanitäre Visa«; mit seinem Urt. v. 07.03.2017 hat der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) einem Rechtsanspruch auf Erteilung derartiger Visa zum Zwecke der Asylantragstellung erwartungsgemäß eine Absage erteilt.¹ Ein anderes Beispiel für die zunehmende Verschränkung des Asylrechts mit dem Aufenthaltsrecht bilden die Fälle sog. »Ankerkinder«: Nachzugsbegehren von Eltern (und ggf. weiteren Kindern) zu einem minderjährigen Kind, das es bereits nach Deutschland »geschafft« hat und hier als Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigter anerkannt wurde.² Im vorliegenden Beitrag geben wir einen (ersten) groben Überblick über einige der Rechtsfragen, die sich mit diesen Fällen verbinden können. Dem zugrunde liegen ausgewählte Entscheidungen des für das Visumrecht zuständigen VG Berlin sowie – in zweiter Instanz – des OVG Berlin-Brandenburg.

II. Prozessuale Ausgangslage

In prozessualer Hinsicht wird das Nachzugsbegehren in der überwiegenden Anzahl der Fälle im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes nach § 123 VwGO geltend gemacht. Grund dafür ist regelmäßig der unmittelbar bevorstehende Eintritt der Volljährigkeit der Referenzperson, also des schon hier lebenden Kindes. Da der auf § 36 Abs. 1 AufenthG gestützte Nachzugsanspruch der Eltern an die Minderjährigkeit des zusammenführenden »Ankerkindes« geknüpft ist (und ggf. die weiteren Kinder zeitgleich mit ihren Eltern zum »Ankerkind« reisen wollen), käme das Abwarten der Hauptsache in dieser Situation zu spät: Wie das BVerwG in drei Entscheidungen aus dem Jahr 2013 entschieden hat, besteht der Nachzugsanspruch aus § 36 Abs. 1 AufenthG nur bis zu dem Zeitpunkt, zu dem das Kind volljährig wird; hiernach erlischt der Anspruch. Anders als beim Kindernachzug nach § 32 AufenthG reicht eine Antragstellung vor Erreichen der Volljährigkeit nicht aus, um den Anspruch zu erhalten.³ Auch ein Wiederaufleben des untergegangenen Nachzugsanspruchs sowie ein Folgenbeseitigungsanspruch kommen nicht in Betracht. Der 3. Senat des OVG Berlin-Brandenburg hat hierzu wie folgt ausgeführt:

»Ein Wiederaufleben des untergegangenen Nachzugsanspruchs lässt sich ebenso wenig begründen wie die Annahme eines Folgenbeseitigungsanspruchs, der darauf zielt, eine rechtswidrige Versagung zu korrigieren (hierzu im Fall einer rechtswidrigen Abschiebung OVG NRW, Beschl. v. 22.10.2014 – 18 B 104/14 – juris = NWVBl 2015, 342). Der

Folgenbeseitigungsanspruch setzt voraus, dass durch einen hoheitlichen Eingriff ein subjektives Recht des Betroffenen verletzt worden und dadurch für diesen ein andauernder rechtswidriger Zustand entstanden ist, dessen Beseitigung tatsächlich und rechtlich möglich ist (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 08.07.2010 – OVG 3 S 26.10 – juris Rn. 15 = InfAusIR 2010, 434; BVerwG, Urt. v. 19.07.1984 – 3 C 81.82 – juris = BVerwGE 69, 366, 379).

Daran fehlt es im vorliegenden Verfahren auch dann, wenn man einen durch eine rechtswidrige Versagung des Visums eingetretenen rechtswidrigen Zustand unterstellt. Dieser Zustand bestünde nicht mehr, denn er wäre am 29.04.2015 mit der Volljährigkeit des Sohnes beseitigt worden, weil der – ebenfalls unterstellte – Nachzugsanspruch der Klägerin mit Ablauf des 28.04.2015 endgültig untergegangen wäre. Der alleinige Zweck des Elternnachzugs, dem Minderjährigen im Bundesgebiet einen sorgeberechtigten Elternteil zur Seite zu stellen, konnte nach diesem Zeitpunkt nicht mehr erreicht werden. Gleiches gilt, wenn die Volljährigkeit vor der Erhebung der Beschwerde oder während des Beschwerdeverfahrens eintritt, bevor das Oberverwaltungsgericht entschieden hat. Dem entsprechend hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 18.04.2013 einen Folgenbeseitigungsanspruch nicht in Erwägung gezogen, obwohl das Visum rechtswidrig versagt worden war (– 10 C 9/12 – juris Rn. 13).«⁴

Um vorzubeugen, dass die Behörden einen Nachzugsanspruch aus § 36 Abs. 1 AufenthG vereiteln können, hat deshalb auch schon das BVerwG ausdrücklich darauf hingewiesen, dass den Betroffenen neben der Untätigkeitsklage gem. § 75 VwGO die Möglichkeit offen steht, ihren Anspruch mithilfe einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO recht-

1 EuGH, Urt. v. 07.03.2017 – Rs. C-638/16 PPU –. Zur Diskussion etwa die Beiträge von Pauline Endres de Oliveira, Michal Ovádek und Catharina Ziebritzki auf »Verfassungsblog. On matters constitutional« (<http://verfassungsblog.de/>).

2 Der Begriff des »Ankerkindes« dient dabei der griffigen Benennung des tatsächlichen Phänomens. Rechtliche Bedeutungen, wie bei dem »unbegleiteten minderjährigen Flüchtling«, sind damit nicht verbunden, und die Beweggründe der Beteiligten wollen wir nicht bewerten.

3 BVerwG, Urt. v. 18.04.2013 – BVerwG 10 C 9/12 – NVwZ 2013, 1344 (1345), Urt. v. 13.06.2013 – BVerwG 10 C 24/12 – juris Rn. 12, u. Urt. v. 13.06.2013 – BVerwG 10 C 25/12 – juris Rn. 12; vgl. ferner auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 28.09.2016 – OVG 3 S 55.16, OVG 3 M 79.16 – juris Rn. 5, Beschl. v. 22.12.2016 – OVG 3 S 98.16 – juris Rn. 5, auszugsweise abgedruckt in BDVR-Rundschreiben 1/2017, S. 39 f., Beschl. v. 22.12.2016 – OVG 3 S 106.16 – NVwZ-RR 2017, 259 (260), u. Beschl. v. 27.02.2017 – OVG 3 S 9.17 – juris Rn. 2.

4 OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 11.07.2016 – OVG 3 B 18.15 – S. 7 d. amtl. Abdr.

zeitig vor Erreichen der Volljährigkeit des Kindes effektiv durchzusetzen.⁵

1. Rechtsschutz bei Untätigkeit

Bereits die Einleitung des Visumverfahrens zum Familiennachzug aus Krisenregionen gestaltet sich schwierig, weil der hierfür erforderliche Termin bei der zuständigen Auslandsvertretung häufig erst nach langer Wartezeit und langfristig vergeben wird. Die Vergabe eines Termins bei der Auslandsvertretung stellt eine behördliche Verfahrenshandlung dar, die gem. § 44a VwGO grundsätzlich nicht isoliert Gegenstand eines entsprechenden Antrags auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gem. § 123 VwGO sein kann. Solche Eilanträge hat die Rechtsprechung als unzulässig gewertet, da auch nicht glaubhaft gemacht wurde, dass aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes zur Verhinderung einer Rechtsvereitelung ausnahmsweise etwas anderes gelten müsse.⁶

Die Untätigkeitsklage kann grundsätzlich nicht erhoben werden, bevor nicht die in § 75 Satz 2 VwGO genannte Frist von drei Monaten abgelaufen ist. Maßgeblich ist der Zeitpunkt der gerichtlichen Sachentscheidung, sodass eine verfrüht erhobene Untätigkeitsklage später die Sachurteilsvoraussetzung des § 75 Satz 2 VwGO erfüllen kann.⁷ Aber auch wenn drei Monate ab Eingang des Visumantrags bei einer Auslandsvertretung fruchtlos verstrichen sind, ist eine Untätigkeitsklage auf Visumerteilung nicht automatisch entscheidungsreif. Das Gericht hat gem. § 75 Satz 3 VwGO das Verfahren bis zum Ablauf einer von ihm bestimmten Frist, die verlängert werden kann, auszusetzen, wenn ein zureichender Grund dafür vorliegt, dass der beantragte Verwaltungsakt noch nicht erlassen ist.

Einen solchen Grund hat der 3. Senat des OVG Berlin-Brandenburg – auf die Beschwerde gegen die erstinstanzliche Versagung von Prozesskostenhilfe – darin erkannt, dass es der Beklagten vor der Entscheidung über den Visumantrag möglich sein muss, über eine persönliche Vorsprache der Visumantragsteller die erforderlichen Erkenntnisse insbesondere über deren Identität (vgl. insoweit § 5 Abs. 1 Nr. 1a und § 49 Abs. 5 Nr. 5 AufenthG) zu gewinnen. Zu den tatsächlichen Engpässen führte der 3. Senat aus:

»Bei der Vergabe von Terminen zur Vorsprache bei ihrer Botschaft in Beirut steht die zukünftige Beklagte vor der Schwierigkeit, dass aus von ihr nur begrenzt beeinflussbaren Gründen die Zahl der Anträge auf Familiennachzug aus der Region um Syrien und Irak ungewöhnlich stark angestiegen ist, nachdem insbesondere 2015 eine hohe Zahl Schutzsuchender in das Bundesgebiet gelangt ist und zudem eine Entlastungsmöglichkeit entfallen ist, weil nach der Einführung der Visumpflicht für Syrer durch die Türkei vielen Syrern der Weg zu einer Auslandsvertretung der zukünftigen Beklagten in der Türkei versperrt ist. Der außergewöhnlich hohen Zahl an Antragstellern steht nur eine begrenzte Bearbeitungskapazität gegenüber, die insbesondere den hohen Sicherheitsanforderungen einer Botschaft genügen muss, die eine Bearbeitung nur an speziell ausgebauten Schaltern erlaubt. Deren Kapazität hat die zukünftige Beklagte seit 2013 durch Ausbaurbeiten erweitert und gegenwärtig ist ein weiteres Gebäude in Bau. Zur weiteren Beschleunigung hat die zukünftige Beklagte zusätzliches Personal entsandt, die Öffnungszeiten ausgedehnt

und in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration Hilfestellungen zur Antragsvorbereitung entwickelt, um auch auf diesem Weg die Bearbeitung zu beschleunigen. Es ist ihr daher gelungen im ersten Halbjahr 2016 mehr Visa zu erteilen als im gesamten Vorjahr. Gleichwohl kann sie die Anträge nur nach und nach abarbeiten. Den Antragstellern ist es deshalb zumutbar, zunächst den Termin zur Vorsprache bei der Auslandsvertretung abzuwarten, für den ihr noch kein konkreter Zeitpunkt in Aussicht gestellt wurde. Während dieser Zeit muss ein bereits anhängiges Klageverfahren ausgesetzt werden (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 06.10.2015 – OVG 11 S 65.15 – juris Rn. 4).«⁸

Hierauf hat die 11. Kammer das Klageverfahren bezüglich eines am 11.08.2016 gestellten Antrags bis zu einer Entscheidung über den Antrag, längstens zum 01.11.2017 ausgesetzt.⁹

2. Rechtsschutz bei Versagung des Visums

Der Erfolg eines Eilantrags gem. § 123 VwGO gerichtet auf die Erteilung des Visums setzt voraus, dass abweichend von dem sonst geltenden Maßstab der überwiegenden Wahrscheinlichkeit aus § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. §§ 920 Abs. 2, 294 ZPO eine hohe Wahrscheinlichkeit für ein Obsiegen des Antragstellers in der Hauptsache besteht (erhöhte Anforderungen an den Anordnungsanspruch); überdies muss das Nichtergehen der einstweiligen Anordnung für den Antragsteller mit unzumutbaren Nachteilen verbunden sein, zu deren nachträglicher Beseitigung die Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr in der Lage wäre (erhöhte Anforderungen an den Anordnungsgrund).¹⁰ Denn die Erteilung eines Visums im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes stellt eine Vorwegnahme der Hauptsache dar. In den Worten des 2. Senats des OVG Berlin-Brandenburg:

»Mit der Einreise würde der mit dem Visumverfahren verfolgte Zweck, die Einreisevoraussetzungen im Interesse einer effektiven Kontrolle der Zuwanderung bereits vorher zu überprüfen, obsolet. Zudem kann eine Vorwegnahme der Hauptsache in der fortschreitenden Ausnutzung des durch das Visum eingeräumten Aufenthaltsrechts gesehen werden. Da ohnehin nur ein befristetes Visum beansprucht werden kann, kann dies im Ergebnis einem Erfolg im Hauptsacheverfahren vollständig gleichkommen.«¹¹

5 BVerwG, Urt. v. 18.04.2013 – BVerwG 10 C 9/12 – NVwZ 2013, 1344 (1346).

6 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 27.08.2014 – OVG 7 S 27.14 – S. 2 f. d. amtl. Abdr.; VG Berlin, Beschl. v. 07.12.2015 – VG 10 L 461.15 V – S. 2 d. amtl. Abdr., Beschl. v. 08.10.2015 – VG 18 L 402.15 V – S. 2 f. d. amtl. Abdr., u. Beschl. v. 08.02.2017 – VG 19 L 327.17 V – S. 2 d. amtl. Abdr.

7 BVerwG, Urt. v. 20.01.1966 – BVerwG I C 24.63 – juris Rn. 15 f.

8 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 02.01.2017 – OVG 3 M 122.16 – juris Rn. 5 f.

9 VG Berlin, Beschl. v. 28.03.2017 – VG 11 K 367.16 V –.

10 Vgl. z.B. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 29.04.2014 – OVG 11 S 21.14 – juris Rn. 7; s. ferner auch BVerwG, Urt. v. 18.04.2013 – BVerwG 10 C 9/12 – NVwZ 2013, 1344 (1346).

11 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 13.10.2015 – OVG 2 S 51.15 – juris Rn. 3.

Soweit in der Praxis auch Entscheidungen in Klageverfahren ergangen sind,¹² ergeben sich dort regelmäßig keine Besonderheiten. Im Folgenden beschränken wir uns daher im Wesentlichen auf die Konstellation des Eilrechtsschutzes.

III. Elternnachzug

1. Zulässigkeit eines Eilantrags

a. Antragsbefugnis des »Ankerkindes«

Im Rahmen der Zulässigkeit eines auf einen Nachzug der Eltern gerichteten Antrags nach § 123 Abs. 1 VwGO kann sich zunächst die Frage stellen, ob auch das hier lebende Kind antragsbefugt ist. Für die Betroffenen wäre dies insoweit von Vorteil, als dem »Ankerkind« die Stellung eines Eilantrags einschließlich ggf. der Beauftragung eines Rechtsanwalts aus praktischen Gründen unter Umständen leichter möglich sein kann als seinen im Ausland befindlichen Eltern.

Die 19. Kammer des VG Berlin hat eine eigene Antragsbefugnis des »Ankerkindes« »vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlich gebotenen Schutzes der Familie gem. Art. 6 Abs. 1 GG« bejaht.¹³ Diese Ansicht kann sich auf die – allerdings ihrerseits nicht unumstrittene – Rechtsprechung zur Klagebefugnis und Aktivlegimitation des in Deutschland lebenden Ehegatten bezüglich des Anspruchs des nachzugswilligen Ehegatten stützen: Nach verbreiteter Auffassung soll in einem solchen Fall der in Deutschland lebende Ehegatte als Mitglied der durch Art. 6 Abs. 1 GG geschützten Personengemeinschaft der Ehe berechtigt sein, sich aus eigenem Recht gegen die Visumversagung zur Wehr zu setzen.¹⁴

b. Rechtsschutzbedürfnis

Eine erste größere Hürde stellt für die Rechtsschutzsuchenden mitunter das Rechtsschutzbedürfnis dar. Dieses ist zum einen grundsätzlich nur dann gegeben, wenn der erforderliche Antrag auf Visumerteilung vor Anrufung des Gerichts bei einer Auslandsvertretung gestellt wurde.¹⁵ Wie die 12. Kammer des VG Berlin entschieden hat, gilt dies ungeachtet der bisweilen hohen Wartezeiten bei einer Terminvergabe für Visumanträge. Demzufolge fehlt es am Rechtsschutzbedürfnis jedenfalls dann, wenn die Antragsteller nicht einmal behaupten versucht zu haben, einen Termin bei der Auslandsvertretung zu erhalten, und auch nicht erkennbar ist, dass sie sich schriftlich an die Auslandsvertretung gewandt haben, nachdem ihrem in Deutschland lebenden minderjährigen Kind die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde.¹⁶

Zum anderen – und praktisch bedeutsamer noch – ist das Rechtsschutzbedürfnis auch dann nicht gegeben, wenn die Herstellung der Familieneinheit durch Einreise der Eltern in die Bundesrepublik Deutschland rechtzeitig vor der Vervollendung des 18. Lebensjahres des hier lebenden Kindes »nahezu ausgeschlossen«¹⁷ ist. Die 3. Kammer des VG Berlin hat dies in einem Fall erwogen (»dürfte«), in dem für die Erteilung des Visums an die in Damaskus lebenden Antragsteller durch die Deutsche Botschaft Beirut sowie die rechtzeitige Einreise in das Bundesgebiet vor dem mit dem Erreichen der Volljährigkeit des »Ankerkindes« verbundenen Erlöschen des Nachzugsanspruchs noch 30 Stunden verblieben.¹⁸ Den hiergegen

von den Antragstellern im Beschwerdeverfahren vorgebrachten pauschalen Hinweis, sie befänden sich in Beirut und würden sofort das Visum empfangen und den nächsten Flug nach Deutschland nehmen, hat der 3. Senat des OVG Berlin-Brandenburg »im Hinblick darauf, dass der den Antragstellern dem Grunde nach zustehende Anspruch aus § 36 Abs. 1 AufenthG in wenigen Stunden (...) erlischt«, nicht als ausreichend erachtet.¹⁹ In einem weiteren Fall hat der 3. Senat des OVG Berlin-Brandenburg unlängst entschieden, dass die Möglichkeit zur Herstellung der Familieneinheit während einer Zeitspanne von »im günstigsten Fall 2 ½ bis 3 Tage«, nach Durchlaufen des Beschwerdeverfahrens nurmehr noch »deutlich weniger als 2 Tage« den Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht (mehr) rechtfertige,²⁰ eine Verpflichtung zur Visumerteilung im Wege einstweiliger Anordnung komme »trotz des (noch) bestehenden Ordnungsanspruchs« nicht in Betracht, weil »nicht glaubhaft gemacht ist, dass sich der Sinn und Zweck des Nachzugsrechts noch verwirklichen lässt.«²¹ Ob der Eilantrag damit schon am Rechtsschutzbedürfnis scheiterte, oder ob es (erst) am Anordnungsgrund fehlte, geht aus der Entscheidung nicht ausdrücklich hervor. Näher dürfte es liegen, die Problematik dem Anordnungsgrund – und damit der Begründetheit des Eilantrags – zuzuordnen, solange nur die Herstellung der Familieneinheit rechtzeitig vor dem Erlöschen des Nachzugsanspruchs überhaupt noch möglich erscheint (und sei es für wenige Stunden). Im Hinblick hierauf, d.h. die Möglichkeit einer (noch) rechtzeitigen Herstellung der Familieneinheit, treffen die Antragsteller umso höhere Darlegungspflichten, je näher die Vervollendung des 18. Lebensjahres des »Ankerkindes« rückt.

Dem Vernehmen nach sollen einige Ausländerbehörden demgegenüber davon ausgehen, das Rechtsschutzbedürfnis fehle schon dann, wenn das Visum in zeitlicher Hinsicht nicht mehr voll ausgeschöpft werden kann, weil das »Ankerkind« noch im Gültigkeitszeitraum des – in der Regel für drei Monate erteilten – Visums volljährig wird. Für diese Ansicht gibt es weder im Gesetz noch in der Rechtsprechung eine

12 Vgl. z.B. VG Berlin, Urt. v. 24.02.2016 – VG 28 K 498.15 V –.

13 VG Berlin, Beschl. v. 06.02.2017 – VG 19 L 328.17 V – S. 5 d. amtl. Abdr. (nicht rechtskräftig geworden).

14 Vgl. OVG Berlin, Urt. v. 16.12.2003 – OVG 2 B 26.02 – juris Rn. 22 f.; VG Berlin, Urt. v. 04.12.2015 – VG 28 K 352.13 V – juris Rn. 25, u. Urt. v. 06.03.2017 – VG 19 K 44.16 V – S. 6 d. amtl. Abdr.; a.A.: VG Berlin, Urt. v. 28.08.2015 – VG 26 K 169.14 V – juris Rn. 16 ff.; offen gelassen: OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 21.05.2012 – OVG 2 B 8.11 – juris Rn. 18 m.w.Nw.

15 Vgl. allgemein zur Vorgehensweise des Vorgehens im Verwaltungsverfahren nur Dombert, in: Finkelnburg/ders./Külpmann, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 6. Aufl. 2011, Rn. 95.

16 Vgl. VG Berlin, Beschl. v. 26.07.2016 – VG 12 L 252.16 V – juris Rn. 4.

17 So die Formulierung in VG Berlin, Beschl. v. 29.11.2016 – VG 3 L 765.16 V – S. 3 d. amtl. Abdr.

18 Vgl. ebd.

19 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 30.11.2016 – OVG 3 S 99.16 – S. 2 d. amtl. Abdr.

20 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 08.02.2017 – OVG 3 S 8.17 – S. 3 d. amtl. Abdr.

21 Ebd., S. 2 f.

Stütze. Zudem kann das Visum im Hinblick auf den 18. Geburtstag des »Ankerkindes« befristet erteilt werden. Dem entsprechend hat etwa die 6. Kammer des VG Berlin die Bundesrepublik Deutschland als Antragsgegnerin, die den Anspruch auf Visumerteilung gem. § 36 Abs. 1 AufenthG anerkannte und sich nur mangels Zustimmung der zuständigen Ausländerbehörde an der Visumerteilung gehindert sah, hierzu im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet in einem Fall, in dem das »Ankerkind« in einer Woche volljährig wurde und die Eltern noch von Damaskus über Beirut nach Berlin reisen mussten.²²

2. Begründetheit eines Eilantrags

a. Anordnungsanspruch

aa. § 36 Abs. 1 AufenthG

Das Nachzugsrecht der Eltern – und damit der Anordnungsanspruch im Eilverfahren – richtet sich in erster Linie nach § 36 Abs. 1 AufenthG. Der Wortlaut dieser Norm ist überschaubar:

»Den Eltern eines minderjährigen Ausländers, der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 4, § 25 Abs. 1 oder 2, eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 oder nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 Satz 1 zweite Alternative eine Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 4 besitzt, ist abweichend von § 5 Abs. 1 Nummer 1 und § 29 Abs. 1 Nummer 2 eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn sich kein personensorgeberechtigter Elternteil im Bundesgebiet aufhält.«

Ausdrücklich genannte (besondere) Erteilungsvoraussetzungen sind demnach nur:

- Eltern;
- minderjähriger Ausländer;
- Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 4 oder § 25 Abs. 1 oder 2 AufenthG, einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 3 AufenthG oder nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 Satz 1, 2. Var. AufenthG einer Niederlassungserlaubnis nach § 26 Abs. 4 AufenthG;
- kein personensorgeberechtigter Elternteil im Bundesgebiet.

Probleme ergeben sich einerseits aus dem unionsrechtlichen Hintergrund der Regelung, die ihre Grundlage in Art. 10 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2003/86/EG, der sog. Familienzusammenführungsrichtlinie,²³ hat:

»Handelt es sich bei einem Flüchtling um einen unbegleiteten Minderjährigen, so gestatten die Mitgliedstaaten ungeachtet der in Art. 4 Abs. 2 Buchst. a genannten Bedingungen die Einreise und den Aufenthalt seiner Verwandten in gerader aufsteigender Linie ersten Grades zum Zwecke der Familienzusammenführung.«

Andererseits besteht die »Versuchung«, vor dem Hintergrund des Sinns und Zwecks der Regelung weitere, ungeschriebene Voraussetzungen in § 36 Abs. 1 AufenthG »hineinzulesen«. Diesen Sinn und Zweck der Regelung sieht das BVerwG darin, dass das Nachzugsrecht des § 36 Abs. 1 AufenthG allein

»dem Schutz des unbegleiteten minderjährigen Flüchtlings und seinem Interesse an der Familieneinheit mit seinen Eltern

(dient), nicht jedoch eigenständigen Interessen der Eltern am Zusammenleben mit dem Kind.«²⁴

Dieser allein auf den Schutz und die Interessen des Kindes abzielende Regelungszweck kommt auch darin zum Ausdruck, dass das Aufenthaltsgesetz den nachgezogenen Eltern mit Erreichen der Volljährigkeit des Kindes keine weitergehend aufenthaltsrechtliche Perspektive in Gestalt eines eigenständigen Aufenthaltsrechts eröffnet.²⁵

(1) Eltern

In den meisten Fällen steht die Abstammung des »Ankerkindes« von den Visumantragstellern außer Streit. Falls das Auswärtige Amt oder die beigeladene Ausländerbehörde jedoch die familiären Verhältnisse bzw. die Identität der Antragsteller (vgl. §§ 5 Abs. 1 Nr. 1a, 49 Abs. 5 Nr. 5 AufenthG) bezweifeln und die Volljährigkeit des »Ankerkindes« naht, ist Rechtsschutz nur schwer zu erlangen. Dem Gericht wird es in der Kürze der Zeit häufig nicht möglich sein, vorgelegte (ausländische) Urkunden und Unterlagen auf ihre Richtigkeit und Unverfälschtheit zu überprüfen und die streitigen Abstammungsverhältnisse mit einer Sicherheit aufzuklären, die den erhöhten Anforderungen an den Anordnungsanspruch gerecht wird.²⁶

(2) Der »unbegleitete Minderjährige«

Dass es sich bei dem »Ankerkind« um einen »unbegleiteten Minderjährigen« handeln muss, wie es in Art. 10 Abs. 3 Buchst. a der Familienzusammenführungsrichtlinie heißt, hat in den Wortlaut von § 36 Abs. 1 AufenthG keinen Eingang gefunden.²⁷ Eine gewisse Entsprechung findet diese Einschränkung des Nachzugsanspruchs immerhin allerdings in der Voraussetzung des § 36 Abs. 1 AufenthG, wonach der Anspruch nur vorgesehen ist, »wenn sich kein personensorgeberechtigter Elternteil im Bundesgebiet aufhält.«²⁸ Der Gesetz-

22 VG Berlin, Beschl. v. 01.03.2017 – VG 6 L 240.17 V – S. 4 d. amtl. Abdr.

23 Richtlinie 2003/86/EG des Rates v. 22.09.2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, ABl. EU L 251 v. 03.10.2003, S. 12.

24 BVerwG, Urt. v. 18.4.2013 – BVerwG 10 C 9/12 – NVwZ 2013, 1344 (1346); vgl. ferner auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 16.09.2016 – OVG 3 S 42.16 – juris Rn. 6, Beschl. v. 28.09.2016 – OVG 3 S 55.16, OVG 3 M 79.16 – juris Rn. 5, Beschl. v. 22.12.2016 – OVG 3 S 98.16 – juris Rn. 5, auszugsweise abgedruckt in BDVR-Rundschreiben 1/2017, S. 39 f., Beschl. v. 22.12.2016 – OVG 3 S 106.16 – NVwZ-RR 2017, 259 (260), u. Beschl. v. 27.02.2017 – OVG 3 S 9.17 – juris Rn. 2.

25 Vgl. BVerwG, ebd.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 16.09.2016, ebd., Beschl. v. 28.09.2016, ebd., Beschl. v. 22.12.2016 – OVG 3 S 98.16 – ebd., Beschl. v. 22.12.2016 – OVG 3 S 106.16 – ebd., u. Beschl. v. 27.02.2017, ebd.

26 Vgl. VG Berlin, Beschl. v. 29.11.2016 – VG 3 L 765.16 V – S. 3 f. d. amtl. Abdr., u. Beschl. v. 28.12.2016 – VG 6 L 1436.16 V – S. 3 d. amtl. Abdr.

27 Vgl. VG Berlin, Beschl. v. 06.02.2017 – VG 19 L 328.17 V – S. 8 d. amtl. Abdr. (nicht rechtskräftig geworden).

28 Vgl. BVerwG, Urt. v. 18.04.2013 – BVerwG 10 C 9/12 – NVwZ 2013, 1344 (1345).

zesbegründung zu § 36 Abs. 1 AufenthG²⁹ folgend, geht das BVerwG davon aus, dass diese Voraussetzung auch dann erfüllt ist, wenn ein Elternteil zeitgleich oder in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit dem anderen Elternteil den Lebensmittelpunkt ins Bundesgebiet verlagert. Andernfalls hätten es die für den Familiennachzug und die Visumerteilung zuständigen Behörden in der Hand, den grundsätzlich beiden Elternteilen zustehenden Nachzugsanspruch durch eine rechtswidrige Verwaltungspraxis zu vereiteln, indem sie ein Visum zum Familiennachzug nur einem Elternteil – trotz gleichzeitiger Antragstellung beider Eltern – erteilten und dem anderen Elternteil dann entgegenhalten könnten, das Kind sei jetzt nicht mehr ohne elterlichen Beistand.³⁰

Ungeachtet des Wortlauts von § 36 Abs. 1 AufenthG dürfte es indes keinen durchgreifenden Bedenken unterliegen, die Einschränkung, dass das Kind »unbegleitet« sein muss, im Lichte des Unionsrechts als weitere Tatbestandsvoraussetzung des § 36 Abs. 1 AufenthG anzusehen, die nicht (vollständig) deckungsgleich ist mit der ausdrücklich genannten Voraussetzung, dass sich kein personensorgeberechtigter Elternteil im Bundesgebiet aufhalten darf. Wer hiernach als »unbegleitet« anzusehen ist, ergibt sich aus der Legaldefinition in Art. 2 Buchst. f der Familienzusammenführungsrichtlinie. Danach bezeichnet der Ausdruck »unbegleiteter Minderjähriger«

»einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen unter 18 Jahren, der ohne Begleitung eines für ihn nach dem Gesetz oder dem Wohnheitsrecht verantwortlichen Erwachsenen in einen Mitgliedstaat einreist, solange er sich nicht tatsächlich in der Obhut einer solchen Person befindet, oder Minderjährige, die ohne Begleitung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zurückgelassen werden, nachdem sie in diesen Mitgliedstaat eingereist sind.«

An diese Definition können sich vielfältige Abgrenzungsschwierigkeiten knüpfen. Weitgehend klar dürfte noch sein, dass dem Nachzugsanspruch insoweit zunächst nicht entgegenstehen dürfte, dass für das »Ankerkind« ein Vormund bestellt wurde.³¹ Die 19. Kammer des VG Berlin hatte ferner darüber zu entscheiden, wie es sich mit dem in Deutschland lebenden Ehemann verhält, vor dem der Minderjährigen aufgrund ihrer von diesem ausgehenden Gefährdung zwischenzeitlich Schutz durch den Mädchennotdienst gewährt worden war. Die Kammer erkannte, dass der Ehemann unter den gegebenen Umständen als »verantwortlicher Erwachsener« ausscheide, nachdem sich die Minderjährige jedenfalls nicht mehr tatsächlich in dessen Obhut befand.³² In einem anderen Fall³³ stellte sich der Kammer die Frage, ob ein (mutmaßlicher) Onkel die Annahme hindert, das »Ankerkind« sei »unbegleitet«. Die Kammer musste diese Frage letztlich nicht beantworten. Wäre es auf sie angekommen, hätte in diesem Zusammenhang auch der Frage nachgegangen werden müssen, welche Bedeutung genau der Wendung »nach dem Gesetz oder dem Wohnheitsrecht verantwortlichen« in Art. 2 Buchst. f der Familienzusammenführungsrichtlinie beizumessen ist. Gewisse Rückschlüsse erlaubt insoweit möglicherweise auch Art. 2 Buchst. l der Richtlinie 2011/95/EU, der sog. Qualifikationsrichtlinie.³⁴ Dieser enthält ebenfalls eine Definition des Ausdrucks »unbegleiteter Minderjähriger«, in der es jetzt aber abweichend von Art. 2 Buchst. f der

Familienzusammenführungsrichtlinie heißt: »ohne Begleitung eines für ihn nach dem Gesetz oder der Praxis des betreffenden Mitgliedstaats verantwortlichen Erwachsenen«.

(3) Das Titelerfordernis

Nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut von § 36 Abs. 1 AufenthG setzt der Nachzugsanspruch voraus, dass das »Ankerkind« bereits im Besitz eines in der Regelung genannten Aufenthaltstitels ist. Der 3. Senat des OVG Berlin-Brandenburg geht allerdings davon aus, dass dies mit der Familienzusammenführungsrichtlinie nicht vereinbar sein »dürfte«. Der den Elternnachzug regelnde Art. 10 Abs. 3 Buchst. a der Familienzusammenführungsrichtlinie gelte gem. Art. 9 Abs. 1 der Familienzusammenführungsrichtlinie

»für die Familienzusammenführung von Flüchtlingen, die von den Mitgliedstaaten anerkannt worden sind. Danach reicht die (bestandskräftige) Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge nach § 3 AsylG aus; die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis wird unionsrechtlich hingegen nicht vorausgesetzt.«³⁵

Anders unter Hinweis auf Art. 3 Abs. 1 der Familienzusammenführungsrichtlinie unlängst die 19. Kammer des VG Berlin:

»Den Anspruch auf Familienzusammenführung nach § 36 Abs. 1 AufenthG von dem Besitz einer dort genannten Aufenthaltserlaubnis abhängig zu machen, steht mit Art. 10 Abs. 3 lit. a der Familienzusammenführungsrichtlinie 2003/86/EG (im Folgenden: FZRL), der die Grundlage für § 36 Abs. 1 AufenthG darstellt (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 22.12.2016 – OVG 3 S 106.16 – juris Rn. 6), im Einklang. Zwar ergibt sich dies noch nicht unmittelbar aus Art. 10 Abs. 3 Buchst. a FZRL. Dort heißt es lediglich, dass im Fall unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge (zum Begriff Art. 2 lit. f FZRL) die Mitgliedstaaten ungeachtet der in Art. 4 Abs. 2 Buchst. a FZRL genannten Bedingungen, also der Lebensunterhaltssicherung, die Einreise und den Aufenthalt seiner Verwandten in gerader aufsteigender Linie ersten Grades zum Zwecke der Familienzusammenführung gestatten, ohne dass an dieser Stelle ausdrücklich der Besitz eines Aufenthaltstitels verlangt

29 BT-Drs. 16/5065 v. 23.04.2007, S. 176.

30 BVerwG, Urt. v. 18.04.2013 – BVerwG 10 C 9/12 – NVwZ 2013, 1344 (1345).

31 So ausdrücklich VG Berlin, Beschl. v. 06.02.2017 – VG 19 L 328.17 V – S. 8 d. aml. Abdr. (nicht rechtskräftig geworden), unter Hinweis auf Marx, in: GK-AufenthG, Stand: Febr. 2013, § 36 Rn. 23 f., und Oberhäuser, in: Hofmann (Hrsg.), Ausländerrecht, 2. Aufl. 2016, § 36 AufenthG Rn. 10.

32 VG Berlin, ebd.

33 VG Berlin, Beschl. v. 16.03.2017 – VG 19 L 382.17 V –.

34 Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.12.2011 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 (Neufassung), ABl. EU L 337 v. 20.12.2011, S. 9.

35 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 08.02.2017 – OVG 3 S 8.17 – S. 3 f. d. aml. Abdr.

ist. Allerdings bestimmt Art. 3 Abs. 1 FZRL, dass diese Richtlinie (nur) Anwendung findet, wenn der Zusammenführende im Besitz eines von einem Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstitels mit mindestens einjähriger Gültigkeit ist, begründete Aussicht darauf hat, ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu erlangen und seine Familienangehörigen Drittstaatsangehörige sind, wobei ihre Rechtsstellung unerheblich ist. Da § 10 Abs. 3 FZRL diese allgemeine Anwendungsbereichseinschränkung nicht aufhebt, gilt das Erfordernis eines mindestens für ein Jahr gültigen Aufenthaltstitels auch für Fälle des § 10 Abs. 3 lit. a FZRL. Danach entspricht das Titelbesitzerfordernis aus § 36 Abs. 1 AufenthG den unionsrechtlichen Vorgaben. Eine einschränkende Auslegung von § 36 Abs. 1 AufenthG dahin, dass von einem »Besitz« einer Aufenthaltserlaubnis schon bei nur hinreichend konkreter Aussicht hierauf ausgegangen werden kann, ist folglich nicht veranlasst. Ohne Erfolg bleibt daher der Einwand der Antragsteller, eine derart strenge Auslegung gebiete die Familienzusammenführungsrichtlinie nicht.«³⁶

Auch die Erlaubnisfiktion aus § 25 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Abs. 1 Satz 3 AufenthG sieht die Kammer als nicht ausreichend an, um das Titelerfordernis zu erfüllen.³⁷ Um eine Rechtsvereitelung zu umgehen, verwies die Kammer die Antragsteller in dem zugrundeliegenden Fall daher darauf, im Wege einstweiliger Anordnung zunächst die Erteilung der für den Elternnachzug notwendigen Aufenthaltserlaubnis des Zusammenführenden zu erwirken.³⁸

Im Übrigen hat indes auch der 3. Senat des OVG Berlin-Brandenburg wiederholt ausgeführt, dass Art. 10 Abs. 3 Buchst. a der Familienzusammenführungsrichtlinie durch § 36 Abs. 1 AufenthG »zutreffend und abschließend« umgesetzt werde.³⁹

(4) Aussetzung des Elternnachzugs bei subsidiärer Schutzberechtigung?

Mit dem am 17.03.2016 in Kraft getretenen Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11.03.2016⁴⁰ hat der Gesetzgeber den Familiennachzug für Asylbewerber, denen subsidiärer Schutz (§ 4 AsylG) gewährt worden ist, für eine Dauer von zwei Jahren suspendiert. § 104 Abs. 13 AufenthG bestimmt seither:

»Bis zum 16.03.2018 wird ein Familiennachzug zu Personen, denen nach dem 17.03.2016 eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 Satz 1 zweite Alternative erteilt worden ist, nicht gewährt. Für Ausländer, denen nach dem 17.03.2016 eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 Satz 1 zweite Alternative erteilt wurde, beginnt die Frist des § 29 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 ab dem 16.03.2018 zu laufen. Die §§ 22, 23 bleiben unberührt.«

Die Vorschrift hat zusammen mit der Entscheidung, syrischen Asylbewerbern in der Regel nur noch die subsidiäre Schutzberechtigung zuzusprechen, bekanntlich zu einem dramatischen Anstieg der Asylklagen in Deutschland geführt. Rechtspolitisch, aber auch (völker-, unions- und verfassungs-) rechtlich wird sie kontrovers diskutiert.⁴¹ Begründet hat der Gesetzgeber sie seinerzeit mit dem »Interesse der Aufnahme- und Integrationssysteme in Staat und Gesellschaft« angesichts der hohen Zahl der Asylsuchenden, vor deren Hintergrund die Aussetzung des Familiennachzugs der »besseren Bewältigung der aktuellen Situation« dienen soll.⁴²

Seinem Wortlaut nach erfasst § 104 Abs. 13 AufenthG ohne Weiteres auch den hier in Rede stehenden Elternnachzug zum »Ankerkind« gem. § 36 Abs. 1 AufenthG. Als Vorschrift in Abschnitt 6 des Kapitels 2 des Aufenthaltsgesetzes (»Aufenthalt aus familiären Gründen«) zielt auch § 36 Abs. 1 AufenthG auf die Herstellung und Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft (§ 27 Abs. 1 AufenthG) ab; auch ihrem unionsrechtlichen Ursprung in Art. 10 Abs. 3 Buchst. a der Familienzusammenführungsrichtlinie nach dient die Regelung ausdrücklich dem »Zwecke der Familienzusammenführung«.⁴³ Der 3. Senat des OVG Berlin-Brandenburg hat sich unlängst allerdings nicht festlegen wollen, ob § 104 Abs. 13 AufenthG auch auf § 36 Abs. 1 AufenthG Anwendung findet:

»Es bedarf daher auch nicht der Klärung, ob § 104 Abs. 13 AufenthG, wonach bis zum 16.03.2018 ein Familiennachzug zu Personen, denen nach dem 17.03.2016 eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 2 Satz 1 zweite Alternative – Zuerkennung subsidiären Schutzes – erteilt worden ist, nicht gewährt wird, auch den – keinen längerfristigen Aufenthalt in Deutschland eröffnenden – Nachzugsanspruch der Eltern nach § 36 Abs. 1 AufenthG erfasst. Art. 10 Abs. 3 Buchst. A der Familienzusammenführungsrichtlinie stünde dem jedenfalls nicht entgegen, weil diese Bestimmung nur für (unbegleitete minderjährige) Flüchtlinge im Sinne des Art. 2 Buchst. B der Richtlinie gilt, denen also die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde. Dies ist nicht hier nicht der Fall, denn H ist durch die gemäß § 6 AsylG verbindliche Entscheidung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge nicht als Flüchtling, sondern nur als subsidiär schutzberechtigt anerkannt worden. Für eine Inzidentprüfung der Erfolgsaussichten der von H erhobenen Klage auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft, wie sie die Antragsteller wünschen, ist angesichts der eigenständigen Ausgestaltung des asylrechtlichen Verfahrens durch den Gesetzgeber in dem auf Visumerteilung gerichteten vorläufigen Rechtsschutzverfahren kein Raum (vgl. Beschl. des Senats v. 22.12.2016 – OVG 3 S 98.16 – juris Rn. 7).«⁴⁴

36 VG Berlin, Beschl. v. 16.03.2017 – VG 19 L 382.17 V – S. 4 f. d. amtl. Abdr.

37 Vgl. ebd., S. 3.

38 Ebd., S. 5.

39 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 22.12.2016 – OVG 3 S 98.16 – juris Rn. 8, auszugsweise abgedruckt in BDVR-Rundschreiben 1/2017, S. 39 f., Beschl. v. 22.12.2016 – OVG 3 S 106.16 – NVwZ-RR 2017, 259 (261), u. Beschl. v. 27.02.2017 – OVG 3 S 9.17 – juris Rn. 2.

40 BGBl. S. 390; dazu Thym, Die Auswirkungen des Asylpakets II, NVwZ 2016, 409, sowie aus dem Gesetzgebungsverfahren BDVR-Stellungnahme v. 04.02.2016, abgedruckt in: BDVR-Rundschreiben 2/2016, S. 94 f.

41 Vgl. aus der Diskussion nur Thym, ebd., 413 f., sowie unlängst die Stellungnahmen im Rahmen der öffentlichen Anhörung in der 108. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 20.03.2017, abrufbar im Internet unter: <<https://www.bundestag.de/ausschuesse18/a04/anhoeerungen/108-sitzung-inhalt/497454>>.

42 Vgl. BT-Drs. 18/7538 v. 16.2.2016, S. 1 u. 2.

43 Vgl. auch Marx (o. Fn. 31), § 36 Rn. 18; Oberhäuser (o. Fn. 31), § 36 Rn. 1.

44 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 27.02.2017 – OVG 3 S 9.17 – juris Rn. 2.

(5) Erfordernis der Personensorgeberechtigung der Eltern?

In der Kommentarliteratur wird die Auffassung vertreten, der Nachzug nach § 36 Abs. 1 AufenthG sei nicht davon abhängig, dass die den Nachzug begehrenden Eltern personensorgeberechtigt sind.⁴⁵ Dem neigt nunmehr auch die 19. Kammer des VG Berlin zu (»dürfte«):

»Eine solche Einschränkung des Nachzugsanspruchs kann insbesondere nicht ohne Weiteres auf den Wortlaut der Vorschrift gestützt werden. Die Voraussetzung des § 36 Abs. 1 AufenthG, dass sich kein personensorgeberechtigter Elternteil im Bundesgebiet aufhalten darf, ist negativ formuliert, als Ausschlussgrund. Dass aus dieser (negativen) Voraussetzung darauf geschlossen werden muss, dass die den Nachzug begehrenden Eltern im Sinne einer (positiven) weiteren Erteilungsvoraussetzung personensorgeberechtigt sein müssen, ist nicht zwingend. Auch aus Art. 10 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2003/86/EG sowie aus der Gesetzesbegründung zu § 36 Abs. 1 AufenthG (vgl. BT-Drs. 16/5065 vom 23.04.2007, S. 176) ergeben sich keine entsprechenden Anhaltspunkte. Schließlich kann zur Überzeugung der Kammer auch der Sinn und Zweck des § 36 Abs. 1 AufenthG nicht für eine dahingehende Einschränkung des Nachzugsanspruchs herhalten.«⁴⁶

Die Frage stellte sich der Kammer, weil das »Ankerkind« in dem zugrundeliegenden Fall (vermeintlich) verheiratet war.⁴⁷ Allerdings führt das zumindest nach deutschem Recht nicht dazu, dass das elterliche Personensorgerecht vollständig erlischt (vgl. § 1633 BGB). Hierzu die Kammer weiter:

»Jedenfalls dürfte das elterliche Personensorgerecht im vorliegenden Fall aufgrund der möglichen Heirat der Antragstellerin zu 1. mit Herrn K gerade nicht vollständig entfallen sein. Wie auch die Antragsgegnerin annimmt, dürfte sich das Recht der elterlichen Verantwortung aufgrund der einschlägigen Bestimmungen des Internationalen Privatrechts vorliegend letztlich nach § 1633 BGB richten (vgl. näher für das elterliche Sorgerecht im Fall eines minderjährigen verheirateten Flüchtlings aus Syrien: OLG Bamberg, Beschl. v. 12.05.2016 – 2 UF 58/16 – juris Rn. 18 f.). Soweit sich die Personensorge für einen Minderjährigen, der verheiratet ist oder war, danach auf die Vertretung in den persönlichen Angelegenheiten beschränkt, handelt es sich zwar um ein eingeschränktes Personensorgerecht der Eltern (vgl. auch insoweit näher OLG Bamberg, Beschl. v. 12.05.2016, a.a.O., Rn. 31 ff.). Ein vollständiges Erlöschen der elterlichen Verantwortung ist danach aber gerade nicht anzunehmen.«⁴⁸

(6) Kindeswohl als Korrektiv?

Anders als in § 32 Abs. 4 AufenthG (dort im Zusammenhang mit dem Kindernachzug zur Vermeidung einer besonderen Härte), wird das Kindeswohl in § 36 Abs. 1 AufenthG nicht ausdrücklich genannt. Schon aus dem Sinn und Zweck des § 36 Abs. 1 AufenthG dürfte sich allerdings ergeben, dass der Elternnachzug jedenfalls nicht offenkundig dem Kindeswohl zuwiderlaufen darf. Nichtsdestotrotz dürfte es sich bei dem Erfordernis des Kindeswohls nicht um eine »echte« Tatbestandsvoraussetzung des Nachzugsrechts aus § 36 Abs. 1 AufenthG handeln, deren Vorliegen stets positiv festzustellen wäre, sondern eher um eine Art »Korrektiv«. Ähnlich sieht das offenbar auch das BVerwG, wenn es ausführt:

»§ 36 I AufenthG ist auch nicht etwa teleologisch zu reduzieren, wenn neben dem unbegleiteten Sohn in Deutschland weitere minderjährige Kinder im Heimatland zu betreuen sind. Denn die Entscheidung über die Sorge für ihre Kinder obliegt gem. Art. 6 II GG vorrangig den Eltern (so auch Marx, in: GK-AufenthG, Stand: Feb. 2013, § 36 Rn. 25). Es sind keine Gründe ersichtlich, warum im vorliegenden Fall das Kindeswohl eine Korrektur der elterlichen Entscheidung gebieten sollte.«⁴⁹

Auch die 19. Kammer des VG Berlin hat sich unlängst dahingehend eingelassen, dass für eine Einschränkung des Nachzugsanspruchs gem. § 36 Abs. 1 AufenthG aus Gründen des Kindeswohls nur in Ausnahmefällen Raum sein dürfte:

»Angesichts der Formulierung von § 36 Abs. 1 AufenthG sowie seinem unionsrechtlichen Hintergrund kann einem auf § 36 Abs. 1 AufenthG gestützten Nachzugsbegehren des Weiteren auch allenfalls in Ausnahmefällen entgegengehalten werden, dass der Nachzug der Eltern dem Kindeswohl widerspreche. Anders als in § 32 Abs. 4 Satz 2 AufenthG wird das Kindeswohl als einschränkendes Kriterium in § 36 Abs. 1 AufenthG gerade nicht genannt. Es besteht gewissermaßen eine (widerlegliche) »gesetzliche Vermutung« dafür, dass der Elternnachzug zu einem minderjährigen Flüchtling dem Kindeswohl entspricht. Hinreichend greifbare Anhaltspunkte dafür, dass dies im vorliegenden Fall ausnahmsweise anders zu beurteilen sein könnte, bestehen nicht, mögen die Umstände der (vermeintlichen) Heirat der Antragstellerin zu 1. mit Herrn K durchaus teilweise auch als dubios erscheinen. Der Umstand, dass der Flüchtling von seinen Eltern allein gelassen oder gar »auf die Reise geschickt« wurde, berechtigt nach seiner Anerkennung nicht, von einem Rechtsmissbrauch der Eltern auszugehen oder ihnen den Nachzug zu verwehren (Oberhäuser, a.a.O., § 36 Rn. 11 m.w.Nachw.).«⁵⁰

bb. § 22 AufenthG

Nur am Rande sei hier § 22 AufenthG erwähnt, der zumindest theoretisch neben § 36 Abs. 1 AufenthG als Rechtsgrundlage für den Elternnachzug in Betracht kommt:

»Einem Ausländer kann für die Aufnahme aus dem Ausland aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Eine Aufenthaltserlaubnis ist zu erteilen, wenn das Bundesministerium des Innern oder die von ihm bestimmte Stelle zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland die Aufnahme erklärt hat. Im Falle des Satzes 2 berechtigt die Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.«

45 So Marx (o. Fn. 31), § 36 Rn. 18.

46 VG Berlin, Beschl. v. 06.02.2017 – VG 19 L 328.17 V – S. 7 d. amtl. Abdr. (nicht rechtskräftig geworden).

47 Zur Frage, ob das Kind deshalb noch als »unbegleitet« angesehen werden konnte, s. bereits oben unter III. 2. a. aa. (1).

48 VG Berlin, Beschl. v. 06.02.2017 – VG 19 L 328.17 V – S. 7 d. amtl. Abdr. (nicht rechtskräftig geworden).

49 BVerwG, Urt. v. 18.04.2013 – BVerwG 10 C 9/12 – NVwZ 2013, 1344 (1345).

50 VG Berlin, Beschl. v. 06.02.2017 – VG 19 L 328.17 V – S. 8 d. amtl. Abdr. (nicht rechtskräftig geworden).

Die Norm fasst die früheren Aufnahmemöglichkeiten nach §§ 30 Abs. 1, 33 AufenthG für Ausländer zusammen, die sich noch nicht im Bundesgebiet aufhalten.⁵¹ Gerade in den Fällen, in denen der Nachzugsanspruch aus § 36 Abs. 1 AufenthG (derzeit) womöglich an § 104 Abs. 13 AufenthG scheitern könnte,⁵² eröffnet § 22 AufenthG eine alternative Aufnahmemöglichkeit. § 104 Abs. 13 Satz 3 AufenthG stellt dies ausdrücklich klar.⁵³

Das Auswärtige Amt hat zur Aufnahmemöglichkeit gem. § 22 AufenthG in seiner schriftlichen Stellungnahme vom 17.03.2017 im Rahmen der öffentlichen Anhörung in der 108. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 20.03.2017 kürzlich Folgendes erklärt:

»§ 22 AufenthG regelt die humanitäre Aufnahme aus dem Ausland und ist keine allgemeine Härtefallregelung. Eine Aufnahme kommt nach den gesetzlichen Vorgaben in Fällen einer humanitären Notlage in Betracht, die sich von den Lebensumständen im Aufenthaltsland deutlich abhebt und aus der eine dringende Gefahr für Leib und Leben des Betroffenen folgt. Die konkrete Situation der aufzunehmenden Person muss sich dabei als »singuläres Einzelschicksal« darstellen, das sich von vergleichbaren Situationen durch die Intensität und den Grad der Gefährdung unterscheidet. Die restriktiven Verwaltungsvorschriften stellen auf das Schicksal des nachziehenden Antragstellers im Ausland ab und nicht auf den Schutzberechtigten, der sich bereits im Inland befindet. Dessen Lage wird jedoch im Rahmen einer Gesamtbewertung miteinbezogen. In begründeten Fällen erfolgt eine Anhörung an der Auslandsvertretung. Erforderlich für eine Aufnahme ist weiterhin die Zustimmung der Ausländerbehörde, die im Visumverfahren erbeten wird. Bislang sind insgesamt 49 Ersuchen um humanitäre Aufnahme von Familienangehörigen von subsidiär Schutzberechtigten gem. § 22 AufenthG beim AA eingegangen.«⁵⁴

Dieser Lesart des § 22 AufenthG entspricht es, dass die Bestimmung bisher nur vereinzelt vor dem VG Berlin geltend gemacht wurde.⁵⁵ Anders als es der Wortlaut des § 104 Abs. 13 Satz 3 AufenthG nahelegt, stellt die Rechtsgrundlage keine praktisch bedeutsame Härtefallausnahme dar, weil sie nur in Fällen eines »singulären Einzelschicksals« anwendbar ist.

b. Anordnungsgrund

Der Anordnungsgrund bildet vielfach den neuralgischen Punkt des Eilrechtsschutzersuchens. Klar ist, dass es an der Eilbedürftigkeit fehlt, wenn die Antragsteller darauf verwiesen werden können, ihr Nachzugsbegehren ohne drohende Rechtsverletzung im Hauptsacheverfahren verfolgen zu können. Bei der durchschnittlichen Bearbeitungsdauer von Visumklagen dürfte man dabei von einer Zeitspanne von mindestens sechs bis zwölf Monaten zwischen Erlass des Versagungs- oder Remonstrationsbescheides und Eintritt der Volljährigkeit des »Ankerkindes« sprechen. Auf der anderen Seite des Spektrums liegen die Fälle, in denen die Herstellung der Familieneinheit durch Einreise der Eltern in das Bundesgebiet rechtzeitig vor der Vervollendung des 18. Lebensjahres des hier lebenden Kindes schon rein praktisch kaum mehr möglich erscheint; wie bereits ausgeführt, fehlt es in diesen Fällen bereits am Rechtsschutzbedürfnis für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes.⁵⁶ Fraglich ist

dagegen, wie es in den Fällen steht, in denen die Familieneinheit mit dem (noch) minderjährigen Kind nur für kurze Zeit begründet werden kann, ehe das Kind die Volljährigkeit erreicht.

Der 3. Senat des OVG Berlin-Brandenburg hat in einem Beschluss aus Dezember 2015 zum Anordnungsgrund ausgeführt, ein Anordnungsgrund lasse sich

»nicht mit der Begründung verneinen, dass der Anspruch der Ast. gem. § 36 I AufenthG zeitlich begrenzt sei und demnächst untergehe. Dies spricht vielmehr für die Annahme eines Anordnungsgrundes.«⁵⁷

Allerdings hatte die Entscheidung gerade nicht den Nachzugsanspruch der Eltern aus § 36 Abs. 1 AufenthG zum Gegenstand, sondern das Nachzugsbegehren eines weiteren Kindes in einer Situation, in der den Eltern auf der Grundlage von § 36 Abs. 1 AufenthG bereits befristete Visa erteilt worden waren, die jedoch nur noch wenige Tage Gültigkeit besaßen. Wie bereits gesehen, hat immerhin aber auch das BVerwG gerade wegen des drohenden Rechtsverlusts infolge eines zeitnahen Eintritts der Volljährigkeit des »Ankerkindes« auf die Möglichkeit des Eilrechtsschutzes nach § 123 VwGO zur Durchsetzung des Nachzugsrechts aus § 36 Abs. 1 AufenthG hingewiesen.⁵⁸

Es wurde indes schon im Zusammenhang mit dem Rechtsschutzbedürfnis darauf aufmerksam gemacht, dass der 3. Senat des OVG Berlin-Brandenburg in einem anderen Fall unlängst entschieden hat, dass die Möglichkeit zur Herstellung der Familieneinheit während einer Zeitspanne von ursprünglich höchstens noch zweieinhalb bis drei Tagen, nach Durchlaufen des Beschwerdeverfahrens letztlich noch deutlich weniger als zwei Tagen den Erlass einer einstweiligen Anordnung mit Rücksicht auf den Sinn und Zweck des Nachzugsrechts aus § 36 Abs. 1 AufenthG nicht (mehr) rechtfertigen könne.⁵⁹ Dessen ungeachtet hat die 28. Kammer des VG Berlin in einem Fall, in dem sie die von den Antragstellern begehrte einstweilige Anordnung erlassen hat, in Kenntnis und unter Nennung dieser Entscheidung das Vorliegen des Anordnungsgrundes kürzlich mit folgender Begründung bejaht:

»Die Antragsteller haben auch einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht. Nach der (bisherigen) Rechtsprechung des OVG Berlin-Brandenburg (vgl. Beschl. v. 21.12.2015 – OVG 3 S 95.15 -) führt der Umstand, dass der Anspruch der

51 Dienelt/Bergmann, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. Aufl. 2016, § 22 AufenthG Rn. 2.

52 S. oben unter III. 2. a. aa. (3).

53 Vgl. auch die Gesetzesbegründung zu § 104 Abs. 13 AufenthG in: BT-Drs. 18/7538 v. 16.02.2016, S. 20.

54 Ausschussdrucksache 18(4)807 F, abrufbar im Internet unter: <https://www.bundestag.de/blob/498808/476c30bfc2532aa56dd1ce0c70cd2208/18-4-807-f-data.pdf>.

55 Vgl. VG Berlin, Urt. v. 18.10.2013 – VG 34 K 33.13 V – u. Urt. v. 19.10.2010 – VG 20 K 100.09 V –.

56 S. oben unter III. 1. b.

57 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 21.12.2015 – OVG 3 S 95.15 – NVwZ 2016, 471 (472).

58 S. oben unter II.

59 S. oben unter III. 1. b.

Antragsteller zeitlich begrenzt ist und demnächst – mit Volljährigkeit ihres Sohnes am 15. Februar 2017 – entfällt, nicht dazu, dass der Anordnungsgrund zu verneinen wäre, sondern spricht vielmehr für die Annahme desselben (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, a.a.O., Seite 4 des amtlichen Abdrucks). Von dieser Rechtsprechung ist das OVG Berlin-Brandenburg in einem Fall, der dem vorliegenden nicht ohne Weiteres vergleichbar ist, mit seinem Beschl. v. 08.02.2017 (OVG 3 S 8.17) nicht ausdrücklich abgewichen.⁶⁰

Tatsächlich hat der 3. Senat des OVG Berlin-Brandenburg in seiner Entscheidung vom 08.02.2017 nicht ausdrücklich davon gesprochen, dass dem Erfolg des Eilrechtsschutzersuchens das Fehlen des Anordnungsgrundes entgegenstand. Davon ausgehend, dass die erwähnte frühere Entscheidung des 3. Senats aus Dezember 2015 letztlich eine andere Fallgestaltung betraf (s.o.), dürfte mit der Entscheidung vom 08.02.2017 nunmehr gleichwohl im Grundsatz feststehen, dass für den Senat eine einstweilige Anordnung zur Durchsetzung des Nachzugsanspruchs der Eltern aus § 36 Abs. 1 AufenthG mangels Anordnungsgrundes ausscheidet, wenn die Familieneinheit – soweit sie von § 36 Abs. 1 AufenthG geschützt wird – angesichts des bevorstehenden Eintritts der Volljährigkeit des »Ankerkindes« ohnehin nur noch (wenn überhaupt) für eine sehr kurze Zeit gelebt werden kann.

Für diese Sichtweise spricht in der Tat, dass die drohende Rechtsverletzung nicht isoliert in dem Verlust des Nachzugsrechts als solchem (Einreiserecht) gesehen werden kann. Nach dem Sinn und Zweck des § 36 Abs. 1 AufenthG, dem unbegleiteten minderjährigen Flüchtling zu seinem eigenen Schutz und in seinem eigenen Interesse den elterlichen Beistand zu ermöglichen, liegt der eigentliche Rechtsverlust letztlich darin, dass dem »Ankerkind« dieser elterliche Beistand bei einer Versagung des Visums zum Elternnachzug vorenthalten wird. Das legt es nahe, im Rahmen

des Anordnungsgrundes nicht eine punktuelle Betrachtung der Einreise vorzunehmen, sondern die Zeitspanne nach der Einreise in den Blick zu nehmen, in der die Familieneinheit bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres des »Ankerkindes« tatsächlich noch gelebt werden kann. Dann aber lässt sich argumentieren, dass der drohende Rechtsverlust umso weniger gewichtig erscheint, je geringer diese Zeitspanne noch ist. Offen ist allerdings, wo insoweit die Grenze verläuft, wieviel »tatsächlich noch zu lebende Familieneinheit« also glaubhaft gemacht sein muss, um einen Anordnungsgrund bejahen zu können. Dem Ansatz des 3. Senats des OVG Berlin-Brandenburg folgend, dürfte es sich hierbei letztlich wohl auch um eine Frage des Einzelfalls handeln.

Abschließend sei schließlich auch noch darauf hingewiesen, dass sich die Situation in einem Hauptsacheverfahren von vornherein anders darstellt. Ist die Frage, wie lange die Familieneinheit noch gelebt werden kann, eine solche des Anordnungsgrundes, entfällt dort die Möglichkeit, einem Rechtsschutzersuchen den Erfolg mit der Begründung zu versagen, dass zwar noch eine rechtzeitige Einreise der Eltern möglich ist, die Familieneinheit aber nur noch für kurze Zeit hergestellt werden kann.

Der Beitrag wird in Heft 3/2017 fortgesetzt.

Dr. David Rabenschlag, Richter am VG, und **Markus Rau**, Richter am VG. Die Autoren gehören der 6. bzw. 19. Kammer des VG Berlin an.

60 VG Berlin, Beschl. v. 13.02.2017 – VG 28 L 37.17 V – S. 3 d. amtl. Abdr.

Bericht über die Tagung an der Deutschen Richterakademie in Trier

Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit im historischen und europäischen Vergleich

Im Herbst 2016 fand an der Deutschen Richterakademie die Tagung »**Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit im historischen und europäischen Vergleich**« statt, die das Sächsische Staatsministerium der Justiz ausgerichtet hat. Der thematische europäische Bezug wurde vervollständigt durch die Einbindung der Tagung in das European Judicial Training Network EJTN, dessen Einladung Richterkolleginnen und -kollegen aus Litauen, Polen, Österreich und Rumänien gefolgt waren.

Die ersten zwei Tage waren den historischen Wurzeln der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit gewidmet. **Prof. Dr. Peter Oestmann** (Universität Münster) hob in seiner Darstellung des Reichskammergerichts zunächst den Ewigen

Landfrieden und den damit einhergehenden Anspruch auf ein staatliches Gewaltmonopol als Voraussetzung der Entwicklung der Gerichtsbarkeit als solcher hervor. Die Untertanenprozesse als Kontrolle staatlicher Machtausübung beschrieb er dann sowohl anhand der prozessrechtlichen Kodifikationen als auch in ihrer überlieferten Rechtswirklichkeit und zeigte immer wieder Parallelen und Kontinuitäten zum heutigen Verwaltungsprozessrecht auf.

Dessen Entstehung und Entwicklung von 1800 bis 1933 stellte **Prof. Dr. Christian Waldhoff** (HU Berlin) im folgenden Referat dar. Er beleuchtete die staatsrechtlichen Hintergründe und ideengeschichtlichen Grundlagen der Verwaltungsrechtsprechung, widerstreitende Strömungen und die

konkreten Entwicklungen des Verwaltungsrechtsschutzes in Süddeutschland und Preußen.

Dr. Johannes Unterreitmeier (Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, München) referierte über den Ausdruck des öffentlichen Interesses im Verwaltungsprozess und seine prozessuale Anbindung durch Vertreter, Prokuratoren oder Staatsanwälte als Prozessbeteiligte. In seiner engagierten Beschreibung der Funktion dieser Beteiligten schwang das Bedauern darüber mit, dass sein Beitrag eher dem rechtsgeschichtlichen Teil der Tagung zuzuordnen war.

Ri'in VGH **Dr. Ina Bauer** (VGH Baden-Württemberg) beschrieb am zweiten Tag der Tagung die Geschichte des Badischen Verwaltungsgerichtshofs als erstes deutsches Verwaltungsgericht und brachte zur Anschauung ein Replikat der Akte des ersten dort anhängigen Prozesses mit, deren Fadenheftung und badischer Aktenknoten zugleich den Bezug zur verwaltungsgerichtlichen Praxis der Gegenwart schlug. Die Erinnerung an elektronischen Rechtsverkehr und Aktenführung blieb in diesem Atemhauch der Ewigkeit einem Teilnehmer aus einem der EJTN-Partnerländer vorbehalten.

Prof. em. Dr. Dr. h. c. mult. Michael Stolleis (Frankfurt) referierte gewohnt kenntnisreich über die Verwaltungsgerichtsbarkeit unter den Bedingungen der Diktatur, wobei er den Schwerpunkt auf die Zeit des Nationalsozialismus legte, sich aber keineswegs auf diese Epoche beschränkte.

Es folgten kurze Länderberichte, die auf die Inhalte der vorhergehenden Referate aufbauen und vor allem landestypische Besonderheiten hervorheben und diese historisch einordnen konnten. **Prof. Dr. Ralf Brinktrine** (Universität Würzburg) eröffnete mit einer Betrachtung der justiziellen Kontrolle von Hoheitsakten unter dem englischen Common Law und die rasche Entwicklung der verwaltungsrechtlichen Spruchkörper der englischen Gerichte in den letzten Jahren.

Der dritte Tag hob die Tagung mit einem Ausflug zum Tribunal Administratif in Strasbourg auch tatsächlich auf die europäische Ebene. Die Gerichtspräsidentin **Danièle Mazzeza** und Magistrat administratif **Jean-Baptiste Sibileau** referierten nach einem gemeinsamen Frühstück – in perfektem Deutsch – die Entwicklung der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit mit ihrer Tradition der Verwaltungsrechtspflege und der Ausrichtung an der objektiven Rechtskontrolle. Dass das Elsass unter dem Einfluss gleich mehrerer Rechtstraditionen stand, bot dabei besonders spannende historische Bezüge.

PD **Dr. Athanasios Gromitsaris** (TU Dresden) stellte die griechische, an Frankreich angelehnte Tradition der Staatsratsrechtsprechung in das Spannungsverhältnis zur Rechtsprechung dezentraler Verwaltungsgerichte und nahm immer wieder Bezug auf den gegenwärtigen (Zu-)Stand der Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege in Griechenland.

Als weiteren europäischen Ansatz stellte PD **Dr. Christina Fraenkel-Haeberle** (FÖV Speyer) den dualistischen Verwaltungsrechtsschutz durch Verwaltungsgerichte und ordentliche Gerichte in Italien dar.

Bei einem weiteren Ausflug zum Verwaltungsgerichtshof und dem Verwaltungsgericht erster Instanz in Luxemburg gab erst der Präsident der Cour administrative **Francis Delaporte** einen kurzweiligen Abriss der Geschichte Luxemburgs und seiner jungen (1996 errichteten) Verwaltungsgerichtsbarkeit. Der anschließende Empfang des Tribunal Administratif gab Gelegenheit, bei einheimischem Crémant und Rieslingpastete die Kollegen der drei Kammern und der zweiten Instanz kennenzulernen und einen Sitzungssaal sowie einen (ursprünglich für das Europäische Parlament geplanten, nie in dieser Funktion genutzten) Plenarsaal sowie das Geburtshaus von Robert Schuman, des Vaters der europäischen Einigung, in Augenschein zu nehmen.

Präsident des Verwaltungsgerichtshofes a. D. **Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Jabloner** berichtete aus erster Hand über die Geschichte des österreichischen Verwaltungsgerichtshofs und die Entstehung der noch jungen österreichischen Verwaltungsgerichte erster Instanz.

Prof. Dr. Dr. h.c. Karl-Peter Sommermann (DUV Speyer) schloss mit einem Ausblick über die Entwicklungsperspektiven der (deutschen) Verwaltungsgerichtsbarkeit. Im Hinblick auf europa- und unionsrechtliche Rechtsschutzgarantien warf er zum einen die Frage nach einer »Kohärenzsicherung« der Rechtsprechung im europäischen Mehrebenensystem auf, zum anderen die Frage nach einem Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die sich vor allem in einer Abkehr von der Orientierung am subjektiven Rechtsschutz und der Hinwendung zur altruistischen Prozessführung zeigen könnte.

Der Tagungsleiter, **Präsident des Verwaltungsgerichts Dr. Bert Schaffarzik** (Chemnitz), rundete das Angebot durch einen Überblick über weitere Verwaltungsrechtsschutzmodelle einzelner deutscher und europäischer Länder ab. Die Teilnehmer konnten sich anhand der Bände verschiedener Entscheidungssammlungen aus dem 19. und 20. Jahrhundert von der Qualität der damaligen Rechtsprechung überzeugen.

Durch die Erinnerung an die historischen Wurzeln und den Vergleich mit den europäischen Rechtsordnungen bot die Tagung den fast 50 Teilnehmern Gelegenheit, der eigenen Identität der Verwaltungsgerichtsbarkeit nachzuspüren. Diese Standortbestimmung war keineswegs auf die Herausarbeitung der jeweiligen Unterschiede der nationalen Rechtsordnungen beschränkt, sondern öffnete den Blick auch auf Gemeinsamkeiten in der justiziellen Kontrolle staatlichen Handelns, und wie das Schlussreferat zeigte, durchaus vorhandenes Entwicklungspotenzial.

Die Tagung war damit überaus gewinnbringend; eine Fortsetzung ist bereits in Planung.

Michael Matthies, Richter am VG, Hannover.

Ein Beitrag der Berliner Justiz zur Integration Geflüchteter

Willkommen im Rechtsstaat

»Manchmal ist es günstig, Behördenentscheidungen durch Geldzahlungen zu beeinflussen« – ist diese Aussage richtig oder falsch? Mit dieser und ähnlichen Fragen befassen sich Geflüchtete seit September 2016 im Rahmen der Unterrichtseinheit »Willkommen im Rechtsstaat«, die Teil der Deutsch- und Integrationskurse an den Berliner Volkshochschulen ist. Gefördert werden die Veranstaltungen von der Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz in Berlin, die die Referentinnen und Referenten aus dem Kreis der Berliner Richter und Staatsanwälte sowie das Kursmaterial stellt. In dreieinhalb Stunden werden Flüchtlingen anhand eines Vortrags, mehreren Lehrfilmen sowie in Gruppenarbeit zu lösenden Fällen die Grundzüge des deutschen Rechtssystems, die Bedeutung der Grundrechte und des staatlichen Gewaltmonopols vermittelt.

Ist es zum Beispiel in Ordnung, wenn Mohammed und Fatima – die Familie ist muslimischen Glaubens – ihre Tochter aus religiösen Gründen nicht in die Schule schicken wollen? Das Mädchen soll im Klassenzimmer nicht neben einem Jungen sitzen und auch nicht am Sport- und Schwimmunterricht teilnehmen. Können sie die Tochter vom Schulbesuch ganz oder teilweise befreien? In der Diskussion mit den Kursteilnehmern fällt auf, dass die in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Regeln – hier: die Schulpflicht, die sich auch auf die Teilnahme am Sportunterricht erstreckt – in der Regel bekannt sind, jedoch nicht immer auf ungeteilte Zustimmung stoßen.

Das Feedback der Teilnehmer zu dem Kurs selbst ist nach den Erfahrungen der Projektkoordinatorin durchweg positiv. Viele Flüchtlinge nutzen die Gelegenheit, Fragen zu stellen, die sich aus ihren bisherigen Kontakten mit deutschen Behörden und Institutionen ergeben haben. Häufige Themen sind z.B. Konflikte mit dem Sicherheitspersonal in den Flüchtlingsunterkünften oder mit anderen Flüchtlingsgruppen, verbunden mit der Bitte um Handlungsempfehlungen. Hierin liegt zugleich eine der wesentlichen Herausforderungen für die Referentinnen und Referenten, weil eine individuelle (Rechts-)Beratung nicht Gegenstand der Veranstaltung sein kann und soll. Auf die dem obigem Beispiel zugrundeliegende Frage, welchen Nutzen das Verbot der Selbstjustiz für den Einzelnen hat, wenn Polizei und Strafverfolgungsbehörden den Angaben Geflüchteter (vermeintlich) wenig(er) Glauben schenken und gegen (behauptete) Übergriffe nicht einschreiten, will gleichwohl eine überzeugende Antwort gefunden werden. Gleiches gilt für die von afghanischen Teilnehmerinnen und Teilnehmern oft aufgeworfene Frage, wie es mit dem Gleichheitssatz in Einklang zu bringen ist, dass diese im Hinblick auf das Aufenthaltsrecht in Deutschland schlechter gestellt sind als insbesondere syrische Flüchtlinge, die in der Regel zumindest subsidiären Schutz erhalten.

Eine gewisse Herausforderung für den Referenten oder die Referentin ist schließlich auch das zum Teil sehr unterschiedliche Bildungsniveau der Teilnehmer. Da viele Geflüchtete (noch) nicht über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen, wurden fast 90% der bislang durchgeführten 159 Kurse (Stand: Ende April 2017) gedolmetscht – vor allem in den Sprachen Farsi und Arabisch. Durch die Gruppenbildung nach Sprachen kommt es vor, dass in einer Gruppe z.B. ein Student der Politologie und Rechtswissenschaft neben einer noch nicht alphabetisierten Bäuerin vertreten ist.

Trotz – oder gerade auch wegen – dieser Schwierigkeiten bewerten die Referentinnen und Referenten ihre Erfahrungen der von der Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz durchgeführten Evaluation zufolge in aller Regel positiv. Die Veranstaltungen bieten die Möglichkeit, einen kleinen aktiven Beitrag zur Integration zu leisten, für das hiesige Rechtssystem zu werben, Vorurteile abzubauen und schließlich auch jenseits des Asylverfahrens in Kontakt mit geflüchteten Menschen aus anderen Kulturkreisen zu treten. Derzeit listet die Senatsverwaltung 267 Interessentinnen und Interessenten für diese Tätigkeit, 81 von ihnen waren bereits im Einsatz. Unter den Interessensbekundungen stellen die Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter mit 24 Meldungen die drittgrößte Gruppe nach den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten (52) und den Sozialrichterinnen und Sozialrichtern (28) dar.

Ein weiteres Betätigungsfeld bietet sich für die Kolleginnen und Kollegen auch in den seit März 2017 verstärkt im Rahmen von Willkommensklassen durchgeführten Unterrichtseinheiten. Schwerpunkte dieser Veranstaltungen, die sich an Schülerinnen und Schüler im Alter von 14 bis 18 Jahren richten, sind die Themen Jugendkriminalität, Gewalt in der Familie, Gleichberechtigung zwischen Jungen und Mädchen sowie das Erreichen der Volljährigkeit und die damit in Zusammenhang stehenden rechtlichen Fragen. Auch die Eltern der geflüchteten Schülerinnen und Schüler sollen in Elternkursen, etwa im Rahmen eines Elternabends, über gewaltfreie Erziehung, Schule und Familienrecht informiert werden.

Das Konzept »Willkommen im Rechtsstaat« hat sich bewährt – das Projekt soll auch im Jahr 2018 mit angestrebten 30 Kursen pro Monat fortgeführt werden. Damit wird sich noch für zahlreiche Richterinnen und Richter einerseits und Geflüchtete andererseits die Möglichkeit zu regem Austausch und gegenseitiger Bereicherung bieten.

Alice Fertig, Richterin am VG, Berlin. Die Autorin ist selbst auch Referentin im Rahmen des »Willkommen im Rechtsstaat«-Projekts.



Wiedereröffnung der Ausstellung »Im Namen des Deutschen Volkes – Justiz und Nationalsozialismus«

»Wir haben immer die Wahl, das Anständigste aus uns herauszuholen – jeden Tag«

Bereits seit Mitte Juni 2008 ist die (ehemalige) Wanderausstellung »Im Namen des Deutschen Volkes – Justiz und Nationalsozialismus« sesshaft. Sie hat ihren Platz in den Räumen des OVG Berlin-Brandenburg in der Hardenbergstraße 31 in Berlin gefunden. *Jürgen Kipp*, der damalige Präsident des OVG, hatte die Dokumentation des Bundesministeriums der Justiz aus dem Jahre 1989 »an Land gezogen«, nachdem sie zuvor fast zwei Jahrzehnte lang in ganz Deutschland an 43 Standorten zu sehen war. Die häufigen Auf- und Abbauten waren naturgemäß nicht spurlos an den 120 Ausstellungstafeln vorbeigegangen. Außerdem nagte der Zahn der Zeit an der Substanz: Die faksimilierten Dokumente verblassten zusehends und die Lesbarkeit der Begleittexte war ebenfalls erschwert. Um dem Verfall Einhalt zu gebieten, hat das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) alle Ausstellungstafeln in den vergangenen zwei Jahren sukzessive erneuern lassen und den Abschluss der Arbeiten am 08.03.2017 zum Anlass genommen, die Ausstellung unter Mitwirkung des Präsidenten des OVG Berlin-Brandenburg *Jochim Buchheister*, der Staatssekretärin des BMJV *Christiane Wirtz* und des Präsidenten des Bundesamtes für Justiz a.D. *Gerhard Fieberg* wiederzueröffnen.

1. Ansprachen

Sowohl Präsident *Buchheister* als auch Staatssekretärin *Wirtz* betonten in ihren Ansprachen vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Entwicklungen die Notwendigkeit, die Erinnerung an die schleichenden Anfänge und die breite gesellschaftliche wie institutionelle Unterstützung des nationalsozialistischen Unrechts wachzuhalten. Den meisten Justizjuristen habe die Beseitigung des demokratischen Rechtsstaats der Weimarer Republik nicht aufgezwungen werden müssen. Im Gegenteil: Die Weimarer Republik habe zu wenig Rückhalt und kaum Gefolgsleute in der Justiz gehabt. *Buchheister* erinnerte an das Bild vor dem Reichsgericht in Leipzig im Oktober 1933. Während sich das Regime etablierte und offen seine Gegner terrorisierte, schworen mehr als 10.000 Juristen mit erhobenem rechten Arm und unter Berufung auf Gott, Hitler auf seinem Weg als deutsche Juristen bis an das Ende ihrer Tage folgen zu wollen. Viele hätten dieses in die Geschichte als »Rütti-Schwur« eingegangene Bekenntnis wahr gemacht. Heute gelte die Justiz zwar als Garant der Rechtsstaatlichkeit, aber sie sei immer noch die schwächste der drei Staatsgewalten, die deshalb in besonderer Weise auf die grundsätzliche

gesellschaftliche Akzeptanz angewiesen sei. Nicht zuletzt die Vorgänge in Polen zeigten wie schnell die Unabhängigkeit der Justiz gefährdet sein könne. Es gelte daher stets – wie *Wirtz* es treffend formulierte –, die Muster zu erkennen und »das Anständigste aus uns herauszuholen – jeden Tag«. Denn Kennzeichen rechtsextremer Rhetorik sei es, »das Niedrigste aus den Leuten herauszuholen, nicht das Anständige«. So habe es eine durch einen auf YouTube eingestellten Beitrag bekannt gewordene ältere Dame aus Österreich (»Gertrude«) anlässlich der dortigen Bundespräsidentenwahl 2016 ausgedrückt. Sie habe aus eigener Erfahrung als Zeitzeugin der Jahre 1933 bis 1945 berichten können.

2. Inhalt und Aufbau der Ausstellung

Die Leitlinie der Ausstellungsmacher im Herbst 1987, als das Projekt aus der Taufe gehoben und u.a. von *Gerhard Fieberg* federführend bis 1989 ins Werk gesetzt wurde, war so einfach wie schmerzhaft: »Das Justizministerium stellt sich der Vergegenheit – auch wenn es weh tut!« (*Fieberg*).

Und es tat weh. Die Ausstellung dokumentiert das Versagen der deutschen Justiz in den Jahren 1933 bis 1945 – und danach. Sie war 1989 der erste ernsthafte justizeigene Beitrag zur Auseinandersetzung mit der NS-Justiz und ihren Folgen. Mit rund 2.000 Dokumenten und Bildern sowie Begleittexten zu den einzelnen Themenkreisen wird deutsche Justizgeschichte veranschaulicht. Dabei wird versucht, wichtige Aspekte der historischen und ideologischen Grundlagen der Justiz, der Einflussnahme der Partei auf die Justiz und der Zusammenarbeit zwischen Justiz, NSDAP und SS aufzuzeigen. Gelegentlich geäußelter Kritik an der Textlastigkeit der auch museumspädagogisch fast schon musealen Präsentation begegnete *Fieberg* mit dem überzeugenden Hinweis darauf, dass sich Justiz in erster Linie durch Texte mitteile und daher auch nur so zu vermitteln sei: »Um Justiz zu begreifen und zu bewerten muss man lesen, immer wieder lesen«.

Die Ausstellung wendet sich nicht speziell an Juristen. Sie will vielmehr in allgemein verständlicher Form dem historisch und politisch interessierten Bürger die Möglichkeit bieten, sich über diesen Teil der deutschen Rechtsgeschichte zu informieren. Ziel sei es nie gewesen – und dies betonte *Fieberg* nochmals ausdrücklich – besserwisserisch zu belehren und Vergangenheit zu bewältigen. Denn das könnten nur diejenigen, die die Vergangenheit mitgestaltet hätten, nicht die Nachgeborenen.

In einem Flyer informiert das OVG Berlin-Brandenburg in Abstimmung mit dem BMJV über Inhalt und Aufbau der Ausstellung, die sich in drei Abschnitte gliedert:

Teil I: Weimarer Republik

Im Mittelpunkt des ersten Teils, der sich mit der »Vorgeschichte« befasst, steht die Darstellung der sozialen Herkunft der Richterschaft in den 1920er Jahren. Ihre ablehnende Haltung gegenüber der Weimarer Republik und ihre daraus resultierende Rechtsprechung in politischen Strafsachen: Harte Strafen gegen Links, Milde oder Straffreiheit für Rechts. Es wird der Versuch unternommen, das fast geräuschlose Abgleiten der Justiz in das NS-Unrechtssystem zu erklären.

Teil II: NS-Justiz

Der Hauptteil der Ausstellung zeigt die Verstrickung der Justizjuristen in das NS-Regime. Am 07.04.1933 empfing Hitler die Repräsentanten der deutschen Richterschaft, die ihm erklärten, die deutschen Richter würden geschlossen und mit allen Kräften an der Erreichung der Ziele mitarbeiten, die sich die Regierung gesetzt habe. Der 07.04.1933 war der Tag des Inkrafttretens des Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums, das jüdische Mitbürger und politische Gegner aus dem öffentlichen Dienst und damit auch aus der Justiz ausschloss. Bereits am 28.02.1933 hatte durch die Verordnung zum Schutz von Volk und Staat, die die Grundrechte außer Kraft setzte, die Demontage des Rechtsstaates begonnen. Die Freiheit der Person stand zur Disposition. Politische Gegner wurden in »Schutzhaft« genommen, in Lager gesperrt und gefoltert. All dies unterlag weder richterlicher noch anderweitiger staatlicher Kontrolle.

Insbesondere das Strafrecht wurde zum Kampfinstrument gegen rassische Minderheiten und politische Gegner umfunktioniert. Schon lange vor Inkrafttreten der Nürnberger Rassengesetze glaubten Zivilgerichte der nationalsozialistischen Ideologie dadurch gerecht werden zu müssen, dass die Volksgemeinschaft als neue Rechtsidee herausgestellt wurde. So genügte es zum Beispiel mit einem jüdischen Ehepartner verheiratet zu sein, um die Ehe erfolgreich anfechten zu können. Zur rascheren Aburteilung von Widerstand und oppositionellem Verhalten wurden Sondergerichte – die Roland Freisler »eine Panzertruppe der Rechtspflege« nannte – und der berüchtigte Volksgerichtshof eingerichtet. Insgesamt wurden von 1933 bis 1945 von den Strafgerichten (ohne Militärgerichte) etwa 16.000 Todesurteile verhängt.

Ferner werden im zweiten Teil die Personalpolitik in der Justiz und der Anpassungsdruck des Reichsjustizministeriums auf Justizjuristen beschrieben. Nicht vergessen wird dabei, dass es mutige Juristen im Justizapparat gab, die sich offen gegen das Unrecht gestellt haben: Lothar Kreyssig und Hans von Dohnanyi zählen zu ihnen.

Teil III: Die Bundesrepublik Deutschland

Der rechtspolitisch und historisch interessanteste Abschnitt zeigt, dass es der deutschen Justiz nach dem Zusammenbruch des »Dritten Reiches« in weiten Teilen nicht um spä-



Gerhard Fieberg, Christiane Wirtz und Joachim Buchheister (v.l.)

© BMJV/Habig

te Gerechtigkeit, sondern um Rechtfertigung ging: »Was damals Recht war kann doch heute kein Unrecht sein« lautete eine gängige Verteidigungsstrategie. Diesen Rechtfertigungsbemühungen blieb der Erfolg nicht versagt. Der Ausgang vieler Verfahren gegen NS-Juristen widerspricht unserem Gerechtigkeitsempfinden. Kein einziger Richter der Sondergerichte oder des Volksgerichtshofes wurde wegen eines der zahlreichen Unrechtsurteile von bundesdeutschen Gerichten **rechtskräftig** verurteilt. Als Beispiele sind in der Ausstellung u.a. die Fälle des beisitzenden Richters im 1. Senat des Volksgerichtshofes Hans-Joachim Rehse und des ehemaligen Kammergerichtsrats Paul Reimers dargestellt. Ebenso werden im dritten Teil die beruflichen Lebensläufe hochbelasteter Juristen skizziert, die in der bundesdeutschen Justiz erneut an prominenter Stelle tätig waren, z.B. die Karriere des ehemaligen Generalbundesanwalts Wolfgang Fränkel.

3. Historische Selbstreflexion

Erst 1995 hat der Bundesgerichtshof mit klaren Worten und selbstkritisch das völlige Scheitern der juristischen Bewältigung des NS-Unrechts eingeräumt. Im Ergebnis war es ein Fall der biologischen Amnestie.

In den drei Ansprachen zur Wiedereröffnung der Ausstellung stellten die Redner jeweils sinngemäß die sich immer wieder (neu) aufdrängende Frage, ob man sich selbst anders verhalten hätte als die große Mehrheit der Richter und Justizbeamten. *Gerhard Fieberg* versuchte eine Antwort zu finden: »Keiner weiß es, keiner kann es von sich behaupten und keiner kann es belegen«.

Die Präsentation der Ausstellung im Gebäude des OVG Berlin-Brandenburg ist für weitere zehn Jahre gesichert und ein Besuch mehr denn je lohnend. Die Bestandsaufnahme, die vor der Wiedervereinigung abgeschlossen wurde, bleibt ein zentraler Beitrag zur historischen Selbstreflexion der deutschen Justiz. Das BMJV ist dabei nicht stehen geblieben. Inzwischen hat auch die von der ehemaligen Bundesjustizministerin *Sabine Leutheusser-Schnarrenberger* im Januar 2012 eingerichtete »Unabhängige Wissenschaftliche Kommission« ihre Ergebnisse zu den weiter untersuchten personellen und sachlichen Kontinuitäten nach 1949 im Geschäftsbereich des Bundesjustizministeriums unter dem Titel »Die Akte Rosenberg – Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Zeit« vorgelegt. Dabei galt die 1987 festgelegte Leitlinie in der Sache fort.

Dr. Ulrich Marenbach, Richter am OVG, Berlin



Interview mit dem Berliner Justizsenator Dr. Dirk Behrendt

IT und mehr Personal

Herr Senator, wir gratulieren herzlich zur Ernennung! Sie sind angetreten als Teil eines Senats, der die Stadt verändern möchte. Welche durchgreifenden Änderungen planen Sie im Bereich der Justizpolitik? Welche Themen liegen Ihnen persönlich besonders am Herzen?

Ein Schwerpunkt unserer Arbeit wird in den kommenden Jahren die IT-Ausstattung der Gerichte sein. Wir wollen und müssen die Justiz fit für das 21. Jahrhundert machen. Langfristig wird damit die Rechtsprechung auch schneller werden und das kommt den rechtsuchenden Bürgerinnen und Bürgern zugute. Ein positives Beispiel haben wir beim Sozialgericht: Die Kommunikation mit dem Rentenversicherungsträger läuft hier bereits durchgehend elektronisch. In den anderen Gerichtszweigen wollen wir hier schnell nachziehen.

Berlin wächst und damit wächst auch die Zahl der juristischen Auseinandersetzungen. Gleichzeitig wird es in den kommenden Jahren vermehrt zu altersbedingten Personalabgängen kommen. Wie begegnen Sie dem wachsenden Personalbedarf an den Berliner Gerichten?

Wir stehen hier vor einer großen Herausforderung: Bis 2030 wird ein Großteil der heutigen Justizmitarbeiterinnen und -mitarbeiter ausscheiden. Nach der Wiedervereinigung der Stadt gab es Anfang der neunziger Jahre viele Einstellungen. Die damals eingestellten Richterinnen und Richter haben alle etwa dasselbe Alter und werden in den kommenden Jahren in Pension gehen. Wir sind froh, dass wir hier in Berlin – anders als in anderen Bundesländern – eine ausreichende Zahl qualifizierter Bewerberinnen und Bewerber für den Richter- und Staatsanwaltsdienst haben. Berlin ist als Wohnort und als Arbeitgeber offenbar doch attraktiv.

Im Bereich des nicht-richterlichen Personals stehen wir bei der Nachwuchsgewinnung in Konkurrenz zu anderen Verwaltungsbereichen und der Privatwirtschaft. Deshalb wurde vor einiger Zeit die Online-Kampagne »Rechthaber gesucht« gestartet, mit der die beruflichen Möglichkeiten in der Justiz bekannter gemacht werden. Zudem haben wir unsere Präsenz bei Berufsmessen deutlich ausgebaut und arbeiten an einer verbesserten Kooperation mit den Berliner Schulen und mit den Berliner Arbeitsagenturen und Jobcentern. Noch stärker als bisher wollen wir gezielt Menschen mit Migrationshintergrund ansprechen, weil wir die Vielfalt unserer Stadt auch in unserer Mitarbeiterschaft abbilden wollen.

Am Verwaltungsgericht Berlin sind im Jahr 2016 etwa 9.000 Asylverfahren eingegangen. Im Jahr 2015 waren es lediglich 2.343. Das ist eine Vervierfachung der Verfahren. Und im Jahr



Dr. Dirk Behrendt

© arno

2017 könnten die Zahlen noch weiter steigen, weil sich die erhöhte Entscheidungskapazität des BAMF dann erst voll auswirken wird. Wie wollen Sie auf diese Entwicklung reagieren? Ist eine Personalaufstockung geplant? Sehen Sie Reformbedarf beim gerichtlichen Asylverfahren?

Die Lage beim Verwaltungsgericht Berlin ist seit dem vergangenen Jahr sehr angespannt. Eine personelle Stärkung des Verwaltungsgerichts Berlin war daher zwingend erforderlich. Der Doppelhaushalt 2016/2017 beinhaltete für beide Jahre eine Aufstockung um jeweils drei R-Stellen. Der Nachtragshaushalt 2017 sieht weitere 7 R-Stellen vor, außerdem konnten wir 13 Stellen aus anderen Gerichtsbarkeiten verlagern. Insgesamt werden beim Verwaltungsgericht Berlin in 2017 damit 23 zusätzliche Richterinnen bzw. Richter zum Einsatz kommen.

Wir haben uns zuletzt im Bundesrat dafür eingesetzt, dass bei Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes, die Rechtsstreitigkeiten nach dem Asylgesetz zum Gegenstand haben, eine Beschwerdemöglichkeit zum Oberverwaltungsgericht eingeführt wird. Über deren Zulassung soll ebenso wie über die Zulassung der Berufung bzw. der Sprungrevision vom Verwaltungsgericht entschieden werden können. Bestimmte strittige Tatsachen- und Rechtsfragen können so einfacher einer obergerichtlichen Klärung zugeführt wer-

den, was sich beschleunigend auf gleichgelagerte Fälle auswirken kann.

Gerichtsverfahren in allen Gerichtszweigen dauern häufig sehr lange. Wo sehen Sie Beschleunigungspotenzial?

Die Dauer von Gerichtsverfahren ist in den einzelnen Gerichtsbereichen sehr unterschiedlich und wird durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst, die seitens der Justiz teilweise nicht steuerbar sind. Das gilt beispielsweise für die Dauer von externen Begutachtungen. Eine Beschleunigung von Verfahren wird sicher durch die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Akte möglich sein. Damit werden Liege- und Aktentransportzeiten erheblich verkürzt. Außerdem wird die elektronische Akte in vielen Bereichen auch Hilfsmittel zur Erschließung umfangreicher Akten beinhalten.

Auf dem Verwaltungsgerichtstag 2016 in Hamburg wurde über Veränderungsbedarf im Rechtsmittelrecht der Verwaltungsgerichtsbarkeit diskutiert. Der 71. Deutsche Juristentag widmete sich diesem Thema ebenfalls. Brauchen wir eine Reform des Rechtsmittelrechts in der Verwaltungsgerichtsbarkeit? Wenn ja, haben Sie konkrete Pläne zur Umsetzung?

Sowohl auf dem Verwaltungsgerichtstag 2016 als auch auf dem 71. Deutschen Juristentag sind einige diskussionswürdige Vorschläge zur Reform des Rechtsmittelrechts unterbreitet worden. Besonders interessant erscheint mir der Vorschlag des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts zur Zusammenführung des auf die Berufung gerichteten Zwischenverfahrens mit der Berufung selbst zu sein. Das Obergericht behielt die Befugnis, die Durchführung des Berufungsverfahrens abzulehnen. Will es aber in der Sache entscheiden, kann dies in demselben Verfahren geschehen, ohne dass die Berufung zunächst zugelassen werden müsste. Der Vorschlag könnte zur Entlastung der Berufungsinstanz beitragen, ohne den Rechtssuchenden in seinen Rechten zu beeinträchtigen. Natürlich stellen sich bei solchen Reformprozessen viele Fragen im Detail. Darüber müssen wir auch mit der verwaltungsgerichtlichen Praxis diskutieren, auf deren Expertise ich großen Wert lege.

Grundbedingung für eine funktionierende Justiz ist eine angemessene Richterbesoldung. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 05.05.2015 deutliche Kritik an der Besoldungshöhe geübt und den Besoldungsgesetzgebern kla-

re Vorgaben gemacht. Die Länder bemühen sich seitdem, die vom Bundesverfassungsgericht definierte Untergrenze gerade nicht zu unterschreiten. Dabei liegt Berlin bei der Besoldungshöhe von Berufseinsteigern im bundesdeutschen Mittelfeld, in höheren Besoldungsgruppen ist das Land allerdings Schlusslicht. Sind Sie mit dieser Entwicklung zufrieden? Planen Sie hier Änderungen?

Ja, wir haben im Koalitionsvertrag verabredet, die Besoldung aller Richter und Beamten in Berlin spätestens bis 2021 auf den Durchschnitt aller Länder zu erhöhen.

In Berlin wird die elektronische Akte eingeführt. Welche Schritte sind hier noch notwendig? Wie sieht der Zeitplan aus?

Derzeit werden die elektronischen Aktensysteme entwickelt und getestet. Nächste Schritte sind der Aufbau der für die elektronische Akte im Einzelnen notwendigen Komponenten wie z.B. Scanlösungen für Papiereingänge, elektronische Signaturen und die Ausstattung der Sitzungssäle. Die Berliner Verwaltungsgerichtsbarkeit will die eAkte in der zweiten Jahreshälfte 2017 in ein bis zwei Spruchkörpern pilotieren.

Der Zeitplan für die Einführung elektronischer Akten orientiert sich am Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten, das ab 01.01.2022 die ausschließlich elektronische Übermittlung von Schriftsätzen und sonstigen Dokumenten zwischen professionellen Einreichern (Rechtsanwaltschaft, Behörden) und den Gerichten vorgibt. Ein konkreter Zeitplan für die Einführung kann jedoch erst mit den Erfahrungen aus den Pilotverfahren ausgearbeitet werden. Idealerweise werden wir den gesetzlichen Zeitrahmen aber nicht ausschöpfen, sondern schon vor 2022 flächendeckend mit elektronischen Akten arbeiten.

Bitte vervollständigen Sie den Satz: »Am Ende meiner Amtszeit als Senator möchte ich sagen können, dass ...«

...wir mit der IT-Ausstattung unserer Gerichte im 21. Jahrhundert angekommen sind und die Justiz noch effektiver für die Berlinerinnen und Berliner arbeiten kann.

Das Interview führte Katrin Silja Kurz.

Interview mit Herbert Mertin, Minister der Justiz in Rheinland-Pfalz

»Populistische Schnellschüsse müssen verhindert werden!«

Herr Minister, Sie sind seit dem 18.05.2016 Justizminister in Rheinland-Pfalz. Welches sind die Schwerpunkte Ihrer Arbeit in dieser Legislaturperiode?

Ein wichtiges Anliegen war und ist mir, die personelle Ausstattung der Justiz zu verbessern. Im ersten Doppelhaushalt der neuen Koalition 2017/2018 konnten hier bereits starke Akzente gesetzt werden – die Justiz erhält landesweit zur Verstärkung aller Dienste 91 zusätzliche Stellen, darunter 27 für Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Ein weiterer »Dauerbrenner« werden der Ausbau des elektronischen Rechtsverkehrs sowie die Einführung der elektronischen Akte sein. Darüber hinaus gilt es, über den Bundesrat auf die Gesetzgebung des Bundes einzuwirken – oft genug müssen populistische Schnellschüsse verhindert oder die Debatte in einen sachlichen Rahmen geführt werden.

In Rheinland-Pfalz besteht eine Zentralisierung der Asylverfahren am Verwaltungsgericht Trier. Welche Erfahrung haben Sie mit dieser Bündelung gemacht?

Die Zentralisierung der asylrechtlichen Verfahren beim Verwaltungsgericht Trier hat sich als Erfolgsgeschichte erwiesen. Trotz des sprunghaften Anstiegs des Geschäftsanfalls infolge der Flüchtlingssituation hält die rheinland-pfälzische Verwaltungsgerichtsbarkeit im Ländervergleich dauerhaft den bundesweiten Spitzenplatz bei der Kürze der Asylverfahren. Die Konzentration und die damit verbundene Spezialisierung der Richterinnen und Richter haben zu einer hoch effizienten Bearbeitung der Asylsachen geführt.

Im Jahr 2016 sind 10.884 Asylverfahren am VG Trier eingegangen. Am 28.02.2017 sind es bereits 2.164 und es ist mit einer weiteren Zunahme zu rechnen. Ist eine personelle Verstärkung am Verwaltungsgericht geplant, um weiterhin die vorbildlichen Entscheidungsgeschwindigkeiten von 2,39 Monaten in erstinstanzlichen Asylverfahren und 0,39 Monaten in Eilverfahren zu halten?

Im Hinblick auf die Entwicklung der Asylverfahren wurde das Verwaltungsgericht Trier bereits in der Vergangenheit personell verstärkt und wird im Doppelhaushalt 2017/2018 weitere zwölf zusätzliche Richterstellen erhalten. Von diesen konnten dem Gericht bereits fünf Richterinnen und Richter zugewiesen werden. Eine weitere Richterin wird am 01.06.2017 den Dienst aufnehmen. Die Besetzung der sechs weiteren Stellen erfolgt schnellstmöglich. Ich bin daher sehr zuversichtlich, dass wir unseren Spitzenplatz im bundesweiten Vergleich behaupten können.

Wo sehen Sie grundsätzlich Beschleunigungspotential bei Verfahren in der Verwaltungsgerichtsbarkeit?



Herbert Mertin

Auch bei den übrigen Verfahren arbeiten die Verwaltungsgerichte in Rheinland-Pfalz im Bundesvergleich vorbildhaft schnell. Beispielsweise belegte Rheinland-Pfalz bei den Hauptverfahren in erster Instanz in den Jahren 2007 bis 2015 mit einer durchschnittlichen Verfahrensdauer zwischen 4,6 und 5,5 Monaten durchgängig den ersten Platz. Neben guten Erfahrungen mit Zuständigkeitskonzentrationen spielt auch eine angemessene personelle wie sachliche Ausstattung aber auch eine gute Organisation der Gerichte eine Rolle. So erfolgt die Kommunikation mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Rheinland-Pfalz inzwischen nahezu ausschließlich elektronisch. Dies beschleunigt und vereinfacht die Kommunikation und verringert Arbeitsaufwand und Wartezeiten.

Sie sind in diesem Jahr Vorsitzender der Justizministerkonferenz und damit maßgeblich an der Debatte über das Maßnahmenpaket der Bundesregierung zur Verbesserung der inneren Sicherheit beteiligt. Vorgesehen sind unter anderem der Einsatz der elektronischen Fußfessel, eine erweiterte Abschiebehafte, die Überwachung von Messenger-Diensten und ein verbesserter Datenaustausch in Europa. Wie bewerten Sie die Vorschläge der Bundesregierung? Sehen Sie darüber hinausgehenden Handlungsbedarf?

Viele der von Ihnen genannten Vorschläge sind den Mechanismen der Medien und der politischen Debatte geschuldet. Nach Anschlägen oder anderen Verbrechen, die

größere Aufmerksamkeit auf sich ziehen, wird eine Reaktion des Gesetzgebers erwartet – auch wenn klar ist, dass sich insbesondere in einem Rechtsstaat niemals ein völliger Schutz vor solchen Straftaten erreichen lässt. Insbesondere die von Ihnen angesprochene Fußfessel halte ich für ein weitgehend nutzloses Instrument, da sie keinerlei Schutz vor Anschlägen bietet und außerdem dazu führt, dass potentiellen Straftätern offenbart werden muss, welche Erkenntnisse der Staat über sie bereits hat. Andere der genannten Maßnahmen begrüße ich dagegen, wie den verbesserten Datenaustausch über verurteilte Straftäter in Europa oder auch die Anpassung der Überwachungsmöglichkeiten an die rasante technische Entwicklung der vergangenen Jahre. Wichtig ist mir bei all diesen Debatten eines: Man sollte so ehrlich sein und zugeben, dass die meisten der Maßnahmen in bestimmten Einzelfällen sinnvoll sein können, keinesfalls aber »Allheilmittel« sind, die uns eine vollkommene Sicherheit bescheren.

Die Justizministerkonferenz beschäftigte sich im vergangenen Jahr auch mit Reformbedarf beim gerichtlichen Asylverfahren. Welche Maßnahmen sind aus Ihrer Sicht hier erforderlich?

Die Justizministerkonferenz hat sich im Juni 2016 und der Bundesrat im Rahmen seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht für Änderungen im Rechtsmittelrecht, in Asylsachen ausgesprochen. Danach soll auch das Verwaltungsgericht die Berufung bei grundsätzlicher Bedeutung und Divergenz zulassen können, die Sprungrevision ermöglicht werden und eine beschränkte Zulassungsbeschwerde in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes bei grundsätzlicher Bedeutung eingeführt werden. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Belastungssituation bei Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichten erscheint mir eine Erweiterung der Rechtsschutzmöglichkeiten allerdings zweifelhaft, wengleich das Ziel einer Vereinheitlichung der Rechtsprechung grundsätzlich unterstützenswert ist. Bedenken gegen die Einführung der Sprungrevision zum Bundesverwaltungsgericht habe ich insoweit nicht.

Auf dem Verwaltungsgerichtstag 2016 in Hamburg wurde über Veränderungsbedarf im Rechtsmittelrecht der Verwaltungsgerichtsbarkeit diskutiert. Der 71. Deutsche Juristentag widmet sich diesem Thema ebenfalls. Brauchen wir eine Reform des Rechtsmittelrechts in der Verwaltungsgerichtsbarkeit?

Etwaige Änderungen des Rechtsmittelrechts der Verwaltungsgerichtsbarkeit sollten wegen ihrer Tragweite zunächst sorgfältig analysiert und mit der gerichtlichen Praxis diskutiert werden. Hier geht Gründlichkeit vor Schnelligkeit. Einen akuten Handlungsbedarf sehe ich aber derzeit nicht.

Grundbedingung für eine funktionierende Justiz ist eine angemessene Richterbesoldung. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 05.05.2015 deutliche Kritik an der Besoldungshöhe geübt und den Besoldungsgesetzgebern klare Vorgaben gemacht. Die Länder bemühen sich seitdem, die vom Bundesverfassungsgericht definierte Untergrenze gerade nicht zu unterschreiten. Sind Sie mit dieser Entwicklung zufrieden? Planen Sie hier Änderungen?

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil betreffend Rheinland-Pfalz festgestellt, dass die infrage stehenden besoldungsrechtlichen Regelungen mit Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar sind. Gleichwohl: Rheinland-Pfalz hat seinen Richterinnen und Richtern wie Beamtinnen und Beamten in den Jahren 2012 bis 2014 mit der Deckelung der Besoldungserhöhungen bei 1% einiges zugemutet, damit die »Schuldenbremse« eingehalten werden kann. Seit 2015 werden die Tarifabschlüsse für die Angestellten wieder zeit- und wirkungsgleich übertragen. Für den aktuellen Tarifabschluss 2017/2018 ist dies bereits angekündigt. Die Koalition hat zudem verabredet, dies auch in der Zukunft grundsätzlich so handhaben zu wollen.

Bis zum 01.01.2018 soll bei allen rheinland-pfälzischen Gerichten der elektronische Rechtsverkehr eingeführt werden. Welche Schritte sind hier noch notwendig? Welche Verbesserungen erwarten Sie durch die Einführung?

Die elektronische Kommunikation hat sich im Privat- und Geschäftsleben längst etabliert und in vielen Fällen die schriftliche, papierbasierte Kommunikation überholt oder gar verdrängt. Diesem gesellschaftlichen Wandel und den damit verbundenen Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger stellt sich auch die Justiz. In Rheinland-Pfalz sind wir hierzu gut aufgestellt, denn wir haben bereits im Jahr 2004 in der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit der Eröffnung des elektronischen Rechtsverkehrs begonnen und diesen in den Folgejahren konsequent auf weitere Bereiche der Justiz ausgeweitet. In diesem Jahr wird die flächendeckende Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, insbesondere in den Zivilverfahren, Familienangelegenheiten und Strafsachen, fortgesetzt. Dies werden wir bis zum 02.11.2017 – und damit fast zwei Monate vor Inkrafttreten der bundesweiten Eröffnungspflicht – abschließen.

Neben dem elektronischen Rechtsverkehr werden wir auch die elektronische Akte bei allen Gerichten und Staatsanwaltschaften einführen. Die Justiz in Rheinland-Pfalz ist deshalb im November 2016 einem Entwicklungsverbund zur Entwicklung einer E-Akten-Software beigetreten, um gemeinsam mit unseren Partnerländern Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und der Republik Österreich effiziente und nutzerfreundliche Lösungen entwickeln zu können. Damit haben wir die Weichen in Richtung digitale Justiz gestellt. Schon im nächsten Jahr werden wir bei dem Landgericht Kaiserslautern die elektronische Akte erproben.

Sie sprechen davon, dass Sie das Vertrauen der Menschen in die Justiz erhalten und stärken möchten. Gerade in Zeiten des Erstarkens von populistischen Kräften und Bewegungen wie den Reichsbürgern erscheint dies notwendig. Wie wollen Sie dafür sorgen, dass die Menschen weiterhin an den Rechtsstaat glauben?

Hier gibt es natürlich kein »Patentrezept«. Der Blick in andere Teile der Welt, etwa nach Russland oder in die Türkei, aber ganz aktuell auch zu unseren Nachbarn in Polen, zeigt, wie fragil der Rechtsstaat sein kann und dass er

jeden Tag aufs Neue verteidigt werden muss. Hierzu gehört als »Herzstück« die Unabhängigkeit der Gerichte sowie der Richterinnen und Richter. Hierfür einzutreten und die ent-

sprechenden Zusammenhänge immer wieder zu verdeutlichen verstehe ich als wichtigen Teil meines Amtes.

Das Interview führte Katrin Silja Kurz.

Nach 17 Jahren an der Spitze des Lüneburger Oberverwaltungsgerichts geht Dr. Herwig van Nieuwland Ende März in den Ruhestand

»Ich werde weiterhin das Wort ergreifen«

Als Dr. Herwig van Nieuwland im Jahr 2000 Präsident des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts (OVG) in Lüneburg wurde, zählte er zu den Jüngsten, die dieses Amt antraten. Zugleich bekleidete er das Amt länger als alle seine Vorgänger. Im LZ-Interview äußert er sich über seine Zeit am OVG, die Aufgaben des Gerichts und das Selbstverständnis von Richtern.

Herr Dr. van Nieuwland, als Sie 2000 zum OVG kamen, nannten Sie das Gericht noch einen »Elfenbeinturm«. Hat sich das Selbstverständnis der Richter seitdem verändert?

Das Bild vom Elfenbeinturm bezog sich auf die damals noch unzureichende Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Gerichte. Mein Bestreben war es, die Justiz und ihre Aufgaben dem Bürger näherzubringen. Ich denke, in diesem Bereich sind wir auch ein gutes Stück vorangekommen. Ansonsten würde ich nicht davon sprechen, dass wir bei Gericht in einem Elfenbeinturm leben.

Gerade die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist sehr nah dran an den Belangen und Problemen der Bürger. Denken Sie an die Prozesse, bei denen es um Straßenreinigungs- oder Abfallgebühren geht, um den Bau neuer Straßen und Industrieanlagen, um staatliche Leistungen oder auch um Schule und Universität. Das sind alles Dinge, die ganz viele Bürger unmittelbar in ihrer Lebenssituation betreffen. Bei den Verfahren in der Verwaltungsgerichtsbarkeit geht es eigentlich immer um die Abwägung zwischen dem Gemeinwohl und dem Einzelinteresse oder auch um die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit. Das immer wieder neu auszuloten, ist eine der Kernaufgaben der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Welche Entscheidung war für Sie persönlich die wichtigste?

Ich möchte jetzt nicht bestimmte Fälle nennen, zumal die Fälle, die für uns Richter von besonderem Interesse sind, nicht unbedingt die sind, die in der Öffentlichkeit für Schlagzeilen gesorgt haben. Der Bereich, der mich über all die Jahre am meisten bewegt hat, ist der des Asyl- und Flüchtlingsrechts. Denn dort ist die richterliche Verantwortung ganz besonders gefordert. In den Asylverfahren erleben Sie nicht selten sehr bewegende Schilderungen von Verfolgungsschicksalen, von Misshandlung und Folter. Das geht schon sehr nah, und damit muss man als Richter fertig wer-

den, ohne abzustumpfen. Darüber hinaus erleben wir häufig Menschen, die aus bitterster Armut zu uns kommen, man ihnen aber nicht helfen kann, weil die Voraussetzungen für einen Asylanspruch fehlen. Denn die sind genau definiert. Asyl bekommt nur der Asylsuchende, der politische Verfolgung erlitten hat. Not und Elend, so schlimm sie sein mögen, sind aber nicht gleichzusetzen mit politischer Verfolgung. In diesen Fällen eine ablehnende Entscheidung zu treffen und damit zurechtzukommen, fällt dann nicht ganz leicht, vor allem den jüngeren Richtern.

Dennoch sollte persönliche Betroffenheit die Neutralität eines Richters nicht infrage stellen. War es da nicht sehr mutig, als Sie 2006 eine Veranstaltung gegen einen NPD-Aufmarsch in Lüneburg besuchten?

Natürlich war ich nie Teilnehmer, sondern immer nur »Zaungast« von Demonstrationen und Gegendemonstrationen. Eine gewisse Feldstudie war mir immer wichtig, um die Dinge richtig einordnen zu können. Wir haben als Gericht bei Demonstrationsverboten eine Gefahrenprognose zu treffen: Was wird da mutmaßlich passieren? Für mich war es in solchen Fällen immer wichtig, selbst über Erfahrungen und Erkenntnisse zu verfügen und mich nicht ausschließlich auf die Expertise anderer verlassen zu müssen. Ich halte es schon für wichtig, dass sich Richter einmischen und mit den realen Lebensverhältnissen befassen, über die sie zu entscheiden haben, und nicht nur »am grünen Tisch« urteilen.

Apropos einmischen: Im Wahlkampf bei der Landtagswahl 2013 waren Sie im Schattenkabinett des damaligen Herausforderers Stephan Weil als künftiger Justizminister aufgestellt. Das hätte Sie fast Ihren Job als Vizepräsident des Staatsgerichtshofs gekostet, weil der politische Gegner Ihnen Befangenheit vorwarf.

Das ist eine deutliche Überzeichnung. Richtig ist, dass ich damals von den Medien als einer der möglichen Kandidaten benannt worden bin. Das beruhte aber nicht auf meinem Zutun. Weder habe ich mich jemals um ein Ministeramt »beworben« noch hat es damals mit den Verantwortlichen irgendwelche Gespräche gegeben. Es wird dann im Vorfeld von Wahlen immer ein wenig spekuliert, wer könnte es denn werden und wer kommt denn in Betracht. In dem Zusammenhang ist dann auch mein Name gefallen. Zu der Zeit lief

ein brisantes Verfahren beim Staatsgerichtshof. Aufgrund der Presseberichterstattung ist dann in diesem Verfahren ein Befangenheitsantrag gegen mich gestellt worden. Der wurde aber schon nach wenigen Stunden von der damaligen Landesregierung wieder zurückgezogen, nachdem auch die Antragsteller des Befangenheitsantrags gemerkt hatten, dass real rein gar nichts dahinter steht.

Darf ein Richter denn überhaupt ein politischer Mensch sein?

Ein Richter sollte meines Erachtens ein politisch interessierter Mensch sein, denn das eröffnet ihm einen geschärften Blick auf die sozialen Verhältnisse und vermittelt ihm das entsprechende Einfühlungsvermögen, das man für ein Richteramt haben muss. Jeder Mensch orientiert sich an bestimmten Werten und hat politische Präferenzen, auch ein Richter. Wichtig ist aber, sich dieses Problem bewusst zu machen und darauf zu achten, dass die eigenen Wertvorstellungen keinen bestimmenden Einfluss nehmen auf den Prozess richterlicher Entscheidungsfindung. Unabhängig zu bleiben und Distanz zu wahren, das gehört unmittelbar – und nicht nur in Bezug auf die Politik – zum Alltagsgeschäft eines jeden Richters.

In Göttingen waren Sie in den 80er-Jahren Kreistagsabgeordneter, in Braunschweig von 1991 bis 1993 Ratsherr. Lockt Sie nicht auch der Lüneburger Rat? Zeit hätten Sie ja jetzt.

(Lacht) Es ist völlig klar, dass, solange man ein herausgehobenes Richteramt innehat, parteipolitische Dinge überhaupt keine Rolle spielen dürfen. Ich habe mich deshalb

in den vergangenen Jahren auch völlig zurückgehalten, was Parteipolitik anbelangt. Andererseits ist es wohl kein Geheimnis, dass ich Sozialdemokrat bin. Wir leben in bewegten Zeiten und wir erleben gerade täglich, dass Freiheit und Demokratie keine Selbstverständlichkeit sind. Man muss immer wieder aufs Neue um sie kämpfen. Das setzt voraus, dass sich die Bürger einbringen in den demokratischen Prozess. Das gilt auch für mich. Ich werde weiterhin insbesondere dann das Wort ergreifen, wenn es um die Bewahrung des demokratischen Rechtsstaats geht. Die Entwicklungen, die wir in mehreren europäischen Staaten erleben, sollten uns eine Mahnung sein.

Ihr Plan für die Zukunft?

Es gibt durchaus einige Ideen. Mein Plan ist aber, so absurd das klingt, dass ich keinen Plan habe. Mein Leben war bisher durch die Doppelfunktion am OVG und am Staatsgerichtshof sehr eng getaktet und durchstrukturiert. Ich freue mich darauf, mein Leben jetzt doch sehr viel freier gestalten zu können. Und dabei endlich auch meiner heimlichen Leidenschaft nachzugehen, der Bildenden Kunst, und die bedeutenden Museen in Europa zu besuchen, wofür bisher keine Zeit gewesen ist.

Quelle: Landeszeitung (LZ). Das Gespräch führte Ulf Stüwe.



Ein Richteraustausch in Rom

Normenkonflikte und Menschenrechte

Am 25.03.2017 trafen sich 27 EU- Staats- und Regierungschefs auf dem Kapitol in Rom, um den 60. Jahrestag der Römischen Verträge und damit die Grundsteinlegung für die EU von heute zu feiern. Mit ihrer Unterschrift unter die »Erklärung von Rom« setzten sie zugleich ein Zeichen der Einheit und lieferten einen Impuls für die Neuausrichtung der durch regionale Konflikte, terroristische Gefahren, wachsendem Migrationsdruck, Protektionismus sowie soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten bedrängten EU. Die

Erklärung endet mit einer Vision und voller Hoffnung: »Wir sind zu unserem Glück vereint. Europa ist unsere gemeinsame Zukunft.«

Nur wenige Wochen zuvor war Rom der Ort, wo ein kleiner Teil dieses Gedankens der Zusammenarbeit gelebt wurde. Am 02. und 03.03.2017 trafen sich 41 Richter aus 19 EU-Mitgliedstaaten zu einem Seminar über »Europäische Normenkonflikte bei der Anwendung von Grund- und Menschenrechten« am Tribunale Amministrativo Regionale

del Lazio, dem Verwaltungsgericht der Region Latium. Ein Arbeitstreffen, das sich mit genuin europarechtlichen Problemlagen befasste und das damit auch ein Ausdruck der vielgestaltigen Zusammenarbeit am Zukunftsprojekt Europa, hier im Bereich der Justiz, ist. Das Seminar wurde gemeinsam vom European Judicial Training Network (EJTN) und der Association of European Administrative Judges (AEAJ) veranstaltet und von führenden europäischen Praktikern und Rechtswissenschaftlern durchgeführt.

Über alle gerichtliche Instanzen und Landesgrenzen hinweg – vom italienischen Richter erster Instanz über den deutschen Richter am Bundesverwaltungsgericht bis hin zum portugiesischen Gerichtspräsidenten – diskutierten die Teilnehmer intensiv über rechtliche Konfliktlagen im Bereich der Menschenrechte. Diese können in unterschiedlichster Gestalt auftreten, wenn nationales Recht und Europa- oder Völkervertragsrecht (EMRK) aufeinanderprallen; sie erreichen sämtliche Normenhierarchie- und Entscheidungs Ebenen (Urteile/Behördenentscheidungen, einfaches nationales und Verfassungsrecht, primäres und sekundäres Europarecht, EMRK).

Unterschiedliche Ansichten darüber, wie einzelne Normenkonflikte zu lösen sind und welches Recht sich letztlich durchsetzt, gibt es seit Anbeginn der Europäischen Gemeinschaften; sie werden naturgemäß mit zunehmender Vergemeinschaftung, auch politisch heiß umkämpfter Rechtsgebiete, nicht weniger. Die Rechtsprechung der europäischen Gerichte (EuGH und EGMR) und der nationalen Verfassungsgerichte hält für zahlreiche Fallkonstellationen Antworten parat, doch leider stimmen diese nicht immer überein. In der Klassiker-Entscheidung »Costa gegen E.N.E.L.« hat der EuGH bereits im Jahr 1964 klare Worte gefunden: »Aus alledem folgt, dass dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen können, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll.« Die Mitgliedstaaten akzeptieren den Anwendungsvorrang des Europarechts vor nationalem Recht, aber nicht ohne jedes »Wenn und Aber« – was auch ein Blick auf die Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts illustrierte. Auch deshalb war die Präsentation von Danutė Jočienė, Richterin am litauischen Verfassungsgericht und ehemalige Richterin am EGMR, die rechtsvergleichend das dogmatische und praktische Verhältnis von nationalem Verfassungsrecht und Europarecht in den Heimatländern der Seminarteilnehmer gegenüberstellte, einer der Veranstaltungshöhepunkte.

Es wurde aber auch praktisch. Im Mittelpunkt des Seminars stand die Erarbeitung verschiedener Fälle in bunt zusammengewürfelten Arbeitsgruppen. Die Fälle spielten sich in den Bereichen des Emissionshandels-, Straf- und Disziplinarrechts ebenso wie im Beamten- und Personenstandsrecht ab und es wurde u.a. lebhaft über Berufsfreiheit und Eigentum sowie über den Gleichheitsgrundsatz und Diskriminierungsverbote diskutiert. Bemerkenswert waren die je nach Heimatland teils grundverschiedenen Lösungsansätze für ein und denselben Fall – viele Wege führen nach Rom. Gerade der gemeinsame Diskurs ermöglichte spannende



Konstantinsbogen

© Christiane Stopp

Einblicke in verschiedene nationale Rechtsordnungen: So vermisst beispielsweise der französische Verwaltungsrichter den in den sonstigen europäischen Rechtsordnungen weit verbreiteten Untersuchungsgrundsatz schmerzlich. Und der griechische Kollege kommt auch ohne Verfassungsgericht gut zurecht; er entscheidet selbst, ob ein Gesetz verfassungskonform ist oder wegen Verfassungswidrigkeit unangewendet bleibt.

Dieser rege fachliche Erfahrungsaustausch wurde bei Wein und Köstlichkeiten der italienischen Küche auch am Abend im Restaurant weitergeführt. Die Themenfelder wurden breiter – Karrierechancen in den osteuropäischen Mitgliedstaaten, Mutterschutz in Portugal und die Arbeitsbelastungen an österreichischen Zivilgerichten. Nicht zu vergessen der überaus lehrreiche Vortrag des italienischen Kollegen über die vier Klassiker der römischen Pastagerichte.

Ein solches internationales Seminar ist natürlich auch ein wertvolles Forum für Grundsätzliches, zumal Justiz und Rechtsstaat derzeit ja vielerorts angegriffen werden. So war es Edith Zeller, der Präsidentin des AEAJ, ein wichtiges Anliegen, auch die schwere Lage tausender willkürlich entlassener und teils sogar inhaftierter Kollegen in der Türkei in den Fokus zu rücken. Daneben sensibilisierte eine polnische Richterkollegin für die andauernde polnische Verfassungskrise – in der die Regierungspartei versucht, die Funktionsfähigkeit des Verfassungsgerichts durch Verfahrensvorgaben zu beeinträchtigen.

Etwa dreiviertel der nationalen Gesetze, die in den jeweiligen Mitgliedstaaten jeweils durch nationale Richter ausulegen und anzuwenden sind, haben ihren Ursprung in einem Rechtsakt der Europäischen Union. Die Auffassungen über die Anforderungen an Rechtsstaatlichkeit und den Geltungsbereich einzelner menschenrechtlicher Garantien, beispielsweise im Bereich der Presse- oder Wissenschaftsfreiheit, driften aber teilweise zwischen den EU-Mitgliedstaaten auseinander. Umso wichtiger sind Seminare wie dieses, in denen nicht nur die europarechtliche Sensibilität und Kompetenz der Rechtsanwender gestärkt, sondern auch Gespräche über problematische europäische Entwicklungen im Bereich der Judikative geführt und Kontakte mit den Kollegen anderer Mitgliedstaaten geknüpft werden.

Christiane Stopp, Richterin am VG, Berlin.

Aktuelle Entscheidungen des EuGH und des EGMR

An dieser Stelle finden Sie eine Auswahl von Entscheidungen des EuGH und des EGMR mit Bezug zum Verwaltungsrecht sowie Hinweise auf eingereichte Vorabentscheidungsersuchen. Die Übersicht umfasst den Zeitraum seit dem letzten BDVR-Rundschreiben und die in dieser Zeit erschienenen Veröffentlichungen im Amtsblatt der EU.

Die Entscheidungen des EuGH sind im Volltext abrufbar unter www.curia.europa.eu. Dort kann auch der Stand anhängiger Verfahren abgefragt werden.

Entscheidungen des EGMR sind in englischer oder französischer Sprache zu finden unter www.echr.coe.int. Hinweise auf deutsche Übersetzungen ausgewählter Entscheidungen des EGMR sowie im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz erstellte Berichte über die Rechtsprechung des EGMR im Jahr 2015 (und davor) in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland sowie in Fällen gegen andere Staaten als Deutschland, die von Relevanz für das deutsche Recht sind, finden sich unter www.egmr.org.

Unter <http://fra.europa.eu/de/charterpedia> ist das von der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte geführte Online-Tool »Charterpedia« zu finden, das eine Informationssammlung und Kommentierung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union einschließlich Entscheidungshinweisen darstellt (auch als App erhältlich).

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat in diesem Jahr seine App CVRIA für Smartphones und Tablets gestartet. Die App ist in 23 Sprachen verfügbar und in vier Rubriken unterteilt: Die Kategorie »Rechtsprechung« bietet Zugang zu den jüngsten Urteilen, Beschlüssen und Schlussanträgen. Unter »Pressemitteilungen« können die letzten zehn Pressemitteilungen angezeigt werden. Schließlich gibt der »Gerichtskalender« einen Überblick über die in den nächsten fünf Wochen angesetzten Termine für mündliche Verhandlungen, für die Stellung von Schlussanträgen und für Urteilsverkündungen. Im Feld »Suche« kann in der gesamten Rechtsprechung der Unionsgerichte anhand der Rechtssachnummer, der Namen der Parteien und des Datums sowie im Rahmen einer Volltextsuche gesucht werden. Die App ist gratis auf »Google Play« und im »App Store« erhältlich.

Aktuelle EuGH-Vorlagen aus Österreich finden Sie unter https://www.vwgh.gv.at/rechtsprechung/vorabentscheidungsantraege_an_den_eugh/index.html.

Der EuGH hat seine Empfehlungen für Vorlagen neu gefasst (Amtsblatt der Europäischen Union C 439/1 vom 25. November 2016; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:439:FULL&from=EN>).

I. EuGH/EuG

Urteil vom 31.01.2017, Rs. C-573/14 (Lounani)

ECLI:EU:C:2017:71

Ein Asylantrag kann abgelehnt werden, wenn der Antragsteller an den Aktivitäten einer terroristischen Vereinigung beteiligt war. Es ist weder erforderlich, dass der Antragsteller persönlich terroristische Handlungen begangen hat, noch, dass er zu solchen Handlungen angestiftet hat oder daran beteiligt war.

Stichworte: Vorabentscheidungsersuchen des Conseil d'État – Belgien;

Art. 12 Abs. 2 Buchst. c und Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 2004/83/EG;

Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts; Asyl; Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge; Ausschluss von der Anerkennung als Flüchtling; Begriff »Handlungen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen«; Bedeutung; führendes Mitglied einer terroristischen Vereinigung; strafrechtliche Verurteilung wegen der Beteiligung an den Aktivitäten einer terroristischen Vereinigung; Einzelprüfung.

Tenor: Art. 12 Abs. 2 Buchst. c der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29.04.2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes ist dahin auszulegen, dass nicht nur dann angenommen werden kann, dass der dort vorgesehene Grund für den Ausschluss von der Anerkennung als Flüchtling vorliegt, wenn die Person, die internationalen Schutz beantragt, wegen einer der in Art. 1 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates vom 13.06.2002 zur Terrorismusbekämpfung vorgesehenen terroristischen Straftaten verurteilt worden ist.

Art. 12 Abs. 2 Buchst. c und Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 2004/83 sind dahin auszulegen, dass Handlungen der Beteiligung an den Aktivitäten einer terroristischen Vereinigung – wie jene, wegen deren der Beschwerdegegner des Ausgangsverfahrens verurteilt worden ist – den Ausschluss von der Anerkennung als Flüchtling rechtfertigen können, auch wenn nicht erwiesen ist, dass die betreffende Person eine terroristische Handlung im Sinne der Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen begangen, zu begehen versucht oder angedroht hat. Für die Einzelprüfung der Tatsachen, anhand deren beurteilt werden kann, ob schwerwiegende Gründe zu der Annahme berechtigen, dass sich eine Person Handlungen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen, zuschulden kommen ließ, zu solchen Handlungen angestiftet oder sich in sonstiger Weise daran beteiligt

hat, sind sowohl der Umstand, dass diese Person von den Gerichten eines Mitgliedstaats wegen der Beteiligung an den Aktivitäten einer terroristischen Vereinigung verurteilt worden ist, als auch die Feststellung, dass diese Person ein führendes Mitglied dieser Vereinigung war, von besonderer Bedeutung, ohne dass nachgewiesen werden müsste, dass diese Person selbst zu einer terroristischen Handlung angestiftet oder sich in sonstiger Weise daran beteiligt hat.

Urteil vom 07.03.2017, Rs. C-638/16 (X und X)

ECLI:EU:C:2017:292

Pressemitteilung vom 07.03.2017: Die Mitgliedstaaten sind nach dem Unionsrecht nicht verpflichtet, Personen, die sich in ihr Hoheitsgebiet begeben möchten, um dort Asyl zu beantragen, ein humanitäres Visum zu erteilen, sondern es steht ihnen weiterhin frei, dies auf der Grundlage ihres nationalen Rechts zu tun. Das Unionsrecht legt ausschließlich die Verfahren und Voraussetzungen für die Erteilung von Visa für die Durchreise durch das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder für geplante Aufenthalte in diesem Gebiet von höchstens 90 Tagen fest.

Am 12.10.2016 stellte ein syrisches Ehepaar, das mit seinen drei kleinen Kindern in Aleppo (Syrien) lebt, bei der belgischen Botschaft in Beirut (Libanon) Anträge auf humanitäre Visa, bevor sie am folgenden Tag nach Syrien zurückkehrten. Mit ihren Anträgen begeherten sie auf der Grundlage des EU-Visakodex die Erteilung von Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit, die es ihnen ermöglichen sollten, die belagerte Stadt Aleppo zu verlassen, um in Belgien Asyl zu beantragen. Einer der Ehepartner gab u. a. an, er sei von einer bewaffneten Gruppe entführt, geschlagen und gefoltert worden, bevor er schließlich gegen Lösegeld freigelassen worden sei. Die Familie hebt insbesondere die Verschlechterung der Sicherheitslage in Syrien im Allgemeinen und in Aleppo im Besonderen sowie den Umstand hervor, dass sie aufgrund ihres christlich-orthodoxen Glaubens der Gefahr einer Verfolgung wegen ihrer religiösen Überzeugung ausgesetzt seien.

Am 18.10.2016 lehnte das Ausländeramt (Belgien) die Anträge ab. Es vertritt die Auffassung, dass die syrische Familie, da sie ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit erhalten wolle, um in Belgien Asyl zu beantragen, offensichtlich beabsichtigt habe, sich länger als 90 Tage in Belgien aufzuhalten, was im Widerspruch zum EU-Visakodex stehe. Zudem liefe die Gestattung der Erteilung eines Einreisevisums für diese Familie, damit sie in Belgien einen Asylantrag stellen könne, darauf hinaus, es ihr zu ermöglichen, bei einer diplomatischen Vertretung Asyl zu beantragen.

Die syrische Familie ficht die Ablehnungsentscheidung vor dem Conseil du Contentieux des étrangers (Rat für Ausländerstreitsachen, Belgien) an. Sie vertritt die Auffassung, dass die Charta der Grundrechte der EU und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) den Mitgliedstaaten die positive Verpflichtung auferlegten, das Asylrecht zu gewährleisten. Die Gewährung internationalen Schutzes sei das einzige Mittel, um die Gefahr eines Verstoßes gegen

das Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung abzuwenden. Unter diesen Umständen hat der Conseil du Contentieux des étrangers im Eilverfahren beschlossen, dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. Er bringt u. a. vor, nach dem Visakodex sei ein Visum namentlich dann zu erteilen, wenn der betreffende Mitgliedstaat dies aufgrund internationaler Verpflichtungen für erforderlich »hält«, und wirft die Frage nach dem Umfang des den Mitgliedstaaten in diesem Zusammenhang eingeräumten Beurteilungsspielraums auf.

In dem Urteil weist der Gerichtshof zunächst darauf hin, dass der Visakodex auf der Grundlage einer Bestimmung des EG-Vertrags erlassen wurde, wonach der Rat Maßnahmen über Visa für geplante Aufenthalte von höchstens drei Monaten beschließt. Folglich werden mit dem Visakodex die Verfahren und Voraussetzungen für die Erteilung von Visa für die Durchreise durch das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder für geplante Aufenthalte in diesem Gebiet von höchstens 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen festgelegt. Die syrische Familie stellte ihre Anträge auf Visa aus humanitären Gründen aber in der Absicht, in Belgien Asyl und somit einen nicht auf 90 Tage beschränkten Aufenthaltstitel zu beantragen.

Demzufolge fallen diese Anträge, obgleich sie formal auf der Grundlage des Visakodex gestellt wurden, nicht in dessen Anwendungsbereich.

Der Gerichtshof weist ferner darauf hin, dass der Unionsgesetzgeber bisher keinen Rechtsakt erlassen hat, der die Voraussetzungen betrifft, unter denen die Mitgliedstaaten Drittstaatsangehörigen aus humanitären Gründen Visa oder Aufenthaltstitel für einen langfristigen Aufenthalt erteilen. Die Anträge der syrischen Familie fallen daher allein unter das nationale Recht. Da die in Rede stehende Situation somit nicht vom Unionsrecht geregelt ist, sind die Vorschriften der Charta nicht auf sie anwendbar.

Der Gerichtshof stellt außerdem klar, dass die Situation der syrischen Familie nicht dadurch gekennzeichnet ist, dass Zweifel an der von ihr bekundeten Absicht bestehen, das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vor Ablauf der Gültigkeit des beantragten Visums zu verlassen, sondern durch einen Antrag, der einen anderen Gegenstand hat als den eines Visums für einen kurzfristigen Aufenthalt.

Könnten Drittstaatsangehörige Visumanträge stellen, um die Gewährung internationalen Schutzes im Mitgliedstaat ihrer Wahl zu erreichen, würde dies die allgemeine Systematik des Systems beeinträchtigen, das die Union zur Bestimmung des für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaats geschaffen hat.

Der Gerichtshof kommt zu dem Ergebnis, dass für einen Antrag auf ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit, der von einem Drittstaatsangehörigen aus humanitären Gründen auf der Grundlage des Visakodex bei der Vertretung des Zielmitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines Drittstaats in der Absicht gestellt wird, sogleich nach seiner Ankunft in diesem Mitgliedstaat einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen und sich infolgedessen in einem Zeitraum von 180 Tagen länger als 90 Tage dort aufzuhalten, nicht der Visakodex gilt, sondern beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts allein das nationale Recht.

Stichworte: Vorabentscheidungsersuchen des Conseil du Contentieux des étrangers (Rat für Ausländerstreitsachen, Belgien).

Die Entscheidung liegt bisher nur auf Französisch vor.

Urteil vom 09.03.2017, Rs. C-342/15 (Piringer)

ECLI:EU:C:2017:196

Die Mitgliedstaaten können den Notaren die Vornahme von Beglaubigungen der Echtheit von Unterschriften auf Urkunden, die für die Schaffung oder Übertragung von Rechten an Liegenschaften erforderlich sind, vorbehalten. Dieses Erfordernis trägt zur Gewährleistung der Rechtssicherheit von Grundstückstransaktionen und zur Funktionsfähigkeit des Grundbuchs bei.

Stichworte: Vorabentscheidungsersuchen des Obersten Gerichtshof Österreich;

Art. 56 AEUV;

Freier Dienstleistungsverkehr der Rechtsanwälte; Möglichkeit der Mitgliedstaaten, die Abfassung förmlicher Urkunden, mit denen ein Recht an Grundstücken geschaffen oder übertragen wird, bestimmten Gruppen von Rechtsanwälten vorzubehalten; Regelung eines Mitgliedstaats, nach der die Echtheit der Unterschrift auf einem Grundbuchsgesuch notariell beglaubigt werden muss.

Tenor: Art. 1 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 77/249/EWG des Rates vom 22.03.1977 zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs der Rechtsanwälte ist dahin auszulegen, dass er auf eine Regelung eines Mitgliedstaats wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, die den Notaren die Vornahme von Beglaubigungen der Echtheit von Unterschriften auf Urkunden, die für die Schaffung oder Übertragung von Rechten an Liegenschaften erforderlich sind, vorbehält und dadurch die Möglichkeit ausschließt, in diesem Mitgliedstaat eine solche, von einem in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Rechtsanwalt vorgenommene Beglaubigung anzuerkennen, keine Anwendung findet.

Art. 56 AEUV ist dahin auszulegen, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nicht entgegensteht, die den Notaren die Vornahme von Beglaubigungen der Echtheit von Unterschriften auf Urkunden, die für die Schaffung oder Übertragung von Rechten an Liegenschaften erforderlich sind, vorbehält und dadurch die Möglichkeit ausschließt, in diesem Mitgliedstaat eine solche, von einem in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Rechtsanwalt im Einklang mit seinem nationalen Recht vorgenommene Beglaubigung anzuerkennen.

Urteil vom 14.03.2017, Rs. C-157/15, C-188/15 (G4S Secure Solutions; Bougnaoui und ADDH)

ECLI:EU:C:2017:203 und ECLI:EU:C:2017:204

Eine unternehmensinterne Regel, die das sichtbare Tragen jedes politischen, philosophischen oder religiösen Zeichens verbietet, stellt keine unmittelbare Diskriminierung dar.

Ohne eine solche Regel kann der Wille eines Arbeitgebers, den Wünschen eines Kunden zu entsprechen, wonach seine Leistungen nicht mehr von einer Arbeitnehmerin erbracht werden sollen, die ein islamisches Kopftuch trägt, jedoch nicht als berufliche Anforderung angesehen werden, die das Vorliegen einer Diskriminierung auszuschließen vermag.

Stichworte: Vorabentscheidungsersuchen des Hof van Cassatie (Kassationshof, Belgien) bzw. der Cour de cassation (Kassationsgerichtshof, Frankreich);

Richtlinie 2000/78/EG; Sozialpolitik; Gleichbehandlung; Diskriminierung wegen der Religion oder der Weltanschauung; unternehmensinterne Regelung, die den Arbeitnehmern verbietet, am Arbeitsplatz sichtbare politische, philosophische oder religiöse Zeichen zu tragen; unmittelbare Diskriminierung; Fehlen; mittelbare Diskriminierung; Verbot für eine Arbeitnehmerin, ein islamisches Kopftuch zu tragen; wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung; Begriff; Wunsch eines Kunden, die Leistungen nicht von einer Arbeitnehmerin ausführen zu lassen, die ein islamisches Kopftuch trägt.

Tenor (C-157/15): Art. 2 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27.11.2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ist dahin auszulegen, dass das Verbot, ein islamisches Kopftuch zu tragen, das sich aus einer internen Regel eines privaten Unternehmens ergibt, die das sichtbare Tragen jedes politischen, philosophischen oder religiösen Zeichens am Arbeitsplatz verbietet, keine unmittelbare Diskriminierung wegen der Religion oder der Weltanschauung im Sinne dieser Richtlinie darstellt.

Eine solche interne Regel eines privaten Unternehmens kann hingegen eine mittelbare Diskriminierung im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2000/78 darstellen, wenn sich erweist, dass die dem Anschein nach neutrale Verpflichtung, die sie enthält, tatsächlich dazu führt, dass Personen mit einer bestimmten Religion oder Weltanschauung in besonderer Weise benachteiligt werden, es sei denn, sie ist durch ein rechtmäßiges Ziel wie die Verfolgung einer Politik der politischen, philosophischen und religiösen Neutralität durch den Arbeitgeber im Verhältnis zu seinen Kunden sachlich gerechtfertigt, und die Mittel zur Erreichung dieses Ziels sind angemessen und erforderlich; dies zu prüfen, ist Sache des vorlegenden Gerichts.

Tenor (C-188/15): Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27.11.2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ist dahin auszulegen, dass der Wille eines Arbeitgebers, den Wünschen eines Kunden zu

entsprechen, die Leistungen dieses Arbeitgebers nicht mehr von einer Arbeitnehmerin ausführen zu lassen, die ein islamisches Kopftuch trägt, nicht als eine wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung im Sinne dieser Bestimmung angesehen werden kann.

Urteil vom 04.04.2017, Rs. C-544/15 (Fahimian)

ECLI:EU:C:2017:255

Die nationalen Behörden können einer iranischen Staatsangehörigen, die Absolventin einer von restriktiven Maßnahmen betroffenen Universität ist, zum Schutz der öffentlichen Sicherheit ein Visum für ein Studium in einem sensiblen Bereich wie der IT-Sicherheit verweigern.

Die nationalen Behörden verfügen bei der Prüfung, ob eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit vorliegt, über einen weiten Beurteilungsspielraum, müssen aber die ablehnende Entscheidung hinreichend begründen.

Stichworte: Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Berlin; Art. 6 Abs. 1 Buchst. d Richtlinie 2004/114/EG;

Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts; Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen; Ablehnung der Zulassung; Begriff der »Bedrohung für die öffentliche Sicherheit«; Beurteilungsraum.

Tenor: Nach alledem ist auf die Vorlagefragen zu antworten, dass Art. 6 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13.12.2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst dahin auszulegen ist, dass die zuständigen nationalen Behörden, bei denen ein Drittstaatsangehöriger ein Visum zu Studienzwecken beantragt, über einen weiten Beurteilungsspielraum verfügen, wenn sie anhand aller die Situation des Drittstaatsangehörigen kennzeichnenden relevanten Umstände prüfen, ob er eine – auch nur potenzielle – Bedrohung für die öffentliche Sicherheit darstellt. Diese Bestimmung ist außerdem dahin auszulegen, dass sie die zuständigen nationalen Behörden nicht daran hindert, einem Drittstaatsangehörigen, der einen Hochschulabschluss einer Universität besitzt, die wegen ihres umfangreichen Engagements gegenüber der iranischen Regierung in militärischen oder militärisch relevanten Bereichen restriktiven Maßnahmen der Union unterliegt, und der in dem betreffenden Mitgliedstaat in einem für die öffentliche Sicherheit sensiblen Bereich forschen möchte, die Zulassung in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats zu Studienzwecken zu verweigern, wenn die Behörden aufgrund der ihnen vorliegenden Informationen Anlass zu der Befürchtung haben, dass die Kenntnisse, die der Betreffende bei seiner Forschung erwürbe, später zu Zwecken verwendet werden könnten, die der öffentlichen Sicherheit zuwiderlaufen. Es ist Sache des mit einer Klage gegen diese Entscheidung befassten nationalen Gerichts, zu prüfen, ob die Entscheidung der zuständigen nationalen Behörden, das beantragte Visum nicht zu erteilen, auf einer ausreichenden Begründung und einer hinreichend gesicherten tatsächlichen Grundlage beruht.

II. EGMR

Urteil vom 14.03.2017 – 47287/15

(Ilias und Ahmed ./ Ungarn)

Ungarn hat dem EGMR zufolge das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Art. 5 § 1 und 4 EMRK), das Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Art. 3 EMRK) sowie das Recht auf effektiven Rechtsschutz (Art. 13 EMRK) zweier Asylbewerber aus Bangladesch verletzt. Diese waren am 15.09.2015 über Serbien nach Ungarn gelangt und hatten dort Asyl beantragt. Sie wurden 23 Tage im Transitlager Röszke im Grenzbereich zwischen Ungarn und Serbien festgehalten und durften das Lager nicht in Richtung Ungarn verlassen. Ihre Asylanträge wurden wegen ihrer Einreise über Serbien, das durch Regierungsdekret als sicherer Drittstaat eingestuft worden war, als unzulässig abgelehnt. Nach gerichtlicher Bestätigung der Ablehnungsentscheidung wurden die Antragsteller zur serbischen Grenze geleitet, von wo sie nach Serbien ausreisten.

Eine Verletzung von Art. 5 EMRK nahm der EGMR an, da eine rechtswidrige »De-facto-Inhaftierung« der Antragsteller vorgelegen habe, gegen die kein Rechtsschutz möglich gewesen sei. Die Unterbringungsbedingungen in der Transitzone Röszke waren dem Gerichtshof zufolge in diesen konkreten Fällen zufriedenstellend. Eine Verletzung von Art. 13 EMRK lag jedoch darin, dass den Antragstellern keine Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung gestanden hätten, mit denen sie gegen die Bedingungen ihrer Unterbringung hätten vorgehen können.

Die Einstufung Serbiens als sicherer Drittstaat sah der Gerichtshof nicht als überzeugend begründet an. Die ungarischen Behörden hätten eine Einzelfallprüfung unterlassen und stattdessen schematisch auf die von der Regierung erstellte Liste sicherer Drittstaaten verwiesen, ohne Länderberichte des UNHCR sowie anerkannter internationaler Menschenrechtsorganisationen zur Situation in Serbien zu berücksichtigen. Ferner sei den Antragstellern eine unfaire und erhebliche Beweislast dafür auferlegt worden, dass sie bei einer Abschiebung nach Serbien der ernsthaften Gefahr (real risk) einer Kettenabschiebung (chain-refoulement) bis nach Griechenland und damit unmenschlichen und erniedrigenden Aufnahmebedingungen hätten ausgesetzt sein können. Wegen weiterer Verfahrensmängel nahm der Gerichtshof im Ergebnis an, dass den Antragstellern die ernsthafte Gefahr einer Verletzung ihrer Rechte aus Art. 3 EMRK drohte.

Urteil vom 16.03.2017 – 23621/11

(Fröbrich ./ Deutschland)

Es stellt nicht zwangsläufig einen Verstoß gegen das Recht auf ein faires Verfahren (Art. 6 EMRK) dar, wenn über das Rechtsmittel gegen die Rücknahme der Entscheidungen über die Gewährung von Leistungen nach §§ 17, 17a des Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetzes ohne mündliche Verhandlung entschieden wird. Der Antragsteller war 1994 wegen einer rechtsstaatswidrigen Verurteilung in der ehemaligen DDR aus dem Jahr 1958 strafrechtlich rehabilitiert

worden und hatte eine Kapitalentschädigung für die erlittene Freiheitsentziehung erhalten. Seit Ende 2007 wurde ihm die monatliche besondere Zuwendung für Haftopfer gewährt. Nach einer Mitteilung des Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR, dass der Antragsteller entgegen seiner eigenen Angaben in den Jahren 1953 bis 1954 inoffizieller Mitarbeiter des Staatssicherheitsdienstes gewesen sei, wurden die Bewilligungsbescheide Anfang des Jahres 2009 zurückgenommen und die erhaltenen Zahlungen zurückgefordert. Den hiergegen gestellten Antrag auf gerichtliche Entscheidung wies das Landgericht Frankfurt (Oder) im Februar 2010 zurück, ohne den Antragsteller persönlich anzuhören. Die weiteren innerstaatlichen Rechtsmittel blieben erfolglos.

Der Verzicht auf die persönliche Anhörung des Antragstellers verstößt im konkreten Fall dem EGMR zufolge nicht gegen Art. 6 der Konvention. Zwar folge hieraus grundsätzlich das Recht auf eine öffentliche und mündliche Anhörung.

Hierauf könne aber bei Vorliegen besonderer Umstände verzichtet werden, etwa wenn das Verfahren ausschließlich Rechts- oder technische Fragen betreffe, es nicht um Fragen der Glaubhaftigkeit gehe oder Tatsachen streitig seien. Im konkreten Fall habe der Antragsteller den Feststellungen des Landgerichts zufolge nicht dargelegt, dass seine inoffizielle Tätigkeit für die Stasi aufgrund unerträglichen Drucks erfolgt sei. Dass der Antragsteller eigenes Leid erfahren habe, spiele für die Rücknahmeentscheidungen keine Rolle. Im Ergebnis habe das Landgericht daher in zulässiger Weise auf die Durchführung einer persönlichen Anhörung des Antragstellers verzichten dürfen.

Dr. Claudia Perlitius, Richterin am VG und Rautgundis Schneider, Vorsitzende Richterin am VG, jeweils Berlin



AUS DEM BDVR UND E.V.

Stellungnahme vom 03.04.2017 im Verfahren 2 BvR 780/16

Richter auf Zeit verfassungsrechtlich bedenklich

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen bedankt sich für die Gelegenheit, in dem Verfassungsbeschwerdeverfahren 2 BvR 780/16 Stellung zu nehmen. Er äußert sich wie folgt:

Zusammenfassung

Der Einsatz von Richtern auf Zeit auf der Grundlage von § 17 Nr. 3 i.V.m. § 18 VwGO ist nicht nur rechtspolitisch verfehlt (vgl. insoweit die Stellungnahme des Bunds Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen vom 06.10.2015). Er ist auch für kaum mehr mit Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG vereinbar.

Sachverhalt

Gemäß § 17 Nr. 3 VwGO können bei den Verwaltungsgerichten auch Richter auf Zeit verwendet werden. Nach § 18 Satz 1 VwGO kann zur Deckung eines nur vorübergehenden Personalbedarfs ein Beamter auf Lebenszeit mit der Befähigung zum Richteramt für die Dauer von mindestens zwei Jahren, längstens jedoch für die Dauer seines Hauptamts, zum Richter auf Zeit ernannt werden. § 15 Abs. 1 Satz 1 und 3 sowie Abs. 2 des Deutschen Richtergesetzes ist gemäß § 18 Satz 2 VwGO entsprechend anzuwenden.

higung zum Richteramt für die Dauer von mindestens zwei Jahren, längstens jedoch für die Dauer seines Hauptamts, zum Richter auf Zeit ernannt werden. § 15 Abs. 1 Satz 1 und 3 sowie Abs. 2 des Deutschen Richtergesetzes ist gemäß § 18 Satz 2 VwGO entsprechend anzuwenden.

Verfassungsrechtlicher Maßstab

Gemäß Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG darf niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen werden. Ein Gericht, das nicht in jeder Hinsicht den Anforderungen des Grundgesetzes entspricht, genügt nicht mehr dem Erfordernis eines gesetzlichen Richters¹.

Gemäß Art. 97 Abs. 1 GG sind die Richter unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen. Nach Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG können die hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richter wider ihren Willen nur kraft richterlicher

¹ BVerfG, Beschl. v. 17.11.1959 – 1 BvR 88/56, 59/57, 212/59 – BVerfGE 10, 200 <213>.

Entscheidung und nur aus Gründen und unter den Formen, welche die Gesetze bestimmen, vor Ablauf ihrer Amtszeit entlassen oder dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistet durch die grundsätzliche Inamovibilität die persönliche und damit zugleich auch die sachliche Unabhängigkeit der hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richter.

»Hauptamtlich und planmäßig angestellt« sind solche Richter, die keine andere Haupttätigkeit als die des Richters ausüben und auf eine Planstelle berufen worden sind. Eine endgültige Anstellung bedingt – anders als noch Art. 104 Abs. 1 Satz 1 WRV – nicht die Ernennung zum Richter auf Lebenszeit. Maßgeblich ist vielmehr allein die Einweisung des Richters in eine Planstelle für die Dauer seiner Amtszeit. Nur hieran knüpft der verfassungsrechtliche Schutz des Art. 97 Abs. 2 GG an².

Von dem Anwendungsbereich der Norm nicht erfasst werden wegen mangelnder Endgültigkeit der Anstellung insbesondere Richter auf Probe im Sinne des § 12 DRiG und Richter kraft Auftrags im Sinne des § 14 DRiG und wegen mangelnder Hauptamtlichkeit der Anstellung Richter im Nebenamt im Sinne des § 16 VwGO und ehrenamtliche Richter, was nicht bedeutet, dass diesen Richtern nicht ebenfalls zur Absicherung ihrer sachlichen Unabhängigkeit ein Minimum an persönlicher Unabhängigkeit garantiert sein muss.

Dem Schutz des Art. 97 Abs. 2 GG unterfällt nicht nur der auf Lebenszeit ernannte Richter, sondern auch der Richter auf Zeit im Sinne des § 11 DRiG, wobei der Verfassungsgesetzgeber als selbstverständlich davon ausgegangen ist, dass die Gerichte, soweit Berufsrichter beschäftigt werden, grundsätzlich mit hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richtern besetzt sind³. Art. 97 Abs. 2 GG liegt die Vorstellung von dem Regeltypus des hauptamtlich und planmäßig angestellten Lebenszeitrichters zugrunde⁴.

Die Regelung, ob Richter auf Lebenszeit oder nur auf Zeit berufen werden, überlässt die Norm dem einfachen Bundesgesetzgeber⁵. Hierbei unterliegt sowohl die Auswahl und Ernennung von Richtern als auch die Dauer der Amtszeit von Richtern auf Zeit ob ihres jeweiligen verfassungsrechtlichen Bezuges zur persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit einem strengen Parlamentsvorbehalt⁶. Dies schließt es aus, dass sich der Gesetzgeber seiner Regelungspflicht durch eine Delegation auf die Exekutive begibt.

Verfassungsrechtliche Bedenken

1. Verwendungsvoraussetzung vorübergehender Personalbedarf

§ 18 Satz 1 VwGO knüpft die Verwendung von Richtern auf Zeit bei den Verwaltungsgerichten an einen nur vorübergehenden Personalbedarf (vgl. auch BT-Drs. 18/6185 S. 57). Dieser unbestimmte Rechtsbegriff begegnet aus hiesiger Sicht unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten noch keinen durchgreifenden Bedenken (vgl. hingegen BR-Drs. 446/1/15 S. 10; ferner Ruthig, in: Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 22. Aufl., § 18 Rn. 3). Durch die Möglichkeit einer Abgrenzung zu einem nicht nur vorüber-

gehenden Personalbedarf erscheint eine Entscheidung der Landesjustizverwaltung über das Bestehen eines Bedarfs im Sinne des § 18 Satz 1 VwGO gerade noch messbar, in ihrem Ausmaße für den Bürger noch voraussehbar und berechenbar und einer gerichtlichen Kontrolle zugänglich⁷.

2. Dauer der Amtszeit

Art. 97 Abs. 2 GG wird durch die Einweisung eines Richters auf Zeit in eine Planstelle nur dann angemessen Rechnung getragen, wenn dessen Amtszeit so ausreichend bemessen ist, dass dadurch seine persönliche und sachliche Unabhängigkeit nicht ernsthaft infrage gestellt wird. Diesem Erfordernis ist bei einer Berufung für die Dauer von drei⁸, vier⁹ oder sechs¹⁰ Jahren angemessen Rechnung getragen. Bei einer Amtszeit von nur zwei Jahren mögen insoweit Zweifel bestehen (vgl. indes § 12 des Entwurfs einer Verwaltungsprozessordnung <VwPO-E>; ferner Panzer, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand: 31.06.2016, § 18 Rn. 8; Schmidt-Räntsch, Deutsches Richterrecht, 6. Aufl. 2009, § 11 Rn. 4; Kronisch, Richter auf Zeit am Verwaltungsgericht, DVBl. 2016, 490 <493>; Kronisch, Praktische Fragen beim Einsatz von Richtern auf Zeit am Verwaltungsgericht, NJW 2016, 1623, jeweils unter Hinweis auf die wirtschaftliche Absicherung des Richters auf Zeit).

§ 18 Satz 1 VwGO bestimmt als Dauer der Amtszeit des Richters auf Zeit eine Mindestdauer von zwei Jahren. Damit wird der Exekutive in Gestalt der Landesjustizverwaltung die Befugnis eingeräumt, die Dauer der Amtszeit vor der Berufung des Beamten in das Richterverhältnis im Einzelfall festzulegen. Mit Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG dürfte es nicht im Einklang stehen, der Landesjustizverwaltung die Möglichkeit zu eröffnen, über die Dauer der Amtszeit einzelner Richter auf Zeit zu befinden. Verfassungsrechtlich erscheint hier eine starre gesetzliche Vorgabe gefordert. Nur eine solche Regelung dürfte dem Gebot einer konkreten und unmittelbaren gesetzlichen Regelung¹¹ entsprechen.

2 BVerfG, Beschl. v. 09.11.1955 – 1 BvL 13/52, 1 BvL 21/52 – BVerfGE 4, 331 <345>.

3 BVerfG, Beschl. v. 09.11.1955 – 1 BvL 13/52, 1 BvL 21/52 – BVerfGE 4, 331 <345>.

4 Vgl. Kronisch, Richter auf Zeit am Verwaltungsgericht, DVBl. 2016, 490 <491> m.w.N.

5 BVerfG, Beschl. v. 24.11.1964 – 2 BvL 19/63 – BVerfGE 18, 241 <255> m.w.N.

6 Vgl. zu Art. 101 Abs. 2 GG BVerfG, Beschl. v. 20.01.1970 – 2 BvR 149/65 – BVerfGE 27, 355 <362 f.>.

7 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 03.03.2004 – 1 BvF 3/92 – BVerfGE 110, 33 <53 ff.>; in diesem Sinne zu § 18 Satz 1 VwGO Kronisch, Richter auf Zeit am Verwaltungsgericht, DVBl. 2016, 490 <491 f.>.

8 BVerfG, Beschl. v. 24.11.1964 – 2 BvL 19/63 – BVerfGE 18, 241 <255> und v. 26.05.1976 – 2 BvL 13/75 – BVerfGE 42, 206 <210>.

9 BVerfG, Beschl. v. 11.06.1969 – 2 BvR 518/66 – BVerfGE 26, 186 <199> und v. 17.12.1969 – 2 BvR 271, 342/68 – BVerfGE 27, 312 <322>.

10 BVerfG, Beschl. v. 09.05.1962 – 2 BvL 13/60 – BVerfGE 14, 56 <71>.

11 BVerfG, Beschl. v. 20.01.1970 – 2 BvR 149/65 – BVerfGE 27, 355 <362 f.>.

3. Verknüpfung von Hauptamt und Richteramt

Verfassungsrechtlich bedenklich erscheint es ferner, die Ernennung uneingeschränkt an den Fortbestand des Hauptamtes zu koppeln. § 18 Satz 1 VwGO beinhaltet insoweit zwar eine umfassende (BVerfG, Beschl. v. 20.01.1970 – 2 BvR 149/65 – BVerfGE 27, 355 <363>), abschließende (Maierhöfer, Der »Richter auf Zeit« nach § 18 VwGO i.d.F. des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes – Verfassungsrechtlich bedenklich?, NVwZ 2015, 1655 <1656>) Regelung, die keinen Bedenken begegnet, soweit sie die Dauer der Amtszeit des Richters zeitlich auf den regulären Eintritt in den Ruhestand beschränkt (Wysk, Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Aufl. 2016, § 18 Rn. 4). Indes bedarf es noch einer weitergehenden Überzeugungsbildung, dass auch jede Beendigung des Beamtenverhältnisses aus sonstigen Gründen ohne – eine in § 18 VwGO nicht vorgesehene – Zwischenschaltung eines Richterdienstgerichts mit der Garantie der persönlichen Unabhängigkeit im Sinne des Art. 97 Abs. 2 Satz 1 GG in Einklang steht (vgl. einerseits § 12 VwPO-E und andererseits BVerfG, Beschl. v. 09.05.1962 – 2 BvL 13/60 – BVerfGE 14, 56 <71>; ferner Panzer, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand: 31. Juni 2016, § 18 Rn. 8; Wysk, Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Aufl. 2016, § 18 Rn. 4; Maierhöfer, Der »Richter auf Zeit« nach § 18 VwGO idF des Asyl-

verfahrensbeschleunigungsgesetzes – Verfassungsrechtlich bedenklich?, NVwZ 2015, 1655 <1656>; Kronisch, Richter auf Zeit am Verwaltungsgericht, DVBl. 2016, 490 <492 f.>; Kronisch, Praktische Fragen beim Einsatz von Richtern auf Zeit am Verwaltungsgericht, NJW 2016, 1623 und 1625; a.A. Kimmel, in: Posser/Wolff, Beck'scher Online-Kommentar VwGO, Stand: 01.01.2017, § 18 Rn. 2). Die Beendigung des Beamtenverhältnisses infolge der Entfernung aus dem Beamtenverhältnis nach den Disziplinargesetzen berührt die Inamovibilität des Richters auf Zeit unmittelbar. Dieser unterscheidet sich von dem Richter im Nebenamt, für den in § 16 VwGO Entsprechendes geregelt ist, dadurch, dass dieser nur mit einer Mindestgarantie richterlicher Unabhängigkeit ausgestattet ist und dessen Nebenamt von dem Hauptamt abhängig ist.

Hinweis:

Die Stellungnahmen des BDVR an das BVerfG in den Verfahren 2 BvL 3/15 und 2 BvL 8/16, jeweils vom 03.04.2017, finden Sie zum Download unter:

<http://www.bdvr.de/index.php/id-20162017-131.html>.

Dr. Robert Seegmüller, Vorsitzender des BDVR



BUCHBESPRECHUNG

Rezension zu Joachim Wagner

»Ende der Wahrheitssuche – Justiz zwischen Macht und Ohnmacht«



Joachim Wagner hat ein neues Buch geschrieben: Nach »Richter ohne Gesetz – islamische Paralleljustiz gefährdet unseren Rechtsstaat« und »Vorsicht Rechtsanwalt – Ein Berufsstand zwischen Mammon und Moral« kommt nun nicht minder plakativ: »Ende der Wahrheitssuche – Justiz zwischen Macht und Ohnmacht«. Wagner, früher TV-Moderator des Politmagazins Panorama, widmet sich also ein drittes Mal einem Justizthema.

Für seine Bestandsaufnahme der aktuellen Lage der Justiz in der Bundesrepublik Deutschland war Wagner fleißig. Er hat insgesamt 280 Personen befragt, davon allein 157 Richterinnen und Richter. Wagner selbst sieht hierin eine breite empirische Basis, erhebt aber zugleich nicht in An-

spruch, ein wissenschaftliches Werk geschrieben zu haben. Dazu ist sein Themenspektrum auch zu breit und heterogen: Ausgangspunkt seines rund 250 Seiten umfassenden Werks ist die Beobachtung, dass Richter auf die Straße gehen, um für eine Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen, insbesondere ihrer Besoldung zu kämpfen. Offenbar ein Phänomen, welches für ihn bemerkenswert und Indiz für ein »gestörtes Vertrauensverhältnis zwischen Justiz und Politik« ist. Der Autor widmet sich dann der Frage, wer eigentlich Richter wird und was die jeweiligen Motive hierfür sind. Neben den »Idealisten mit Gerechtigkeitsgen« (es sollen 17 % sein) finden sich frustrierte Anwälte (32 %) und eine ebenso große Gruppe der »Zufallsrichter«.

Wagner kommt dann zu dem gewiss kontroverseren Teil seiner Abhandlung: Der »Feminisierung der Justiz«. Die Justiz hat sich Wagner zufolge zu einem »Paradies« für Frauen entwickelt, in der die Vereinbarkeit von Familie und Beruf geradezu exemplarisch ausgelebt werden kann; je mehr Frauen in den Gerichten beschäftigt sind, umso höher liegt die Teilzeitquote der richterlichen Arbeitskräfte insgesamt. Erstaunlicherweise gilt das seinen Feststellungen zufolge kaum für die neuen Bundesländer, auch weil die Versorgung mit Kindergartenplätzen hier traditionell besser gewährleistet ist. Zugleich räumt Wagner aber auch ein, dass die im Durchschnitt besseren Examensnoten der weiblichen Bewerber ein ebenso guter Grund dafür sind, dass heute deutlich mehr Frauen in der Justiz anfangen als früher.

Die neue Richtergeneration beschreibt er zugleich als unpolitisch und hoch qualifiziert, kommunikativ und leistungsstark. Diesen stellt er die »Jobber und Zweitberufler« gegenüber, die angepasst und ohne Ecken seien. Ob dies zutrifft, mag dahinstehen. Dass sich die von ihm so bezeichnete »junge Generation« mit dem Etikett anfreunden kann, die »Kinder von Coca Cola« zu sein, scheint indes zweifelhaft. Ebenso wenig dürften sich übrigens die schon länger im Amt befindlichen Kollegen kaum noch als »Kinder von Marx« verstehen.

In einem Buch über Richter darf vermutlich eine Auseinandersetzung über die richterliche Unabhängigkeit und ihre tatsächlichen oder vermeintlichen Auswüchse nicht fehlen. Auch Wagner lässt dieses Thema nicht aus, und er vertritt die These, zu häufig werde dieses Institut als Schutzschild und Alibi vorgeschoben. Und natürlich findet er unter den von ihm befragten Personen (kein Wunder bei der Vielzahl) genügend Zeugen, die seine Sicht der Dinge bestätigen. Die Ursache für den erfolglosen Kampf einer OLG-Präsidentin im Versuch, im Wege der Dienstaufsicht einen »Geringleister« zu einem höheren Arbeitspensum zu bewegen, sieht er in der (missbräuchlichen) Berufung auf die richterliche Unabhängigkeit. Die Bewertung dieses Instruments als »zäh und zahnlos« ist – aus seiner Sicht – daher konsequent. Die Einschätzung relativiert sich allerdings, wenn man sich vor Augen führt, wie selten Dienstgerichte überhaupt zum Einsatz kommen. Später im Werk wird das Thema erneut aufgegriffen, wenn es um die Reform des Gremiums insbesondere mit Blick auf seine Besetzung geht.

In sechs Einzelkapiteln widmet sich der Autor den spezifischen Problemen der einzelnen Gerichtsbarkeiten. Ein Schwerpunkt liegt naturgemäß auf der Strafgerichtsbarkeit, die auch sonst im Mittelpunkt der Medienberichterstattung steht. Der Fall Mollath steht pars pro toto für spektakuläres Justizversagen der vergangenen Jahre und den damit (auch empirisch feststellbaren) Ansehensverlust der Justiz; vor allem ist es aber der Alltag der Strafgerichte, der Wagner daran zweifeln lässt, dass die Wahrheitssuche noch im Mittelpunkt derartiger Verfahren steht. So stammt auch der Titel des Buches ursprünglich nicht von ihm, sondern ist einer Überschrift der Süddeutschen Zeitung zum Verfahren gegen Bernie Ecclestone entlehnt, das gegen die Zahlung der beträchtlichen Summe von 100 Millionen Dollar eingestellt wurde. Aber nicht nur in den komplexen und deshalb mit herkömmlichen Mitteln kaum noch zu bewältigenden Wirtschaftsstrafverfahren lässt man Wagner zufolge immer häufiger mit milden Strafen davonkommen oder gänzlich laufen, häufig nach Absprachen, die er als Kungeleien brandmarkt. Kennzeichnend ist für den Verfasser gleichermaßen der

Alltag der Staatsanwaltschaften und der erstinstanzlichen Strafgerichte, die ihr von hohen Fallzahlen geprägtes Arbeitspensum nur noch unter Zurückstellung einer gründlichen Sachverhaltsermittlung bewältigen können.

Der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die »nach der Statistik im Paradies« leben müsste, widmet sich Wagner auf 15 Seiten. Dass diese Aussage aktuell nicht mehr haltbar ist, ahnt er schon selbst, wenn er wenige Seiten später einräumt, die Flüchtlingsströme des Jahres 2015 noch nicht berücksichtigt zu haben. Sie haben bekanntlich – nach Drucklegung des Buchs – zu einer rasanten Vervielfachung der Verfahrenszahlen in den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten geführt. Wagner beanstandet bei den Verwaltungsgerichten – und hierfür finden sich vor allem Zeugen aus der Anwaltschaft – lange Verfahrensdauern und akademisch-lange Urteile. Seine im Buchtitel erhobene These sieht er auch bei den Verwaltungsgerichten bestätigt. Hier drohe das Ende der Wahrheitsfindung auch deshalb, weil Beweisansprüche häufig abgelehnt würden und überhaupt nur in 1,4 % der Verwaltungsstreitverfahren Beweis erhoben werde. Die Tendenz zu einvernehmlichen Lösungen, die mit einer Ursache für die Vermeidung umfassender Beweisaufnahmen sein mögen, wird vom Verfasser ausdrücklich (und gerichtsübergreifend) positiv bewertet.

Erhellend sind Wagners Feststellungen zur Wirksamkeit des Gesetzes gegen überlange Gerichtsverfahren. In den ersten zwei Jahren seiner Existenz habe es in der Ziviljustiz lediglich Entschädigungen in Höhe von insgesamt etwa 55.000,- € gegeben – eine dem Verfasser zufolge geradezu »lächerliche« Summe. In den Abhandlungen zu den übrigen Gerichtsbarkeiten fällt sein Fazit mit dem Instrument der Verzögerungsrüge und möglichen Entschädigungen nicht weniger negativ aus. Insgesamt sei die Rechtsprechung in der Zuerkennung von Schadensersatz hier viel zu restriktiv.

Wagners Fazit erstreckt sich auf immerhin 40 Seiten. Ausführlich handelt er hier u.a. moderne Ansätze für die Lösung der von ihm benannten Justizprobleme ab. Er hat beispielhaft »Reform-Präsidenten und -Präsidentinnen« ausgemacht, die sich um neue Lösungsstrategien bemühen. Kennzeichnend für deren Erfolge ist seinen Beobachtungen zufolge eine Mischung aus Transparenz, Vorbildfunktion und Kommunikation, aber auch eine Kontrolle der Arbeitsleistung.

Manch ein Leser wird sich an der Tendenz Wagners zu Verallgemeinerungen stören. Tatsächlich rutscht er bisweilen ins Klischeehafte (»Richter schlendern zum Mittagessen«, »Beamtenmentalität«) oder überzeichnet (»angebliche Risikoschwangerschaften«). Manchmal weiß man nicht genau, worauf der Autor hinauswill und was das Justizspezifische seiner Ausführungen ausmachen soll. Insbesondere bei der »Feminisierung der Justiz« stellt sich auch die Frage, ob die Thematik nicht als allgemeine Gesellschaftsentwicklung andere Berufszweige (Medizin, Journalismus, Kunst und Kultur) ebenso betrifft. Gleichwohl: Das Buch ist eine anregende Außenschau. Wagners durch zahllose Einzelbeispiele belegte Kritik an Missständen in der Justiz hat durchaus seine Berechtigung, und sie ist vor allem konstruktiv. Denn er zeigt Lösungen hierfür auf und setzt als erstes (und mit diesem Wort endet auch das Buch) auf Selbstkritik.



Baden-Württemberg

1. Antrittsbesuch des Vorstands bei Justizminister Wolf

Der Vorstand des Vereins der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter Baden-Württemberg ist zwischenzeitlich von dem neuen Landesjustizminister Guido Wolf (CDU) empfangen worden. Minister Wolf ist in der Verwaltungsgerichtsbarkeit kein Unbekannter; er war Anfang der 1990er Jahre mehr als zwei Jahre am Verwaltungsgericht Sigmaringen tätig; diese Zeit hat er – wie er auch in dem Gespräch mit dem Vorstand betonte – in guter Erinnerung. An dem Gespräch nahmen seitens des Ministeriums auch dessen Amtschef, Ministerialdirektor Elmar Steinbacher, und der Personalreferent für die Fachgerichtsbarkeiten, ein an das Ministerium abgeordneter Richter am Verwaltungsgerichtshof, teil. Gegenstand des Gesprächs war in erster Linie die derzeit überaus angespannte Situation an den baden-württembergischen Verwaltungsgerichten. Minister Wolf bekräftigte seine kurz zuvor öffentlich geäußerte Forderung nach 50 neuen Stellen, davon 24 im richterlichen und 26 im nichtrichterlichen Bereich, und zeigte sich optimistisch, zumindest einen Großteil dieser Stellen auch vom Landtag bewilligt zu bekommen. Der Vorstand des Vereins sagte dem Minister seine Unterstützung zu; er wies dabei insbesondere darauf hin, dass eine deutliche Stärkung des Unterstützungsbereichs notwendig ist, damit die richterliche Arbeit noch einigermaßen zeitnah umgesetzt werden kann. Dem Vorstand war es auch ein Anliegen, gerade in Zeiten der Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zur »Asylgerichtsbarkeit« auf seine sowie die Forderung des BDVR hinzuweisen, öffentlich-rechtliche Sachgebiete nicht der ordentlichen Gerichtsbarkeit zuzuweisen bzw. solche von dieser sogar »zurückzuholen«. Insgesamt verlief das Gespräch aus Sicht des Vorstands erfreulich.

2. Entwurf eines Neutralitätsgesetzes

Das Landesjustizministerium hat im Februar 2017 einen Referentenentwurf für ein »Gesetz zur Neutralität bei Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes« veröffentlicht und um Stellungnahmen gebeten. Auslöser für die Initiative war nicht zuletzt das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Augsburg zum Tragen eines Kopftuchs. Das Gesetz dient – so die Ausführungen in dem Vorblatt zum Gesetzentwurf – der Sicherung des Vertrauens der Verfahrensbeteiligten und der Allgemeinheit in die strikte Neutralität der Justiz und der Vermeidung des Anscheins einer Voreingenommenheit bei richterlichen und staatsanwaltlichen Amtshandlungen.

Der Gesetzentwurf sieht die Aufnahme von im Wesentlichen gleichlautenden Vorschriften in die Gesetze zu den einzelnen Gerichtsbarkeiten vor. Die Vorschrift im Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung soll lauten:

Wer in einer Sitzung oder bei Amtshandlungen außerhalb der Sitzung, bei denen Beteiligte, Zeugen oder Sachverständige anwesend sind, ihm obliegende oder übertragene richterliche Aufgaben wahrnimmt, darf hierbei keine Symbole oder Kleidungsstücke tragen, die bei objektiver Betrachtung eine bestimmte religiöse, weltanschauliche oder politische Auffassung zum Ausdruck bringen. Dies gilt nicht für ehrenamtliche Richter.

Der Vorstand des Verwaltungsrichtervereins hat sich nach ausgiebiger Beratung dafür entschieden, mit Rücksicht auf die höchst unterschiedlichen Auffassungen im Kreis der Kolleginnen und Kollegen keine Stellungnahme zugunsten des Entwurfs oder gegen ihn abzugeben. In seinem Schreiben an das Justizministerium hat er allerdings betont, dass der Titel des Gesetzes wenig glücklich erscheint; denn es dürfte kein Zweifel daran bestehen, dass die Gerichte des Landes neutral sind.

Der Verein der Richter und Staatsanwälte in Baden-Württemberg geht in seiner Stellungnahme auf die teilweise in der Kollegenschaft verbreitete vehemente Ablehnung des Entwurfs nicht ein; er begrüßt vielmehr das Vorhaben uneingeschränkt und fordert darüber hinaus die Erstreckung des Verbots auf die ehrenamtlichen Richter. Die Stellungnahme des neu geschaffenen Landesrichter- und -staatsanwaltsrats legt sowohl die Argumente für als auch die Argumente gegen das Vorhaben dar; die Mehrheit der Mitglieder des Gremiums begrüßt das Vorhaben, fordert allerdings eine Gleichbehandlung von Berufs- und ehrenamtlichen Richtern.

3. Keine Absenkung der Eingangsbesoldung mehr

Die von vielen Seiten, auch vom Verwaltungsrichterverein, heftig kritisierte Absenkung der Eingangsbesoldung um – mehr als beachtliche – acht Prozent in den ersten drei Jahren wird nach Ankündigung der Landesregierung endlich rückgängig gemacht. (Leider erst) Zum 01.01.2018 werden die betroffenen Kolleginnen und Kollegen ungeschmälert besoldet. In einem Brief vom 17.03.2017 an alle Beamten und Richter im Land führt Ministerpräsident Kretschmann aus, damit sende die Landesregierung auch ein wichtiges Signal an junge Menschen, die überlegten, eine berufliche Tätigkeit im öffentlichen Dienst aufzunehmen. Zugleich kündigte die Landesregierung an, das Tarifergebnis im Wesentlichen auf die Besoldungsempfänger zu übertragen.

4. Pilotierung der eAkte am Verwaltungsgericht

Nachdem bereits seit längerer Zeit die elektronische Gerichtsakte im »Echtbetrieb« am Arbeitsgericht Stuttgart und am Landgericht Mannheim getestet und das Programm, nicht zuletzt auf Anregung der Nutzerinnen und Nutzer, weiterentwickelt worden ist, zeichnet sich nun auch die Pilotierung der eAkte an einem Verwaltungsgericht ab. Voraussichtlich ab September 2017 dürfen einige Kammern des Verwaltungsgerichts Sigmaringen in Kontakt mit der neuen digitalen Welt treten. Einen konkreten Zeitpunkt für eine

flächendeckende Einführung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat das Justizministerium offiziell noch nicht genannt. Vorreiter im Land wird die Arbeitsgerichtsbarkeit sein, die nach den derzeitigen Planungen im ersten Quartal 2017 alle neuen Verfahren nur noch elektronisch anlegen und bearbeiten soll.

Dr. Wolfgang Schenk, Richter am VG, 1. Vorsitzender des Vereins der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter Baden-Württemberg, Mannheim



PERSONALIA

Personelle Veränderungen

Bundesrichterwahlen am 09.03.2017

Der Richterwahlausschuss des Deutschen Bundestages hat am 09.03.2017 insgesamt 17 neue Bundesrichter und Bundesrichterrinnen (10 Männer und 7 Frauen) für den BGH, BFH und das BVerwG gewählt.

Für das BVerwG wurden Herr **VROVG Hans-Jörg Holtbrügge** (vom OVG für das Land Nordrhein-Westfalen) und Herr **RVGH Dr. Klaus Löffelbein** (vom Bayerischen VGH) gewählt. Die Gewählten werden im Lauf der kommenden Monate ihr neues Amt beim BVerwG antreten.

Quelle: Pressemitteilung des BMJV

Dirk Schönstädt als neuer Präsident des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes eingeführt

»Erfahrener und exzellenter Jurist«

Kassel: Justizministerin Eva Kühne-Hörmann führte heute Dirk Schönstädt als neuen Präsidenten des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes (VGH) in Kassel ein. Er folgte bereits im November 2016 auf Dr. Karl-Hans Rothaug, der mit Erreichen der Altersgrenze in den Ruhestand trat.

In Hessen gibt es fünf Verwaltungsgerichte. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof ist das oberste Gericht der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hessen und in der 2. Instanz vor allem für die Rechtsmittel wie Berufungen und Beschwerden gegen erstinstanzliche Entscheidungen zuständig. Erstinstanzlich ist er zum Beispiel zuständig für Normenkontrollverfahren gegen die Gültigkeit von landesrechtlichen Rechtsverordnungen, Bebauungsplänen sowie für Streitigkeiten über Großvorhaben wie Flughäfen, Bundesfernstraßen oder Atomkraftwerke.

»Gerade an der Akzeptanz von Großvorhaben in Hessen hat der VGH in den letzten Jahrzehnten einen wichtigen Anteil. Denn er ist der unparteiische Garant für ein faires Verfahren, welches die Anliegen der Betreiber und die Belange der Bürgerinnen und Bürger sowie der Natur auf Basis des Rechts abwägt und entscheidet. Die Richterinnen und Richter an diesem Gericht bedürfen deshalb neben fachlicher Exzellenz auch eines enormen Maßes an gesellschaftlicher Empathie«, so Eva Kühne-Hörmann zu Beginn ihres Grußwortes.

In ihrem Grußwort dankte Justizministerin Eva Kühne-Hörmann Dr. Karl-Hans Rothaug für seine über 40-jährige Arbeit in der hessischen Justiz: »Sie haben einen beeindruckenden und geradlinigen beruflichen Werdegang hinter sich. Ob als Richter am Verwaltungsgericht Kassel oder später als Vorsitzender Richter beim Verwaltungsgerichtshof und seit 2010 als dessen Präsident. Sie sind der Verwaltungsgerichtsbarkeit über Jahrzehnte treu geblieben und haben sie so maßgeblich mitgeprägt. Dafür danke ich Ihnen und wünsche Ihnen für

Ihre Zukunft alles Gute, viel Gesundheit und vor allem Zeit für die Menschen, die Ihnen lieb sind.«

Die Ministerin nutzte die Gelegenheit, um aktuelle rechtspolitische Themen aufzugreifen. »Die Verwaltungsgerichte sind die Orte, an denen sich die Bürgerinnen und Bürger gegen staatliches Handeln zur Wehr setzen und dieses auf seine Rechtmäßigkeit hin überprüfen lassen können. Verwaltungsgerichte sind deshalb nicht nur Wahrzeichen der Demokratie und des Rechtsstaats, sie sind vor allem auch die ersten Verteidiger unserer Grundrechte«, so Kühne-Hörmann.

»Verwaltungsgerichte garantieren die Freiheit und die Rechte des Einzelnen und sind so auch Schutzwall vor autokratischen Bestrebungen, wie wir sie derzeit in vielen Ländern beobachten müssen. Auch in Ländern, mit denen wir jahrzehntelang eng verbunden sind«, betonte Eva Kühne-Hörmann mit Blick auf die Türkei und fuhr fort: »Die Stärkung des Rechtsstaats ist unsere Antwort auf diese Entwicklung. Denn wir sehen gerade, dass solche Entwicklungen eben nicht an unseren Grenzen halt machen. Die Versuche, die Grenzen der Toleranz und des Rechtsstaats auszutesten, sind allgegenwärtig. Wir werden es nicht zulassen, dass mit einem Klima der Aggression und Respektlosigkeit in Deutschland Politik gemacht wird«, so die Justizministerin. »Es kommt nicht von ungefähr, dass es genau die Freiräume sind, die der Rechtsstaat schafft, die als erstes von Potentaten und Autokraten angegriffen werden. Es ist deshalb wichtig, unsere Freiheitsrechte kompromisslos zu schützen, zu verteidigen und zu stärken. Es geht um die Presse- und Meinungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit aber auch um die demokratische Kontrolle des Staates sowie um die Möglichkeit der freien politischen Willensbildung. Indem wir zeigen, dass staatliche Autorität eben nicht unbegrenzt gilt, sondern der Rechtsstaat faire Verfahren und die Rechte des Einzelnen sicherstellt, geben wir eine freiheitsgarantierende Antwort, und ich bin mir sicher, dass diese Antwort am Ende die richtige sein wird«, so Kühne-Hörmann weiter.

»Zu diesen Antworten gehört es, dass wir die Verwaltungsgerichte in Hessen sowohl personell als auch im Bereich der technischen Ausstattung erheblich gestärkt haben. Aktuell ist die hohe Zahl der Asylverfahren sicherlich eine der größten Herausforderungen für die hessische Verwaltungsgerichtsbarkeit. So wurden im letzten Jahr insgesamt 10.132 neue Haupt- und insgesamt 1.839 Eilverfahren neu registriert. Das sind mehr als doppelt so viele Verfahren als noch im Jahr 2015. Wir haben darauf bereits vorausschauend reagiert und im Jahr 2016 im richterlichen und nicht-richterlichen Bereich insgesamt 32 Stellen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit geschaffen. Damit konnten landesweit insgesamt vier neue Kammern bei den Verwaltungsgerichten eingerichtet werden. Darüber hinaus läuft seit dem letzten Jahr die Kommunikation mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und den hessischen Verwaltungsgerichten flächendeckend auf elektronischer Basis. Damit haben wir die Grundlage für eine effiziente und schnelle gerichtliche Bearbeitung von Asylklagen in Hessen gelegt«, so die Ministerin, die betonte: »Denn für die Akzeptanz des Rechtsstaats ist es eben auch von entscheidender Bedeutung, dass staatliche Stellen Leistungsfähigkeit und Effizienz beweisen.«

Mit Blick auf den neuen Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofes sagte die Justizministerin:

»Mit Ihnen, sehr geehrter Herr Schönstädt, übernimmt ein hervorragender Jurist mit enormer Erfahrung das Amt des Präsidenten des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes. Seit vielen Jahren sind Sie bereits Richter an hessischen Verwaltungsgerichten, zunächst als Richter am Verwaltungsgericht, dem folgten Stationen am Staatsgerichtshof, dem Hessischen Landtag sowie beim Verwaltungsgerichtshof. Sie kennen die hessische Verwaltungsgerichtsbarkeit bestens, und ich bin mir sicher, dass Sie sich in der kurzen Zeit, in der Sie bereits das Amt ausüben, bestens eingearbeitet haben.«

»Das Verhältnis des Staates zu seinen Bürgerinnen und Bürgern immer wieder neu zu bestimmen, kurzfristige Entwicklungen von gesellschaftlichen Veränderungen zu unterscheiden, ist die große Herausforderung an die Verwaltungsgerichte«, so Eva Kühne-Hörmann, die fortfuhr: »Hier trägt der Verwaltungsgerichtshof mit seinen 28 Richterinnen und Richtern in zehn allgemeinen Senaten und neun Sonderspruchkörpern sowie mit insgesamt 12 Beamtinnen und Beamten und 30 Beschäftigten eine große Verantwortung.«

»Sehr geehrter Herr Schönstädt, Sie übernehmen eine große und verantwortungsvolle Aufgabe in der Justiz, aber auch für unser Land. Ich bin mir sicher, dass Sie diese Aufgabe kraftvoll und mit dem notwendigen Fingerspitzengefühl angehen werden. Ich habe Sie in vielen Veranstaltungen und Fachgesprächen als eloquenten und fachlich exzellenten Gesprächspartner kennengelernt und weiß den Verwaltungsgerichtshof bei Ihnen in den besten Händen. Für die neue Aufgabe wünsche ich Ihnen viel Erfolg und immer das notwendige Quäntchen Glück«, so Eva Kühne-Hörmann.

Werdegang Dr. Schönstädt

Dirk Schönstädt wurde am 08.09.1960 in Kassel geboren. Nach dem Abitur und abgeleistetem Wehrdienst begann er nach dem Studium der evangelischen Theologie 1982 das Studium der Rechtswissenschaften an der Philipps-Universität in Marburg. 1988 legte er sein erstes und 1990 sein zweites juristisches Staatsexamen ab.

Im Jahr 1991 erfolgte die Ernennung zum Richter auf Probe, 1994 die Ernennung zum Richter am Verwaltungsgericht.

Von 1997 bis 2003 war Herr Schönstädt als wissenschaftlicher Mitarbeiter an den Staatsgerichtshof des Landes Hessen abgeordnet. Am 21.12.2000 erfolgte die Ernennung zum Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof.

Es folgten Teilabordnungen an den Hessischen Landtag zur Wahrnehmung von Aufgaben für das Wahlprüfungsgericht.

Zum 01.01.2015 erfolgte die Ernennung zum Vorsitzenden Richter und zum 01.06.2015 die Ernennung zum Vizepräsidenten des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes in Kassel.

Mit Wirkung vom 29.11.2016 wurde er zum Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofes in Kassel ernannt.

Zum 01.01.2015 erfolgte die Ernennung zum Vorsitzenden Richter und zum 01.06.2015 die Ernennung zum Vizepräsidenten des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes in Kassel.

Mit Wirkung vom 29.11.2016 wurde er zum Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofes in Kassel ernannt.

Werdegang Dr. Karl-Hans Rothaug

Er wurde am 11.04.1951 in Ludwigshafen geboren. Nach dem Abitur begann er 1969 das Studium der Rechtswissenschaften an der Philipps-Universität Marburg. 1974 legte er sein erstes juristisches Staatsexamen ab. Seinen Vorbereitungsdienst im Landgerichtsbezirk Fulda begann er im September 1974. Am 11.07.1977 promovierte er mit dem Thema »Die Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten«.

Vom 01.02.1978 bis 31.05.1978 war er als städtischer Assistent im Rechtsamt der Stadt Hannover tätig.

Mit Wirkung vom 01.06.1978 wurde er zum Richter auf Probe beim Verwaltungsgericht Kassel ernannt und am 01.02.1981 ins Richterverhältnis auf Lebenszeit beim Verwaltungsgericht Kassel berufen.

Vom 01.02.1986 bis 31.01.1987 erfolgte eine Abordnung an den Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel. Am 01.08.1987 wurde er zum Richter und am 01.06.2004 zum Vorsitzenden Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel ernannt.

Die Ernennung zum Vizepräsidenten des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes in Kassel erfolgte am 01.11.2005, die Ernennung zum Präsidenten am 06.12.2010.

Mit Erreichen der Altersgrenze trat Herr Dr. Karl-Hans Rothaug mit Ablauf des Monats September 2016 in den Ruhestand.

Pressemitteilung Nr. 54 des Hessischen Ministeriums der Justiz vom 16.03.2017

Neuer Präsident des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts

Der bisherige Vizepräsident des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts Dr. Thomas Smollich ist mit Wirkung zum 01.04.2017 zum Präsidenten des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts ernannt worden. Er hat damit die Nachfolge von Dr. van Nieuwland angetreten, der seit März 2000 Präsident des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts war.

Dr. Thomas Smollich wurde im März 1963 in Springe am Deister bei Hannover geboren. Nach der Schulzeit absolvierte er von 1982 bis 1985 ein Studium an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege in Hildesheim, das er als Diplom-Verwaltungswirt abschloss. Im Anschluss nahm er in Hannover das Studium der Rechtswissenschaften auf und legte 1989 das 1. Staatsexamen ab. Sein Referendariat leistete er im Oberlandesgerichtsbezirk Celle, absolvierte im Jahr 1992 das 2. juristische Staatsexamen und wurde im selben Jahr mit einer Dissertation aus dem Bereich des Bau- und Immissionsschutzrechts promoviert. 1993 trat Herr Dr. Smollich beim Verwaltungsgericht Hannover in die nie-

dersächsische Verwaltungsgerichtsbarkeit ein und wurde im Februar 1996 zum Richter am Verwaltungsgericht ernannt. Am Verwaltungsgericht Hannover war er, unterbrochen durch eine gut zweijährige Abordnung an das Niedersächsische Justizministerium, bis 1997 tätig. Danach wechselte er erneut in das Justizministerium und arbeitete dort in unterschiedlichen Aufgabenbereichen. Zuletzt war er sieben Jahre lang Leiter des Haushaltsreferats und stellvertretender Leiter der Zentralabteilung (Personal, Haushalt, Organisation, Aus- und Fortbildung, Informationstechnik). Im März 2000 wurde Dr. Thomas Smollich zum Ministerialrat ernannt und stieg drei Jahre später zum Leitenden Ministerialrat auf. Im November 2007 kehrte er in die Verwaltungsgerichtsbarkeit zurück und wurde zum Präsidenten des Verwaltungsgerichts Göttingen ernannt. Am 04.07.2016 wurde Dr. Smollich zum Vizepräsidenten des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts ernannt.

Dr. Thomas Smollich ist verheiratet und hat vier Kinder. Er hat den Vorsitz im 8. Senat mit den Schwerpunkten Ausländerrecht, Recht der freien Berufe und Recht der berufsständischen Kammern sowie im 14. Senat (Fachsenat für »in-camera-Verfahren«, in denen die Geheimhaltungsbedürftigkeit im Gerichtsverfahren erheblicher Informationen überprüft wird) übernommen.

Der bisherige Präsident des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts, Dr. Herwig van Nieuwland hat das Oberverwaltungsgericht mehr als 17 Jahre geleitet und damit länger als alle seine Amtsvorgänger. Er wurde im März 1952 in Hardegsen im Landkreis Northeim geboren. Nach der Schulzeit studierte er an der Georg-August-Universität Göttingen Rechtswissenschaften, Volkswirtschaftslehre und Politik. Im November 1975 legte er die Erste juristische Staatsprüfung ab. Im Rahmen seiner anschließenden Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Allgemeine Rechtstheorie und Öffentliches Recht der Universität Göttingen widmete er sich seiner Dissertation mit dem Thema »Darstellung und Kritik der Theorien der immanenten Grundrechtsschranken«. Im August 1981 wurde er von der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen zum »Dr. jur.« promoviert. Zuvor absolvierte Dr. van Nieuwland sein Referendariat von 1977 bis 1979 im Bezirk des Oberlandesgerichts Celle, das er mit der Zweiten juristischen Staatsprüfung abschloss.

Im Mai 1981 trat Herr Dr. van Nieuwland als Richter auf Probe beim Verwaltungsgericht Braunschweig in die nieder-

Justizministerin Antje Niewisch-Lennartz bei der Urkundenübergabe an Dr. Thomas Smollich



sächsische Verwaltungsgerichtsbarkeit ein und wurde im Mai 1984 unter Berufung in das Richterverhältnis auf Lebenszeit zum Richter am Verwaltungsgericht ernannt. Nach einer Abordnung an das Oberverwaltungsgericht in Lüneburg wurde er im Januar 1991 zum Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht ernannt. Im August 1993 wurde Dr. van Nieuwland erster Präsident des neu errichteten Verwaltungsgerichts Göttingen, das er bis zu seiner Ernennung zum Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts im März 2000 leitete. Seit Februar 2005 gehört Dr. van Nieuwland außerdem dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof in Bückeburg an, dessen Präsident er seit Mai 2013 ist. In diesem Amt ist Dr. van Nieuwland weiterhin tätig. Der Niedersächsische Landtag hat ihn gewählt bis Februar 2019.

Vizepräsident Erich Müller-Fritzsche, *Verwaltungsgericht Braunschweig*; (Quelle: Pressemitteilungen des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts)

Neuer Präsident des Verwaltungsgerichts Lüneburg

Der bisherige Richter am Oberverwaltungsgericht **Frank Hüsing** ist mit Wirkung vom 01.04.2017 zum Präsidenten des Verwaltungsgerichts Lüneburg ernannt worden.

Frank Hüsing wurde im Februar 1967 in Rotenburg (Wümme) geboren. Nach dem Abitur absolvierte er von 1989 bis 1992 ein Studium an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege – Kommunale Abteilung – in Hannover, das er als Diplom-Verwaltungswirt abschloss. Im Anschluss hieran war er bei der Bezirksregierung Hannover tätig und studierte von 1992 bis 1996 an der Universität Hannover Rechtswissenschaften. Nach erfolgreichem 1. Staatsexamen

Justizministerin Antje Niewisch-Lennartz bei der Urkundenübergabe an Frank Hüsing



© Hessisches Ministerium der Justiz

nahm er seinen juristischen Vorbereitungsdienst beim Hanseatischen Oberlandesgericht in Bremen auf, den er mit der Großen Juristischen Staatsprüfung im Januar 1999 mit Erfolg abschloss. Im Mai 1999 trat Herr Hüsing als Richter auf Probe bei dem Verwaltungsgericht Oldenburg in die niedersächsische Verwaltungsgerichtsbarkeit ein. Im Juni 2002 wurde er in das Richterverhältnis auf Lebenszeit übernommen und zum Richter am Verwaltungsgericht ernannt. Nach einer Abordnung an das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht im Jahr 2004 wurde er im August 2006 zum Richter am Oberverwaltungsgericht ernannt, wo er zunächst im 10. Senat mit Schwerpunkten Landwirtschaftsrecht, Kommunalrecht und Presse-/Medienrecht sowie im Flurbereinigungsgericht (15. Senat) eingesetzt war. Seit Mai 2013 war er Personal- und Präsidialreferent in der Verwaltung des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts und zugleich Mitglied des 8. Senat und des 14. Senats.

Der bisherige Präsident des Verwaltungsgerichts Lüneburg Wolfgang Siebert ist Ende März 2017 nach fast vierjähriger Präsidentschaft in den Ruhestand getreten.

Wolfgang Siebert wurde im November 1950 in Offleben im Kreis Helmstedt geboren, studierte in Göttingen Jura und begann seine Richterlaufbahn 1979 bei dem Verwaltungsgericht Lüneburg. In den Jahren 1988 bis 1989 folgte eine Abordnung an das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht. 1992 leistete er am Bezirksgericht und am Oberverwaltungsgericht Magdeburg Hilfe bei dem Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Lande Sachsen-Anhalt. Im September 1992 wurde er zum Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht ernannt. Seit 1999 übte er zudem die Funktion des Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts Lüneburg aus. Wolfgang Siebert war zugleich 14 Jahre Pressesprecher und trug in dieser Funktion maßgeblich zu einer guten Außenwahrnehmung des Gerichts bei. Als Vorsitzender der 3. Kammer und ausgewiesener Experte des Abgabenrechts prägte er die Rechtsprechung im Beitrags- und Gebührenrecht. In diesen sowie anderen Rechtsgebieten war er auch als Referent der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Mecklenburg-Vorpommern, der Deutschen Richterakademie sowie bei zahlreichen Fortbildungsveranstaltungen für Gemeinden und Landkreise tätig.

In seinem Ruhestand freut sich Wolfgang Siebert darauf, zusammen mit seiner Ehefrau weitere Reisen in ferne Länder anzutreten und wieder mehr Zeit mit seinen fünf Kindern und drei Enkelkindern verbringen zu können.

Erich Müller-Fritzsche, *Vizepräsident des VG, Braunschweig* (Quelle: Pressemitteilungen des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts und des Verwaltungsgerichts Lüneburg)
