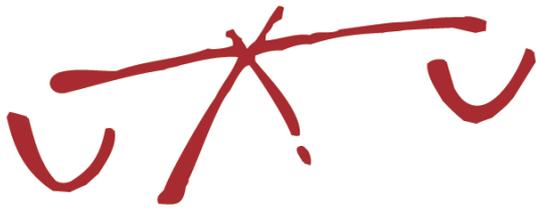


BDVR Rundschreiben



Aus dem Inhalt

- Vorschau:
18. Deutscher Verwaltungsgerichtstag
- Deutsche Verwaltungsgerichte:
VG Hamburg

Vorwort	55	Aus den Mitgliedsverbänden	
Verwaltungsgerichtstag		BVerwG: Jahrespressegespräch des Präsidenten . . .	95
AK 1 Rechtsmittel im Verwaltungsprozess	56	Geschäftslage 2015	96
AK 2 Schulische Inklusion	57	Brandenburg: 2. Asylrechtstagung	97
AK 3 Flüchtlingsverantwortung in Europa	58	Sachsen-Anhalt: Aufhebung Asylkonzentration . . .	98
AK 3 Flüchtlingsverantwortung in Europa	60	Personalia	
AK 4 Versammlungsrecht	62	BVerwG: Dr. Ulrike Bumke verstorben	99
AK 5 Informationsverwaltungsrecht	64	Personelle Veränderungen	99
AK 8 Beamtenrechtliches		Baden-Württemberg: Wechsel im Präsidentenam	
Konkurrentenstreitverfahren	66	VG Sigmaringen	100
AK 9 Elektronischer Rechtsverkehr/		NRW: Neuer Vizepräsident VG Gelsenkirchen . .	101
AK 13 Neue IT-Entwicklungen	69	Rh.-Pf.: Neue Vizepräsidentin OVG	104
AK 10 Rechtsschutz im Hochwasserschutzrecht . .	71	Neuer Vizepräsident VG Mainz	105
AK 11 Neujustierung unserer Demokratie?	75	Rechtsprechung	
Deutsche Verwaltungsgerichte		BVerfG, 25.11.2015:	
Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hamburg	77	Konkurrentenstreit Vorsitz am BSG	105
Verwaltungsgerichtsbarkeit		BVerwG, 15.7.2015:	
Zahl der Richter	82	Auslegung und Anwendung eines	
Geschäftsverteilungsplan des BVerwG für 2016 . .	84	Geschäftsverteilungsplans	107
Anstehende Entscheidungen des BVerwG 2016 . .	85	BVerwG, 17.12.2015:	
Europa		Präjudizinteresse nach § 113 Abs. 1	
Stage beim Appellationsgericht in Paris	86	Satz 4 VwGO	108
Aktuelle Entscheidungen von EuGH und EGMR . .	88	VG Karlsruhe, 29.10.2015:	
Aus dem BDVR und e.V.		Rechtswidrige Beurteilung wegen	
Stellungnahme zum Asylpaket II	94	Befangenheit	110

Impressum

HERAUSGEBER

Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungs-
richterinnen (BDVR)
Kirchstraße 7, 10557 Berlin

V.i.S.d.P.

Markus Rau
Verwaltungsgericht Berlin
Kirchstraße 7, 10557 Berlin

LAYOUT UND DRUCK

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

REDAKTION

Rudolf Böcker, Dr. Nicole Castillon, Antonia Kästle,
Dr. Claudia Perlitius, Markus Rau, Dr. Justus Rind,
Rautgundis Schneiderei, Christiane Stopp

► Manuskripte und Zuschriften:

RiVG Markus Rau
Verwaltungsgericht Berlin
Kirchstraße 7, 10557 Berlin
Telefon: 030/9014-8536
redaktion@bdvr.de

► Adressänderungen:

RiVG Antonia Kästle
Verwaltungsgericht Berlin
Kirchstraße 7, 10557 Berlin
Telefon: 030/9014-8537
adressen@bdvr.de

WERBEANZEIGEN

RiVG Dr. Justus Rind
Verwaltungsgericht Berlin
Kirchstraße 7, 10557 Berlin
Telefon: 030/9014-8540
werbung@bdvr.de

Zur Zeit gilt Anzeigenpreisliste Nr. 12

INTERNET

► www.bdvr.de ► www.verwaltungsgerichtstag.de

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.

Die nächste Redaktionssitzung findet im Juli 2016 statt. Der Abgabeschluss für Beiträge und Artikel ist am 20. Juni 2016.



Vorwort



Liebe Leserinnen und Leser,

die seit Erscheinen des letzten Rundschreibens vergangenen Monate waren weiterhin von ausländer- und asylrechtlichen Themen dominiert. Das Interesse von Presse und Politik an Informationen über die Situation an den Verwaltungsgerichten ist ungebrochen – und manchmal so groß, dass man kaum noch Zeit bekommt zu antworten. Die Frist zur Stellungnahme, die der BDVR zum Asylpaket II eingeräumt bekam, betrug nur wenige Stunden. Die Stellungnahme können Sie in diesem Heft nachlesen.

Nach dem Asylpaket ist vor dem Asylpaket: Kaum war das Asylpaket II beschlossen, begannen im Bundestag Überlegungen zu Inhalten eines möglichen Asylpakets III. Ich habe in diesem Zusammenhang unter anderem auf die Problematik einer an einigen Verwaltungsgerichten sehr schnell steigenden Zahl von Untätigkeitsklagen in Asylverfahren und den Umstand hingewiesen, dass sich die Vermutungswirkung der Einstufung eines Staates als sicherer Herkunftsstaat bisher nicht auf die Entscheidung über die Gewährung von subsidiärem Schutz erstreckt, was jedenfalls systematisch unglücklich und darüber hinaus möglicherweise auch nicht mit umzusetzendem Richtlinienrecht vereinbar ist.

Auf dem 18. Deutschen Verwaltungsgerichtstag, der vom 1. bis 3. Juni 2016 in Hamburg stattfindet, nehmen wir über das Asyl- und Ausländerrecht (vgl. dazu die Beiträge von Bade und Dörig) hinaus Themen in den Blick, die in der aktuellen Diskussion an den Rand gedrängt zu werden drohen. Das betrifft zunächst einmal unsere Gerichtsbarkeit selbst. Kann unser Rechtsmittelsystem seine Funktion, fehlerhafte Entscheidungen zu korrigieren, Einheitlichkeit der Rechtsprechung sicherzustellen und grundsätzliche Rechtsfragen zeitnah zu entscheiden, noch gut genug erfüllen? Wie gelingt uns der Sprung in das digitale Gerichtsverfahren? Einen Ausblick auf die Themen der Arbeitskreise 1, 9 und 13 geben Ihnen die Aufsätze von Dombert und Ries. Wird der Grundsatz der Ämterstabilität aufgegeben? Auf diese und andere Fragen des Arbeitskreises 8 stimmt von Laffert Sie ein. Darüber hinaus enthält dieses Heft Beiträge zu den Arbeitskreisen Neujustierung der Demokratie (Pieper), Schulische Inklusion (Bentele), Versammlungsrecht (Peters), Informationsverwaltungsrecht (Nguyen) und Rechtsschutz im Hochwasserrecht (Ulferts/Raebel).

Ich freue mich darauf, Sie in Hamburg zu begrüßen, und wünsche bis dahin viel Spaß beim Lesen

Dr. Robert Seegmüller
Vorsitzender

Arbeitskreis 1: Wie könnte die Ausgestaltung der Rechtsmittel im Verwaltungsprozess verbessert werden?

von Prof. Dr. Matthias Dombert, Potsdam

Der anstehende Verwaltungsgerichtstag 2016 wird sich vom 01.06. – 03.06.2016 in Hamburg u. a. mit der Frage befassen, wie die Ausgestaltung der Rechtsmittel im Verwaltungsprozess verbessert werden kann.

Die verwaltungsrechtlich tätigen Rechtsanwälte im Deutschen Anwaltverein, namentlich der Verwaltungswirtschaftsausschuss des DAV wird die Diskussion im vorgesehenen Arbeitskreis mit großem Interesse verfolgen, denn die deutschen Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter greifen damit ein Thema auf, das seit einigen Monaten auch den Verwaltungswirtschaftsausschuss beschäftigt. Konkret sind es die Bestimmungen der §§ 124, 124 a VwGO, die derzeit Gegenstand der Ausschusstätigkeit sind. Die in den §§ 124, 124 a VwGO geregelten Voraussetzungen für die Zulassung der Berufung sind mit der 6. VwGO-Novelle vor vielen Jahren mit der Absicht geschaffen worden, dem so empfundenen Rechtswege- und Rechtsmittelstaat zu Leibe zu rücken, um durch rasche Verfahren vermeintlich den Wirtschaftsstandort Deutschland zu stärken. Verwaltungsgerichtliche Verfahren sollten gestrafft, die Verwaltungsgerichtsbarkeit entlastet werden. Mittlerweile ist die rechtspolitische Euphorie einer unübersehbaren Ernüchterung gewichen. Die Auslegung der Zulassungsvoraussetzungen differiert zwischen den Oberverwaltungsgerichten und Verwaltungsgerichtshöfen, jüngste Statistiken belegen, dass in manchen Bundesländern nicht einmal jedes dritte Verfahren den Weg in die zweite Instanz findet. Das BVerwG ist bei alledem zum Zuschauen verdammt. Es kann weder auf eine Nichtzulassungsbeschwerde noch in einem Revisionsverfahren prüfen, ob der Antrag auf Zulassung der Berufung zurecht abgelehnt worden ist; dass die Verfassungsgerichtsbarkeit sich der Überprüfung annimmt – wie etwa im Beschluss des BerVerfGH vom 14.05.2014, 80/12 – dürfte nicht der Regelfall sein. Damit aber bleibt die Einheitlichkeit und Fortentwicklung der Rechtsprechung auf der Strecke. Wie schon der Präsident des BVerwG an-

gemerkt hat, fehlt dem BVerwG aufgrund geltenden Rechtsmittelrechts in etlichen Rechtsgebieten „die Erfahrungs- und Anschauungsbreite, die für eine behutsame, umsichtige und trittsichere Fortentwicklung der Rechtsprechung unerlässlich“ ist.

Mit dem vorstehenden Befund geht es nicht darum, in anwaltlichem Interesse Anknüpfungspunkte für zusätzliche Mandatierungen zu schaffen, auch sollte in ihm kein Plädoyer für Richterstellen und zusätzliche Spruchkörper gesehen werden. Wohl aber steht der Umstand in Rede, dass mit der eingeschränkten Kontrolle eine (weitere) Schwächung der Verwaltungsgerichtsbarkeit angesprochen ist und damit auch Rechtssicherheit und die doch eigentlich angestrebten Standortvorteile der Bundesrepublik leiden.

Soweit ersichtlich, veranlasst all dies den Gesetzgeber zur kritischen Überprüfung und gegebenenfalls Nachjustierung nicht. Dies ist der Grund, warum der Verwaltungswirtschaftsausschuss dazu übergehen wird, nach einer sorgfältigen Bestandsaufnahme seinerseits die Möglichkeit zu prüfen, rechtspolitische Initiativen mit dem Ziel zu entwickeln, über eine Novellierung der genannten Vorschriften nachzudenken. Der BDVR ist hierzu herzlich eingeladen. Die Einbeziehung der Richterschaft ist nicht nur sinnvoll, um einen umfassenden Überblick und damit eine möglichst vollständige Bestandsaufnahme zu gewinnen, sie ist unerlässlich. Rechtspolitisch dürfte es die Durchschlagskraft jeder Novellierungsinitiative stärken, wenn Anwälte und Richter Hand in Hand arbeiten:

Schon deswegen ist gesichert, dass die Anwaltschaft die Diskussionen auf dem anstehenden Verwaltungsgerichtstag mit großem Interesse verfolgen wird.

Rechtsanwalt Prof. Dr. Matthias Dombert ist Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Vorsitzender des Verwaltungswirtschaftsausschusses des Deutschen Anwaltvereins.



Arbeitskreis 2: Schulische Inklusion – Rechtsansprüche und Organisationsprobleme

Pädagogischer Takt und gesellschaftliches Metrum - Die inklusive Beschulung im Kontext selbstbestimmter Teilhabe

von Verena Bentele, Berlin

Der pädagogische Takt

Zum siebten Mal zeichne ich in diesen Tagen als Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen gemeinsam mit der Deutschen UNESCO-Kommission e.V. und der Bertelsmann Stiftung herausragende inklusive Schulen in Deutschland mit dem Jakob Muth-Preis aus. Es ist uns wichtig, mit diesem Preis gute Beispiele für wegweisendes tägliches Bemühen um das elementare Recht aller Kinder und Jugendlichen auf umfassende Teilhabe an hochwertiger Bildung in sozialer Gemeinschaft zu ehren und so auch andere zu animieren, dem guten Beispiel zu folgen.

Mit gutem Grund beziehen wir uns dabei auf den deutschen Pädagogen und Philosophen Jakob Muth (1927 - 1993), der sich bereits in den 60er Jahren des vorigen Jahrhunderts sehr konkret mit den Chancen und den Herausforderungen inklusiver Beschulung auseinandergesetzt hat. Der von Muth in Anlehnung an die Arbeiten von Friedrich Herbart (1776 - 1841) geprägte Begriff des pädagogischen Taktes beinhaltet bereits sowohl die Zielsetzung als auch die Wirkungsmethodik, die die inklusive Beschulung ausmacht. 1967 schrieb Muth: *„Der taktvolle Lehrer versucht, der Individualität des einzelnen Kindes und seiner besonderen Individuallage in Individualbesorgung gerecht zu werden, und dadurch kann er die Verletzung des Kindes vermeiden.“*

Er führte zudem anschaulich aus, dass der pädagogische Takt kein beliebig einsetzbares Instrument der schulischen Erziehung ist, sondern sich nur im dialogischen Miteinander aller Beteiligten am Lern- und Erziehungsprozess entwickeln kann – und zeigte damit nicht nur die Bedeutung der inklusiven Beschulung für den einzelnen Schüler auf, sondern zugleich die Relevanz der inklusiven Beschulung für den gesamtgesellschaftlichen Inklusionsprozess. Denn ohne das konkrete Erleben des gemeinsamen schulischen Alltags und die mit ihm einhergehende Erfahrung sozialer Gemeinschaft bereits in einer prägenden jugendlichen Entwicklungsphase, sind die zentralen Grundlagen der Inklusion wie Toleranz, Achtsamkeit und gegenseitige Wertschätzung wesentlich schwieriger vermittelbar.

Mit inklusiver Beschulung hingegen ist eine von außen kolportierte Erziehung zum Verständnis dieser Werte kaum noch erforderlich, da eine auf Aussonderung gerichtete Grundhaltung gar nicht erst entsteht. Muth berichtete diesbezüglich exemplarisch von einem Fall, bei dem die Kinder einer Schulklasse, zu der von Anfang an ein Rollstuhlfahrer gehörte, geschlossen angaben, keinen behinderten Menschen zu kennen („Nein, in unserer Klasse sind nur

Kinder!“). Diese Kinder müssen nicht zur Inklusion erzogen werden. Das ist auch heute unbestritten. Der pädagogische Takt ist deshalb nach wie vor zugleich Ziel und Motor der gesellschaftlichen Inklusion insgesamt.

Das gesellschaftliche Metrum

Die wissenschaftliche Klarheit und die engagierte Beharrlichkeit Muths haben wesentlich dazu beigetragen, dass die Empfehlung des Deutschen Bildungsrates von 1973 zur pädagogischen Förderung behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder und Jugendlicher ein Umdenken einleitete, das 30 Jahre später zum Zustandekommen der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) beigetragen hat. Nach Art. 24 dieser Konvention müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu einem inklusiven, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben. Spätestens seit dem 26. März 2009 ist Deutschland also verpflichtet, das immer noch vorhandene Förderschulsystem abzubauen und Schülerinnen und Schülern die Aufnahme in Regelschulen zu ermöglichen.

In vielen Gesprächen berichten mir Eltern, Schülerinnen und Schüler aber auch Pädagoginnen und Pädagogen sowohl von allgemeinen Schulen wie von spezialisierten sonderpädagogischen Einrichtungen von großen Herausforderungen und Unsicherheiten. Gesetze schaffen Ansprüche, Angebote schaffen sie nicht. Das spiegelt die Realitäten in Deutschland: Die UN-BRK und die zur weitergehenden Umsetzung des Menschenrechts auf umfassende Teilhabe erlassenen Gesetze und Verordnungen bilden die Grundlage für zukünftige Entwicklungsprozesse in Richtung Inklusion. Die Erfahrungen aus dem konkreten Schulalltag – und besonders das häufige Fehlen dieses Alltags – zeigen aber, dass die faktische Umsetzung von Teilhabeansprüchen der Rechtslage in vielerlei Hinsicht nicht entspricht. Die Erkenntnis, dass das gesellschaftliche Metrum, das Zeitmaß evolutionärer Prozesse innerhalb des Gemeinwesens, nicht allein von Rechtssetzungsakten bestimmt wird, dokumentiert sich letztlich besonders in paradigmatischen Zusammenhängen wie der Realisierung von Teilhabe.

Inklusion bleibt gerade auch auf der rechtlichen Grundlage der UN-BRK eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Sie fordert ein zielgerichtetes und nachhaltiges Disability Mainstreaming und ein entschiedenes Engagement der Beteiligten aller relevanten Themenbezüge. Deshalb nehme ich meine Rolle auch im Bereich der Normenprüfung

konsequent an. Gemeinsam mit meinem Team achte ich im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren auf die konsequente Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen. Das schließt ein, dass ich mich auch als Mahnerin dafür verstehe, dass der Bund und die Länder die Verpflichtungen, die sie mit der Ratifizierung der UN-BRK eingegangen sind, erfüllen und die Implementierung des menschenrechtlichen Ansatzes in allen Politikbereichen konsequent angehen. Aktuelle Zusammenhänge wie die Novellierung des Behindertengleichstellungsgesetzes oder die Neugliederung der Eingliederungshilfe in einem Bundesteilhabegesetz zeigen, dass Politik und Verwaltung zur Einhaltung des Metrums zuweilen die Unterstützung eines Rhythmusgebers benötigen.

Genauso wichtig ist es mir aber, um die Mitarbeit aller zu werben, die den Inklusionsprozess aktiv vorantreiben können. Gerade bezüglich der vielen Herausforderungen, die die inklusive Beschulung nach wie vor bietet, nimmt die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte eine wichtige Rolle ein.

In vielen Fällen, die an mich herangetragen werden, stehen die konkreten Sachverhalte und Regelungen nach meiner Einschätzung in Widerspruch zu dem Grundrecht der Kinder und Jugendlichen auf umfassende Teilhabe an Bildung in sozialer Gemeinschaft. So erschweren fehlende Versorgung mit Mobilität, mangelnde Barrierefreiheit, die fehlende Assistenz bei der Nachmittagsbetreuung oder auch die nicht ausreichende fachspezifische Unterstützung und Fortbildung für Lehrer, Erzieher und Betreuer die Entwicklung zu einer konsequenten inklusiven Bildung von Anfang an. Eltern von Kindern mit Behinderungen, die sich für ein inklusives Bildungsangebot entscheiden, müssen sich ihre Rechte vielfach noch immer vor Gericht erstreiten. Dies sind Beispiele, die zeigen, wie Rechtsprechung helfen und das gesellschaftliche Metrum in Richtung konsequente Teilhabe sogar verkürzen kann.

Ich möchte auch ausdrücklich anderen Taktgebern Dank sagen. Denn eine Vielzahl von Initiativen engagierter Menschen in den unterschiedlichsten Funktionen und Sachbezügen treibt heute die inklusive Beschulung und damit auch die gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen insgesamt voran. Von der Bildung landesweiter Interessengemeinschaften bis zur Mitnahme eines Nachbarkindes bei der Fahrt zur Schule und von der Ausbildung schulischer Inklusionshelfer bis zu meinungsbildenden Aktionen im Rahmen von individuellen Schulprojekten begrüße ich dieses Engagement und unterstütze es mit aller Kraft. Darin weiß ich mich mit meinen Kolleginnen und Kollegen in den Ländern einig, in deren Aufgabenbereiche die bei den Kultusministerien verorteten Fragen der inklusiven Beschulung liegen. Wir Behindertenbeauftragten der Länder und des Bundes haben im November 2014 mit der „Stuttgarter Erklärung“ ein klares Bekenntnis zum Recht auf gemeinsames Lernen abgelegt.

Je mehr Menschen mithelfen, dass gemeinsame Lern- und Erlebnisräume für alle Kinder von Anfang an Realität werden, desto mehr wird das gesellschaftliche Metrum Fahrt aufnehmen. Jakob Muth formuliert diesen Prozess anschaulich so:

„Die Fähigkeit zum sozialen Handeln kann ich nur durch soziales Handeln gewinnen. Das ist, so paradox es klingen mag, wie ein Tanz auf einem Seil, das während des Tanzens von Lehrern und Schülern geknüpft wird.“

Verena Bentele ist seit Januar 2014 die Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen. Sie ist ehemalige Spitzensportlerin. Näheres zu ihrem Werdegang und ihren aktuellen Aufgaben finden Sie unter www.behindertenbeauftragte.de/DE/DieBeauftragte/DieAufgabe/Aufgabe_node.html.

Arbeitskreis 3: Menschenrechtsgerechte Zuordnung von Flüchtlingsverantwortung in Europa

„Flüchtlingskrise“ und Weltverantwortung

von Prof. Dr. Klaus J. Bade, Berlin

Die geläufige Rede von einer europäischen „Flüchtlingskrise“ ist vordergründig. Im Hintergrund steht in Wahrheit eine Weltkrise, die Flüchtlinge ausstößt, die gegen die Tore der „Festung Europa“ drängen. Die „Festung“ ist ein Mitverursacher ihres Fluchtschicksals. Sie denkt aber mehr an Abwehr des „Flüchtlingszustroms“ als an die Aufnahme der Geflüchteten und die Begrenzung der Ursachen ihrer Flucht.

Im Spätherbst 2015 schwankte die Suche nach Konzepten zur „Flüchtlingskrise“ zwischen Extrempositionen mit mancherlei Überschneidungen:

Auf der einen Seite dominierten Abwehrstrategien: Grenzzäune mit für die Geflüchteten im heraufziehenden Winter lebensgefährlichen Rückstauwirkungen auf der „Balkanroute“, maritime Sperrriegel gegen Flüchtlingsboote vor den Küsten der „Festung Europa“, Auffangan-



lagen mit semi-rechtlichen Schnellverfahren („Hotspots“) an den Schengen-Grenzen und die Vorverlagerung („Externalisierung“) der Grenzverteidigung in die Ausgangs- und Transiträume der Fluchtbewegungen, auch mithilfe von beschämenden Verträgen mit menschenfeindlichen Regimen, die selber Fluchtverursacher sind.

Auf der anderen Seite stand die Suche nach Konzepten zur Flüchtlingsverwaltung in Europa. Dazu gehörte in Deutschland die rasch zu einer Lieblingsfloskel des Bundesinnenministers gewordene, von CDU, SPD und Bündnis90/Grüne mitgetragene Rede von „Kontingenten“. Dies wäre freilich eine nur scheinbare Ersatzlösung sowohl für die bislang nicht durchsetzbaren europäischen Aufnahmequoten als auch für die von der Bundeskanzlerin verweigerte nationale „Obergrenze“ bei der Flüchtlingsaufnahme.

Konsensuale europäische Lösungskonzepte sind nicht in Sicht. Die EU sei „heillos überfordert mit der Flüchtlingskrise. Durch ihre Inkompetenz gefährdet sie sich selbst“, warnte der ehemalige Bundesaußenminister Joschka Fischer: *„Auf Dauer wird die Politik der Bevölkerung erklären müssen, dass es beides – hohe Wettbewerbsfähigkeit und soziale Sicherheit einerseits und keine Zuwanderung andererseits – nicht geben kann, sondern dass es sich hier um eine historische Entweder-oder-Frage handelt, die entschieden werden muss.“*¹

Je mehr sich Politik auf nationaler und europäischer Ebene anstelle von transparenten Gestaltungskonzepten, überzeugenden Leitzielen und zielführenden Handlungsstrategien für eine gemeinsame Zukunft mit vordergründigen Schein- bzw. Ersatzaktivitäten blamiert, desto mehr werden sich auf nationaler Ebene und in Europa Anti-Parteien- und Anti-Politik-Affekte aufstauen. Sie könnten am Ende einen Dammbruch verursachen und damit parlamentarische Demokratie und Europäische Union insgesamt gefährden.

Die Alarmzeichen auf europäischer Ebene reichen von der hassefüllten Polemik rechtsradikaler italienischer Politiker gegen irregulär zugewanderte Geflüchtete über die Anti-Asyl-Agitation der Regierungen von Ungarn und Polen sowie die populistische Konkurrenz zwischen Marine Le Pen (Front National) und Nicolas Sarkozy (UMP) in Frankreich um die unflätigsten xenophoben, auch anti-europäischen Argumente bis hin zu den asyl-, fremden- und europa-feindlichen Rechtskonservativen in Dänemark.

Die Lage ist ernst. Die politische und gesellschaftliche Polarisierung in der Europäischen Union, in vielen ihrer Mitgliedsstaaten und auch in Deutschland wächst. Zeit ist nicht mehr zu verlieren.

Auf späte Erkenntnisprozesse des hierzulande im Migrations- und Asylbereich noch immer politisch meinungsbildenden Bundesinnenministeriums zu warten, ist wenig aussichtsreich; denn hier dominiert weithin ein gesellschaftspolitischen Visionen ferner ordnungspolitischer Rechtspositivismus unter den Leitperspektiven von Sicherheitspolitik und Gefahrenabwehr.

Er erschöpft sich in der Frage, was nach Maßgabe welcher Bestimmungen in den vorwiegend als Problemfelder betrachteten Bereichen Migration und Integration wie gestaltbar ist. Das entspricht im Kern der Axiomatik in der Selbstbeschreibung von Bundesinnenminister Thomas de Maiziere: *„Ich glaube, dass ein Tag dann gut zu Ende geht und wir dann gute Arbeit geleistet haben, wenn wir sagen können: Wir haben eine Aufgabe gelöst und dabei auch Vorschriften beachtet.“*²

Die Reichweite ordnungspolitischer Zustandsverteidigung aber endet vor der unerbittlich anstehenden, in mancher Hinsicht geradewegs umgekehrten Frage: Was ist für die Zukunft der europäischen Migrations- und Einwanderungsgesellschaften im demographischen Wandel sowie für ihre humanitäre Verantwortung in der Welt wichtig und was muss dazu an bestehenden Rechtsvorschriften geändert werden?

Umso nötiger ist eine Mobilmachung der aufgeklärten Bürgergesellschaften in Europa im Sinne eines „Aufstands der Anständigen“, von dem der seinerzeitige Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) einmal sprach und den der thüringische Ministerpräsident Bodo Ramelow (Die Linke) in einen Wechselbezug zur Mobilisierung der staatlichen Dimension rückte: *„Die `Zuständigen` müssen sich bewegen, damit die `Anständigen` besser anschließen können.“*³

Auf Seiten der Bürgergesellschaft gehören in diesen Zusammenhang die Demonstrationen gegen fremden- und besonders flüchtlingsfeindliche Gruppierungen, die nicht-staatlichen und privaten Initiativen zum Schutz und zur Hilfe für Geflüchtete und für Asylsuchende im Verfahren. Dazu gehören auf See die privaten Rettungsinitiativen mit dem „Alarmphone“ im Mittelmeer und den dort kreuzenden zivilen Rettungsschiffen. Dazu gehören aber auch der politikkritische Empörungsturm in den Sozialen Medien, die Mahnungen der Kirchen in Deutschland und der weltweite Appell des Papstes in seiner Enzyklika „Laudato si“.

Das alles sollte Politik in Regierungsverantwortung unter Druck bringen, sich stärker für den Schutz von Geflüchteten vor, an und innerhalb der Grenzen zu engagieren und multinationale Bemühungen zur Begrenzung der Ursachen unfreiwilliger Wanderungen zu forcieren.

Die Ursachen der globalen Fluchtwanderungen aber reichen zum Teil weit zurück in die Geschichte. Was Europa angeht, so haben sie historisch viel mit der weltweiten Kolonial-expansion zu tun. Dazu gehören zum Beispiel die willkürlichen Grenzziehungen, die Bevorzugungen und Benachteiligungen einzelner Ethnien im kolonialen „Divide et impera“ und daraus resultierende interethnischen Spannungen.

Historische Ursachen von aktuellen Problemen kann man nicht rückwirkend korrigieren. Aber man sollte bereit sein, die Last der Folgen zu teilen. Und man sollte eine zur Folgenbekämpfung verpflichtende Mitverantwortung für Interventionen des „Westens“ in Krisengebieten übernehmen, die dort das wanderungstreibende Chaos nur verstärkt haben.

Es geht aber auch um weltwirtschaftliche, weltökologische und im weitesten Sinne weltgesellschaftliche Probleme. Sie werden von der „zivilisierten Welt“ am laufenden Bande verursacht. Sie treffen aber auch die „unterentwickelte“, zum Teil aber auch nur an ihrer Entwicklung gehinderte Welt. Der menschengemachte Klimawandel, der ganze Regionen in Wüsten verwandelt und andere im Meer versinken lässt, ist nur ein besonders markantes Beispiel in der Krise des neuerdings sogenannten Anthropozäns.

Die hier aufgeworfenen Systemfragen können nicht auf Dauer unbeantwortet bleiben. Im Interesse an einer lebenswerten Zukunft und damit auch im aufgeklärten Eigeninteresse dürfen die hier anstehenden globalen Gestaltungsgebote nicht länger in defensiver Erkenntnisverweigerung verdrängt werden.

Anders gewendet: Wenn wir uns nicht um die Existenzbedingungen der Menschen in der so genannten Dritten und Vierten Welt kümmern – dann kommen sie zu uns. Ein noch eher überschaubares Beispiel dafür ist das, was in Deutsch-

land und Europa heute „Flüchtlingskrise“ heißt und doch in Wahrheit eine Ausgeburt unserer eigenen Krise ist.

Der Historiker Prof. em. Dr. Klaus J. Bade ist Migrationsforscher, Publizist und Politikberater. Er war u.a. Begründer des Osnabrücker „Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien“ (IMIS), des bundesweiten „Rates für Migration“ (RfM), der „Gesellschaft für Historische Migrationsforschung“ (GHM) und zuletzt Gründungsdirektor des von ihm konzipierten „Sachverständigenrates Deutscher Stiftungen für Integration und Migration“ (SVR). Er hatte Gastprofessuren/Fellowships an den Universitäten Harvard und Oxford, an der Niederländischen Akademie der Wissenschaften und am Wissenschaftskolleg zu Berlin. Er ist Autor, Herausgeber und Mitherausgeber von rund 50 Büchern und zahlreichen anderen Veröffentlichungen zur Kolonialgeschichte, zur Sozial-, Kultur- und Wirtschaftsge-schichte sowie zur Entwicklung von Bevölkerung und Wanderung in Geschichte und Gegenwart (www.kjbade.de).

¹ Joschka Fischer, Europa muss sich entscheiden, in: Süddeutsche Zeitung, 25.8.2015.

² Rede des Bundesinnenministers anlässlich der 1. Lesung des Bundeshaushalts 2016 (Innen, EP 06), 8.9.2015.

³ Forderung von Gerhard Schröder als Bundeskanzler in Reaktion auf den Brandanschlag auf die Düsseldorfer Synagoge am 2.10.2000 und als Ex-Bundeskanzler im Dezember 2014 als Antwort auf ›Pegida‹: Schröder fordert „Aufstand der Anständigen“ gegen ›Pegida“, in: Die Zeit, 23.12.2014; Min.Präs. Bodo Ramelow auf der Tagung „Refugees welcome“ in Berlin, 28.11.2015.

Arbeitskreis 3: Menschenrechtsgerechte Zuordnung von Flüchtlingsverantwortung in Europa

Mehr Unionsverantwortung im Flüchtlingsrecht

von Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Harald Dörig, Leipzig

I. Einleitung

Nach Deutschland sind im Jahr 2015 1,1 Millionen Asylbewerber eingewandert. Der Flüchtlingszuzug hält auch im Jahr 2016 an. In wenigen Wochen werden wir einen Zu-zug von Menschen in der Größenordnung der Gesamtbevölkerung von Estland zu verzeichnen haben. Deutschland verzeichnet weltweit die höchste Zahl von Asylanträgen. Mehr als die Hälfte aller in Europa gestellten Asylanträge entfallen auf unser Land. Die Belastungen für die für die Unterbringung der Asylbewerber zuständigen Länder und Kommunen sind enorm, ebenso die Anforderungen an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das eine außergewöhnlich hohe Zahl von Anträgen zu bearbeiten hat.

Ein Lösungsansatz kann in einer Vollharmonisierung des Flüchtlingsrechts auf europäischer Ebene liegen.¹

II. Die Zuständigkeit für Asylbegehren innerhalb der EU

Die Europäische Union hat mit dem Vertrag von Amsterdam von 1997² die Asylpolitik aus dem einzelstaatlichen Kompetenzbereich auf die Gemeinschaftsebene verlagert. Die neuen Kompetenznormen ermöglichten erste Schritte zur Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems.³ So wurde 2003 eine Richtlinie über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern erlassen (Aufnahmerichtlinie), 2004 eine Richtlinie mit den Kriterien für die Flüchtlingsanerkennung (Anerkennungsrichtlinie) und 2005 eine Richtlinie zum Asylverfahren (Asylverfahrensrichtlinie). Eine Vollregelung erfolgte 2003 für die Bestimmung des für das Asylverfahren zuständigen Mitgliedstaats in Gestalt der Dublin-Verordnung.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009⁴ begann die zweite Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Gegründet auf Art. 78



Abs. 2 AEUV soll nun ein höherer Grad der Angleichung der Rechtsvorschriften erreicht werden mit dem Ziel der Schaffung eines in der gesamten Union gültigen einheitlichen Asylstatus.⁵ Auf dieser Grundlage wurden in den vergangenen vier Jahren die oben genannten drei Richtlinien zum Asylrecht⁶ und die Dublin-Verordnung⁷ neu gefasst.

Flüchtlinge haben das Recht, nach Erreichen des Territoriums eines EU-Mitgliedstaats nicht in einen Verfolgerstaat oder in ein Kriegsgebiet zurückgeschickt zu werden. Sie haben jedoch kein Recht auf Wahl ihres Zufluchtslandes. Daher ist die Europäische Union berechtigt, Regelungen zu treffen, welcher Mitgliedstaat einen Asylbewerber oder anerkannten Flüchtling aufzunehmen hat. Dies geschieht bisher nach den Regelungen der Dublin-Verordnungen von 2003 (Dublin II-VO) und 2013 (Dublin III-VO). Danach ist ohne Vorliegen besonderer Umstände, die die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaates begründen, der Mitgliedstaat für die Prüfung eines Asylantrags zuständig, in dem der Asylbewerber erstmals das Territorium der EU betreten hat (Art. 13 Dublin III-VO). Staaten wie Deutschland hätten nur die diejenigen Asylbewerber aufzunehmen, die auf dem Luftweg, über die Nord- oder Ostsee oder aber visumfrei in das Staatsgebiet einreisen. Hinzu kommen Zuständigkeiten im Rahmen der Familienzusammenführung und bei in Deutschland aufhältigen minderjährigen Flüchtlingen (Art. 8 ff.). Damit wäre Deutschland für die große Zahl der über Griechenland und Italien einreisenden Bürgerkriegsflüchtlinge aus Syrien, dem Irak oder die Flüchtlinge aus dem afrikanischen Raum von vornherein nicht zuständig. Allerdings funktioniert das Dublin-System nicht, weil es die Mittelmeer-Anrainerstaaten überfordert, die Flüchtlinge unregistriert nach Nordeuropa weiterreisen und die Rücküberstellungsverfahren ganz überwiegend nicht durchgeführt werden, aus praktischen, aber auch aus rechtlichen Gründen.⁸

III. EU-Zuständigkeit für Asylverfahren

Im Lichte der im Vorangegangenen beschriebenen Defizite in der Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist eine Vollharmonisierung des Flüchtlingsrechts in Europa und die Übertragung der Verfahren auf eine EU-Behörde, übergangsweise auf ausgewählte nationale Behörden mit EU-Unterstützung dringend geboten. Die entsprechenden Maßnahmen sollten jetzt möglichst rasch angegangen werden.

Das bedeutet zunächst, dass die EU-Anerkennungsrichtlinie 2011/95/EU vom 13. 11.2011 in eine Verordnung zu überführen ist. Hierzu ist die EU seit Inkrafttreten des Lisabon-Vertrags am 1.12.2009 ermächtigt (Art. 78 Abs. 2 Buchst. a und b AEUV: „in der ganzen Union gültigen einheitlichen Asylstatus“/„subsidiären Schutzstatus“). Schon heute ist der den Mitgliedstaaten verbliebene Spielraum für abweichende Regelungen bei den Anerkennungsvoraussetzungen gering. Die gebotene Neuregelung umfasst weiter, dass die Asylverfahrensrichtlinie von 2013 durch eine Verfahrens-Verordnung und die Dublin III-Verordnung von 2013 durch eine Dublin IV-Verordnung von 2016 abgelöst werden. Danach könnte eine EU-Asylbehörde – etwa das 2011 gegründete European Asylum

Support Office (EASO) – für die Durchführung aller Asylverfahren in der EU zuständig werden. Die Verfahren würden dann ausschließlich in EU-Verfahrenszentren durchgeführt, die bevorzugt in den Ländern einzurichten wären, in denen die meisten Flüchtlinge in das Territorium der EU einreisen, gegebenenfalls aber auch an ausgewählten Orten im Binnenraum der EU. Flüchtlinge, die sich den Verfahren an der für sie zuständigen Stelle entziehen und in andere EU-Staaten weiterwandern, würden dort kein Verfahren und auch keine Unterstützungsleistungen erhalten.

2015 wurde bereits mit der Errichtung derartiger Zentren („Hot-Spots“) in Süditalien und Griechenland begonnen. Weitere Zentren in Ost- oder Südosteuropa sollten folgen. Zunächst zur Aufgabe der Hotspots nach dem Konzept der EU, das mit Italien und Griechenland abgestimmt wurde. An den Orten, an denen die Flüchtlinge den Boden der EU betreten, sollen sie entsprechend den geltenden Regelungen registriert werden. Diejenigen denen offenkundig kein Asylrecht zusteht – z.B. weil sie aus einem sicheren Herkunfts- oder Drittstaat stammen – sollen zurückgewiesen werden, die anderen sollen innerhalb des Ankunftslandes oder innerhalb der EU nach vorgegebenen Kontingenten verteilt werden. Das Ganze ist ein nationales Verfahren mit Unterstützung der EU – finanziell und administrativ. Die Italiener und Griechen sind mit der Masse der Verfahren aber überfordert. Auch ist es ungerecht, diesen beiden Ländern die ganze administrative Last aufzubürden. Sachgerechter erscheint es, die Zahl der Verfahrenszentren an den EU-Außengrenzen deutlich zu vergrößern, solche Zentren erforderlichenfalls auch im Binnenbereich Europas einzurichten und sie durch die EU betreiben zu lassen.⁹ Die Anerkennungsentscheidung würde dann von EU-Bediensteten getroffen, die gerichtliche Kontrolle erfolgte durch das EU-Gericht erster Instanz. Das könnte als gesonderte Abteilung ein EU-Asyl(fach)gericht gründen (Art. 257 AEUV).

Durch die Europäisierung der Asylverfahren würde ein gleichmäßiger Vollzug in rechtsstaatlicher Weise sichergestellt. Anerkennungsquoten würden nicht mehr wie bisher von EU-Staat zu EU-Staat variieren. Anreize durch eine unterschiedliche Asylpraxis würden vermieden. Ebenso würden die Verfahrensstandards gleichmäßig gehandhabt.

Im Fall der Anerkennung durch die EU-Agentur würden die Flüchtlinge dann auf die Mitgliedstaaten gemäß dem vom Rat der EU am 22.9.2015 entwickelten Schlüssel verteilt¹⁰ und erhielten ein auf diesen Staat begrenztes Aufenthaltsrecht. Im Fall der endgültigen Ablehnung würden die Antragsteller unmittelbar vom Verfahrenszentrum aus in ihre Herkunftsländer zurückgeführt. Bei einer Verteilung der Flüchtlinge hätte Deutschland danach weiterhin die größte Zahl an Flüchtlingen innerhalb der EU aufzunehmen (26 Prozent), aber nicht länger mehr als 50 Prozent, wie dies den Zahlen in der zweiten Jahreshälfte 2015 entsprach. Auf Schweden entfielen nur 4 und nicht 14 Prozent wie im Jahr 2014, aber auf Spanien 12 Prozent und auf Polen 8 Prozent statt jeweils nur 1 Prozent im Jahr 2014. Bei der individuellen Auswahl der zu verteilenden Flüchtlinge wäre das Bestehen familiärer Bindungen zu berücksichtigen. Im Rahmen des Möglichen könnte auch auf Präferenzen der Flücht-

linge, bedingt durch Sprachkenntnisse, Arbeitsmöglichkeiten, Netzwerke etc. Rücksicht genommen werden.

Die einer Teilnahme am Verteilungsverfahren bisher ablehnend gegenüberstehenden Staaten u.a. Osteuropas könnten möglicherweise durch finanzielle Anreize zu einer Modifizierung ihrer Haltung bewogen werden. Dies könnte mit Hilfe des EU-Flüchtlingsfonds geschehen, aus dem dann die Sozialhilfeleistungen für Asylbewerber und anerkannte Schutzberechtigte für die ersten fünf Jahre ihres Aufenthalts dem Mitgliedstaat voll erstattet würden. Die Aufgabe ist schwierig, das Bohren dicker Bretter lohnt sich aber im Interesse der Erhaltung eines einheitlichen europäischen Asylsystems.

IV. Ausblick

Europa steht vor großen Herausforderungen bei der Bewältigung des Zustroms von Flüchtlingen. Nur ein einheitliches

Handeln der Mitgliedstaaten kann die Probleme lösen. Dafür sind Anerkennungs- wie Aufnahme Standards anzugleichen, um die Sogwirkung in Länder mit großzügigen nationalen Regelungen und ausgeprägter Willkommenskultur zu vermeiden. Die Alternative zu einem Mehr an Europa ist die Aufgabe des Einheitlichen Europäischen Asylsystems, die Aufgabe des Schengen-Systems offener Binnengrenzen und die Rückkehr zur nationalen Grenzsicherung.

RiBVerwG Prof. Dr. Dörig ist Honorarprofessor für Rechtswissenschaften an der Friedrich-Schiller-Universität Jena und Autor zahlreicher Fachaufsätze zum deutschen und internationalen Flüchtlingsrecht, Ausländerrecht und Umweltrecht. Der Beitrag beruht auf dem gemeinsamen Aufsatz des Autors mit Prof. Dr. Christine Langenfeld in NJW 2016, 1.

- ¹ Vgl. hierzu Dörig/Langenfeld, NJW 2016, 1.
- ² Vertrag von Amsterdam vom 2.10.1997, BGBl. 1998 II S. 386.
- ³ Vgl. Hailbronner, Asyl- und Ausländerrecht, 3. Aufl. 2014, S.43 ff.
- ⁴ Vertrag von Lissabon vom 13.12.2007, BGBl. 2008 II S. 1038, 1039.
- ⁵ Dieses Ziel ist gegenwärtig noch nicht rechtlich umgesetzt, vgl. BVerwG, Urteil vom 17.6.2014 - 10 C 7.13 - NVwZ 2014, 1460, Rn. 29.
- ⁶ Richtlinie 2011/95/EU vom 13.11.2011 (Neufassung der Anerkennungsrichtlinie) ABI. L 337/9; Richtlinie 2013/32/EU vom 26.6.2013 (Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie), ABI. L 180/60; Richtlinie 2013/33/EU vom 26.6.2013 (Neufassung der Richtlinie zu Aufnahmebedingungen), ABI. L 180/96.
- ⁷ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 vom 26.6.2013, ABI. EU 2013 L 180/31.
- ⁸ Eine Rücküberstellung nach der Dublin III-VO in den zuständigen Mitgliedstaat kommt allerdings dann nicht in Betracht, wenn anzunehmen ist, dass das Asylverfahren im zuständigen Staat „systemische Schwachstellen“ aufweist (Art. 3 Abs. 2 Dublin III-VO). Nach der Rechtsprechung von EuGH, EGMR sowie des Bundesverfassungsgerichts ist dies für Griechenland anzunehmen (näher dazu Bergmann, ZAR 2015, 81, 84 f.).
- ⁹ Zur Notwendigkeit einer Änderung des AEUV vgl. Dörig/Langengeld, NJW 2016, 1, 4 f.
- ¹⁰ Ratsentscheidung vom 22.9.2015 - 12098/15 - Annex I und II; Vorschlag der EU-Kommission vom 9.9.2015 - COM(2015) 450 final mit Annex.

Arbeitskreis 4: Aktuelle Probleme des Versammlungsrechts

von Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Dr. Wilfried Peters, Berlin

Der 18. Deutsche Verwaltungsgerichtstag in Hamburg wird sich in seinem Arbeitskreis 4 mit aktuellen Problemen des Versammlungsrechts befassen. Eingeleitet wird dieser Tagungsteil mit einem Referat des früheren Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier.

Das Versammlungsrecht ist eine klassische Materie des Verfassungs- und Verwaltungsrechts mit der Versammlungsfreiheit als Kommunikationsgrundrecht im Zentrum. In Krisenzeiten („Flüchtlingskrise“, „Eurokrise“) steigt nicht zur die Anzahl von Kundgebungen und Aufzügen, sondern tendenziell auch deren Konflikträchtigkeit. Die Versammlungstätigkeit ist so ein empfindlicher Seismograph der politischen

und gesellschaftlichen Entwicklung. Entsprechend stark ist die Fähigkeit des Versammlungsrechts und seiner Anwender gefragt, als funktionaler Ordnungsrahmen auftretende Konflikte zu bewältigen. Zusätzlich zeigt die Gesetzeslage des Versammlungsrechts in Deutschland eine breiter werdende Auffächerung. Seit der Föderalismusreform 2006 ist das Versammlungsrecht als Gesetzesmaterie Ländersache (Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 iVm Art. 70 GG). Von dieser neuen Gesetzgebungskompetenz haben bisher die Länder Bayern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein durch die Schaffung umfassender Landesversammlungsgesetze Gebrauch gemacht. Weitere Bundesländer haben Teilregelungen erlassen. Im Übrigen ist das Versammlungsgesetz des Bundes bis zur Ablösung durch neu-



es Landesrecht einstweilen noch in Geltung (Art. 125 a Abs. 1 GG). Die Materie des Versammlungsrechts ist also insgesamt in Bewegung und es ist es sehr zu begrüßen, dass der Verwaltungsgerichtstag diese Thematik aufgreift.

Dabei sind einige Rechtsfragen und Probleme des Versammlungsrechts von beständiger Aktualität und zugleich Gradmesser für einen Wandel von Recht und Rechtsprechung.

An erster Stelle ist der Versammlungsbegriff selbst zu nennen. Hier ist die klassische Definition von Walter Jellinek (Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1931, § 21 IV 4) – für den „engen“ Versammlungsbegriff – nach wie vor grundlegend: Versammlung ist jede zu gemeinsamen freien Meinungsbetätigung räumlich geeinte Personenvielheit. Die Grenzziehung von der Meinungsbetätigung zur bloßen Unterhaltungsveranstaltung muss indes immer wieder neu justiert werden. Die aktuellen Stichworte lauten hier etwa Smartmob und Flashmob als über soziale Netzwerke verabredete Menschenansammlungen mit und ohne Bezug zu politischen Themen. Schwer einzuordnen sind mitunter sog. gemischte Versammlungen mit Elementen von Meinungskundgabe und Unterhaltung (vgl. BVerwG NVwZ 2007, 1413; VG Berlin, Beschl. v. 11.5.2011 – VG 1 L 148.11). Rein virtuelle Zusammenkünfte von Internetnutzern ohne physische Präsenz der Teilnehmer an einem Ort erfüllen dagegen den Versammlungsbegriff nicht.

Bei Versammlungen unter freiem Himmel wird darüber hinaus häufig die Frage streitig, inwieweit Aufbauten (Tische, Stühle, Zelte, Feldbetten) vom Versammlungszweck umfasst sind. Einzelne Tische und Stühle sind als begleitende Infostände für politische Flugblätter u.ä. regelmäßig zuzulassen. Bei Versammlungen unter freiem Himmel in Form von Dauerversammlungen und Mahnwachen, die sich über Wochen oder sogar Monate erstrecken, besteht jedoch zusätzlich häufig ein Interesse an Witterungsschutz (Zelte) und Schlafmöglichkeiten (Feldbetten, Luftmatratzen). Hier zeigt sich sowohl bei der behördlichen Praxis als auch bei der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung kein einheitliches Bild. Die Rechtsprechung etwa des VGH München tendiert im Einzelfall zur Gestattung von „infrastrukturellen Gegenständen“ (Urt. v. 22.9.2015 - 10 B 14.2246). Dagegen wird von anderen Verwaltungsgerichten in den Vordergrund gerückt, dass bei einer Versammlung unter freiem Himmel aus der Natur dieser Versamlungsform heraus kein Anspruch auf Witterungsschutz und Schlafmöglichkeiten bestehe (VG Berlin, Beschl. v. 25.8.2011- VG 1 L 282.11; VG Düsseldorf, Beschl. v. 13.7.2012 - 18 L 1140/12; VG Stuttgart, Beschl. v. 23.8.2006 – 5 K 3128/06).

Vielfältige Fragen wirft auch immer wieder der Umgang mit Versammlungsanmeldungen politisch konträrer Veranstalter auf. Hier kann bei der Gefahr wechselseitiger Störung mit Verhinderungstendenz von Demonstration und Gegendemonstration grundsätzlich eine Trennung der Versammlungsorte und Verlegung von Aufzugsrouten notwendig sein. Insoweit handelt es sich um einen verhältnismäßigen Ausgleich gegenläufiger Rechte (VGH München, Beschl. v. 16.9.2015 – 10 CS 15.2057; VG Karlsruhe, Beschl. v. 28.7.2015 – 3 K 3684/15). Zugleich ist anzustreben, dass

die konträren Versammlungen den kommunikativen Kontakt zueinander behalten, also wechselseitig optisch und akustisch wahrnehmbar bleiben, ohne sich gegenseitig erheblich zu behindern (vgl. VG Berlin, Beschl. v. 30.4.2010 – VG 1 L 112.10). Hier hat im Einzelfall durch versammlungsrechtliche Auflagen eine räumliche Zuordnung zu erfolgen.

Deutlich problembehafteter und immer wieder Anlass für Kontroversen ist die Konstellation, dass dem Veranstalter einer friedlichen Versammlung einschneidende Auflagen erteilt werden, typischerweise durch Beschränkung eines Aufzuges auf eine ortsfeste Versammlung. Grund ist dann regelmäßig, dass sich die Polizei zu erfolversprechenden Maßnahmen gegen unfriedliche Gegendemonstration nicht in der Lage sieht oder diese Maßnahmen zum angestrebten Erfolg in einem offenkundigen Missverhältnis stehen. Eine solche Situation wird als (unechter) polizeilicher Notstand bezeichnet und besteht etwa dann, wenn sich die Polizei trotz ausreichender Kräfte zur der Räumung einer von Gegendemonstranten blockierten Aufzugsstrecke außer Stande sieht, weil dies nur unter Einsatz extremer Gewalt und verbunden mit erheblichen Gefahren für die Gegendemonstranten möglich erscheint und deshalb unverhältnismäßig wäre. Die hier zu befürchtenden Schäden an Leib und Leben sowie an bedeutenden Sachwerten stünden in einem deutlichen Missverhältnis zu der damit erreichten Durchsetzung des Aufzuges (OVG Berlin-Brandenburg, OVG 29,170,174 f.; VGH Mannheim, Beschl. v. 21.12.2015 – 1 S 1125/15).

Indes stellen solche Beschränkungen als Notstandsmaßnahmen immer juristische Gratwanderungen dar. Denn zu bedenken ist stets das Diktum des Bundesverfassungsgerichts, dass Beschränkungen des Versammlungsrechts unter Berufung auf einen Notstand nur als „ultima ratio“ in Betracht kommen. Die Annahme des polizeilichen Notstandes führe dazu, dass der betroffene Grundrechtsträger an der Verwirklichung seines Freiheitsrechts gehindert werde. Es sei vorrangig eine Aufgabe der Polizei zum Schutz der rechtsstaatlichen Ordnung unparteilich auf die Verwirklichung des Versammlungsrechts hinzuwirken (BVerfG, NJW 2000, 353 u. NVwZ 2000, 1429).

Im Jahr 2015 wurde diese Frage des polizeilichen Notstandes mit einem mehrtägigen allgemeinen Versammlungsverbot im Gebiet der sächsischen Stadt Heidenau quasi auf die Spitze getrieben. Zur Begründung wurde in der Allgemeinverfügung ausgeführt, die Anzahl der zur Verfügung stehenden Polizeikräfte bleibe deutlich hinter der Anzahl der zu erwartenden Störer zurück. Diese Annahme sahen indes alle nachfolgenden gerichtlichen Instanzen als nicht ausreichend belegt an. Das Verwaltungsgericht Dresden qualifizierte das Verbot mit Beschluss vom 28. August 2015 (Az.: 6 L 815/15) deshalb als offensichtlich rechtswidrig. Dem schlossen sich das OVG Bautzen (Beschl. v. 28.8.2015 – 3 B 276/15) und das BVerfG (Beschl. v. 29.8.2015 – 1 BvQ 32/15) dem Grunde nach an. Nur bei starker Unterdeckung des polizeilichen Personalbedarfs kommt demnach die Annahme eines polizeilichen Notstandes überhaupt in Betracht (VG Leipzig, Urt. v. 22.4.2015 – 1 K 988/11). Wenn einzelne Bundesländer offenbar ihre

Polizeikräfte derart reduziert haben, dass hier eine Notstandssituation immer wieder eintreten kann, darf dies nicht dauerhaft zu Lasten der Versammlungsfreiheit gegen. Der Staat käme sonst seiner elementaren Rechtsgewährleistungs- und Ordnungsfunktion nicht mehr ausreichend nach. Die einzelnen Versammlungs- und Polizeibehörden werden im gerichtlichen Verfahren eingehend ihre Bemühungen um Unterstützungskräfte anderer Länderpolizeien und der Bundespolizei darzulegen haben. Die Anforderungen an diese Darlegungen werden die Verwaltungsgerichte zukünftig wohl häufiger beschäftigen und Fragen aufwerfen. In der regelmäßig von großem Zeitdruck geprägten Situation des Eilrechtsschutzverfahrens wird eine abschließende Beurteilung der Notstandsvoraussetzungen zudem oft schwierig sein, so dass den Entscheidungen dann nur eine Folgenabwägung zu Grunde gelegt werden kann (OVG Hamburg, Beschl. v. 11.9.2015 – 4 Bs 192/15; OVG Bautzen, Beschl. v. 19.8.2011 – 3 B 203/11).

Abschließend sollen noch kurz einige weitere Fragen benannt werden, die immer wieder die Gerichte beschäftigen. Ein Punkt sind sog. Vorratsmeldungen für Versammlungsorte, die nach dem Erstanmeldergrundsatz auf Monate und teilweise Jahre im Voraus „belegt“ werden sollen. Dabei kann es sich um Anmeldungen für symbolträchtige Orte oder Tage handeln oder es soll einfach die Möglichkeit von Gegemonstrationen erschwert werden. Eine solche Anmeldung kann rechtsmissbräuchlich sein, weil es an einem ernstlichen Willen fehlt, tatsächlich die Vielzahl der angemeldeten Versammlungen abzuhalten (VGH München, Beschl. v.

21.12.2015 – 10 CS 15.2603). Zusätzlich hat in Bayern der Gesetzgeber durch Art. 13 Abs. 1 S. 4 BayVersG eine sinnvolle Einschränkung normiert, wonach eine Versammlungsanzeige frühestens zwei Jahre vor dem beabsichtigten Versammlungsbeginn möglich ist.

Auch symbolträchtige Daten allein – wie der 9. November – können Gegenstand versammlungsrechtlicher Kontroversen sein, wenn eine für diesen Tag angemeldete Versammlung auf einen anderen Tag verlegt wird (VG München, Beschl. v. 9.11.2015 – M 7 S 15.4952). Das SächsVersG erleichtert hierzu in § 15 Abs. 2 für bestimmte Orte und für bestimmte Daten (13. und 14. Februar) das Verbot von Versammlungen. Insoweit hat sich die Problemlage gegenüber der Zeit der Weimarer Republik deutlich verändert und aufgefüllt. Walter Jellinek konnte sich noch mit der Feststellung begnügen: Der 1. Mai gehört den linksgerichteten Parteien, der 18. Januar [„Reichsgründungstag“: Tag der Kaiserproklamation in Versailles] den rechtsgerichteten Parteien.

Insgesamt gibt es also vielfältigen Diskussionsstoff für den Arbeitskreis 4. Der Aussprache schon jetzt einen ertragreichen Verlauf!

VPräsVG Dr. Peters ist Vorsitzender der 1. Kammer des Verwaltungsgerichts Berlin, die u.a. für das Versammlungsrecht zuständig ist. Er ist Mitherausgeber des Handbuchs für Versammlungsrecht (Peters/Janz, 1. Auflage 2015, C.H.Beck).

Arbeitskreis 5: Informationsverwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft

Videoüberwachung – Das subjektive Sicherheitsgefühl als berechtigtes Interesse im Sinne des § 6b BDSG?

von Regierungsdirektor Dr. Alexander Nguyen M.J.I., Berlin

Die Videoüberwachung wird oft als eine mögliche Antwort auf verschiedenste Bedrohungsszenarien diskutiert und beschäftigt zunehmend die Verwaltungsgerichte.¹ Die Ziele dieser Maßnahme reichen von der Bekämpfung von Terrorismus über den Schutz vor Vandalismus, Diebstahl, Gewalt und sexuellen Übergriffen bis hin zur Stärkung des allgemeinen Sicherheitsgefühls.² Neben polizeilichen Maßnahmen wird oft auch die Überwachung des öffentlich zugänglichen Raums durch Private gefordert,³ die an § 6b Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) zu messen ist. Oftmals wird dabei übersehen, dass die Videoüberwachung – von einem vermeintlichen Abschreckungseffekt abgesehen – nur in seltenen Fällen zur Verhinderung derartiger Straftaten und damit zu einer objektiven Verbesserung der Sicherheitslage beitragen kann. Dies funktioniert nur dann, wenn eine eingriffsbereite Person die Videobilder ständig betrachtet, was aus finanziellen

Gründen in der Praxis eher die Ausnahme darstellt. Vielmehr kann Videotechnik allenfalls zur späteren Aufklärung solcher Vorfälle führen und trägt nicht dazu bei, dass die gegenwärtige Sicherheitslage objektiv erhöht wird. Dennoch wird oft angeführt, dass die Videoüberwachung zumindest das subjektive Sicherheitsgefühl der Betroffenen erhöhe,⁴ dessen Steigerung ein berechtigtes Interesse im Sinne des § 6b Abs. 1 Nr. 3 BDSG darstellen könne. Dies sei insbesondere dann der Fall, wenn die empfundene Sicherheit zu einem stärkeren Erwerb von Waren und Nutzung von Dienstleistungen des Kamerabetreibers führe (z. B. vermehrte Inanspruchnahme von ÖPNV, längerem Verweilen in einer Einkaufspassage).

Soweit es sich bei dem Betreiber der Videoanlage um eine öffentliche Stelle handelt, kann die Berufung auf das subjektive Sicherheitsgefühl allein – also ohne dass eine tat-



sächliche Gefährdungslage vorliegt – kein berechtigtes Interesse darstellen.⁵ Dies liegt daran, dass es sich bei der Videoüberwachung stets um einen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen handelt. Begründet wird das damit, dass imaginäre Gefahren und Ängste keine staatliche Schutzpflicht auslösen können, sondern ein rational begründbares Risiko bestehen muss, um einen Grundrechtseingriff zu rechtfertigen.⁶

Dem könnte entgegengehalten werden, dass auch das Grundrecht auf der anderen Seite der Waagschale stark subjektiv geprägt ist. So begründet das Bundesverfassungsgericht seine Entscheidungen zum informationellen Selbstbestimmungsrecht regelmäßig damit, dass die anlasslose Speicherung von Daten geeignet ist, ein „diffus bedrohliches Gefühl des Beobachtetseins hervorzurufen, das eine unbefangene Wahrnehmung der Grundrechte in vielen Bereichen beeinträchtigen kann“.⁷ Von daher könnte argumentiert werden, dass hier zwei subjektive Schutzgüter, das subjektive Sicherheitsgefühl auf der einen und ein diffus bedrohliches Gefühl des Beobachtetseins auf der anderen Seite miteinander abzuwägen seien. Dabei wird aber erstens übersehen, dass dem informationellen Selbstbestimmungsrecht als Vorfeldschutz eine besondere Bedeutung für die Ausübung weiterer Grundrechte und eine freiheitlich-demokratische Gesellschaft zukommt.⁸ Zweitens wird übersehen, dass mit der Speicherung personenbezogener Videodaten auch objektiv ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung erfolgt.⁹ Dieser Eingriff mag zwar nicht in allen Fällen besonders intensiv sein, bedarf als solcher aber einer Rechtfertigung.

Es stellt sich die Frage, ob dieser Rechtsgedanke, der für die klassische Eingriffssituation entwickelt wurde, in der der Bürger Abwehrrechte gegen den Staat geltend macht, auf eine Situation übertragen werden kann, in dem eine nicht-öffentliche Stelle eine Videoüberwachung nach § 6b BDSG durchführt. Dafür spricht zunächst, dass § 6b Abs. 1 Nr. 3 BDSG nicht zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen differenziert. Die Regelungen des BDSG dienen insgesamt – also auch im nicht-öffentlichen Bereich – dem Grundrechtsschutz, namentlich dem Schutz der Persönlichkeitsrechte (§ 1 Abs. 1 BDSG). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁰ gelten die Grundrechte aufgrund ihrer Ausstrahlungswirkung auch in Rechtsbeziehungen zwischen Privaten, so dass eine Abwägung zwischen den widerstreitenden Grundrechten zu erfolgen hat.

Die Beeinträchtigung des subjektiven Sicherheitsgefühls stellt für sich genommen keinen Grundrechtseingriff dar. Erstens kennt das Grundgesetz ein Grundrecht auf Sicherheit als solches nicht. Zweitens fehlt der Beeinträchtigung des subjektiven Sicherheitsgefühls, der – auch im Rechtsverhältnis zwischen Dritten erforderliche – objektivierbare Gehalt.¹¹ Übrig bleibt neben der allgemeinen Handlungsfreiheit allenfalls das Recht am Gewerbebetrieb des Kamerabetreibers nach Art. 14 GG, das dadurch tangiert sein könnte, dass die ggf. absatzförderliche Maßnahme der Videoüberwachung zu unterbleiben hat.¹² Soweit diese Beeinträchtigung allerdings allein auf der Steigerung des subjektiven Sicherheits-

gefühls beruht, kann sie nicht im Rahmen der Abwägung nach § 6b Abs. 1 BDSG berücksichtigt werden. Nach der Gesetzesbegründung des § 6b BDSG soll gerade nicht jedes potentielle Interesse ausreichen, vielmehr wird eine objektiv begründbare konkrete oder abstrakte Gefährdungslage vorausgesetzt, die der Kamerabetreiber substantiiert darlegen muss.¹³ Letztere wird etwa angenommen, wenn Gegenstände von besonders hohem Wert geschützt werden sollen (z. B. Juwelier, Banken, Geldautomat).¹⁴ Eine konkrete Gefahr liegt vor, wenn objektive Anhaltspunkte vorliegen, die eine Beeinträchtigung des Schutzguts erwarten lassen (z. B. Drohungen, Vandalismus, Diebstahl in der näheren Umgebung, etc.).¹⁵ Diese gesetzgeberische Intention würde umgangen werden, wenn bei der Prüfung des berechtigten Interesses des Kamerabetreibers mittelbar auf das subjektive Sicherheitsgefühl der Kundschaft abgestellt werden könnte. Selbst wenn man hier ein berechtigtes Interesse annehmen würde, kann dieses kaum Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht einer Vielzahl von Betroffenen – wie dies bei der Videoüberwachung regelmäßig der Fall ist – rechtfertigen.¹⁶

An dieser Bewertung wird sich auch mit Inkrafttreten der europäischen Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) im Sommer 2018 nicht viel ändern. Da aufgrund der Technologieneutralität¹⁷ der DS-GVO keine spezielle Regelung zur Videoüberwachung existiert, wird diese an der Generalklausel des Art. 6 Abs. 1 f DS-GVO zu messen sein. Nach dieser Vorschrift sind zwar – anders als nach § 6b BDSG – explizit auch Interessen Dritter, also in diesem Fall der Kundschaft, zu berücksichtigen. Allerdings hat auch nach Art. 6 Abs. 1 f DS-GVO eine Abwägung zwischen den Rechten und Interessen der Beteiligten zu erfolgen. Dabei wird explizit auf die (Unions-)Grundrechte der Betroffenen Bezug genommen. Da den Unionsgrundrechten ebenfalls eine Ausstrahlungswirkung zukommt,¹⁸ sind auch bei der Auslegung der berechtigten Interessen des Kamerabetreibers und dessen Kundschaft deren Grundrechte zu berücksichtigen. Anders als im Grundgesetz wird in Art. 5 Abs. 1 S. 1 EMRK und Art. 6 Abs. 1 S. 1 GRCh zwar ein Grundrecht auf Sicherheit erwähnt. Ob dessen Schutzbereich jedoch tangiert ist, ist zweifelhaft, da mit diesen Vorschriften kein allgemeines Recht auf Sicherheit geschaffen wurde, sondern in erster Linie ein Schutz vor willkürlichen Verhaftungen gewährt werden soll.¹⁹ Jedenfalls wird auch hier eine objektive Gefahr erforderlich sein, um einen Grundrechtseingriff zu rechtfertigen. Eine Beeinträchtigung des rein subjektiven Sicherheitsgefühls reicht auch nach der zukünftigen Rechtslage nicht aus.

Regierungsdirektor Dr. Nguyen ist Referent bei der Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit. Er kommentiert in dem von Peter Gola herausgegebenen Kommentar zur europäischen Datenschutz-Grundverordnung, der voraussichtlich Ende des Jahres bei C.H. Beck erscheint.

- ¹ Zuletzt VG Hannover, Urt. v. 10.2.2016, Az. 10 A 4379/15; Übersicht bei Stöber, Zulässigkeit und Grenzen der Videoüberwachung durch Private, NJW 2015, 3681 – 3685.
- ² Z. B. <http://www.sueddeutsche.de/panorama/silvesternacht-mehr-polizei-mehr-videoueberwachung-1.2806209>; <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-01/terror-debatte-sicherheit>; <https://www.tagesschau.de/ausland/paris-terrorbekaempfung-101.html>.
- ³ <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/deutsche-bahn-videoueberwachung-an-bahnhoefen-soll-ausgebaut-werden-a-1009859.html>.
- ⁴ Vgl. z. B. <https://www.vdv.de/schriften—mitteilungen.aspx?mode=detail&id=3A13606B-3E45-4C7B-BDA5-93509C08622A>; z. T. wird auf die Studie „Subjektives Sicherheitsempfinden im Personennahverkehr mit Linienbussen, U-Bahnen und Stadtbahnen“ des Instituts Wohnen und Umwelt (IWU) Darmstadt verwiesen, abrufbar unter http://www.susi-team.de/index.php%3Foption=com_content&view=article&id=4&Itemid=5.html; zu einem anderen Ergebnis kommt z. B. die Studie von Rothmann, Sicherheitsgefühl durch Videoüberwachung?, NK 2010, 103-107.
- ⁵ Möstl, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2002, S. 98f.
- ⁶ BVerfG, Beschl. v. 16.12.1983 – 2 BvR 1160/83, Rn. 43f. – Pershing II; Isensee, Das Grundrecht als Abwehrecht und staatliche Schutzpflicht, in HStR Bd. V, 2. Aufl. § 111 Rn. 146f.
- ⁷ BVerfG, Urt. v. 2.3.2010, Az. 1 BvR 256/08 – Vorratsdatenspeicherung; BVerfGE 65, 1, 42 - Volkszählung; 113, 29, 46 – Beschlagnahme von Datenträgern in Anwaltskanzlei.
- ⁸ BVerfG aaO.; v. Lewinski in: Freiheit – Sicherheit – Öffentlichkeit, Tagungsband 2008, S. 196 (198).
- ⁹ Vgl. BVerfG, Urt. v. 11.3.2008, Az. 1 BvR 2074/05, Ls – Kfz-Kennzeichenerhebung.
- ¹⁰ Seit BVerfG 7, 198 (205) - Lüth.
- ¹¹ Vgl. BayVGh, Urt. v. 12.7.2012, Az. 2 B 12.1211, Rn. 39 zu einer nachbarrechtlichen Streitigkeit im Baurecht.
- ¹² In wie weit Gewinnmöglichkeiten überhaupt grundrechtlich geschützt werden, ist allerdings umstritten: Wendt in Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Rn. 48f.
- ¹³ BT-Drs. 14/5793, S. 61; dazu: Onstein in: Auernhammer, BDSG, 4. Aufl. 2014, § 6b, Rn. 35; Scholz in: Simitis § 6b, 8. Aufl. 2014, Rn. 79.
- ¹⁴ Onstein in: Auernhammer, BDSG, 4. Aufl. 2014, § 6b, Rn. 36; Scholz in: Simitis, 8. Aufl. 2014, § 6b Rn. 79.
- ¹⁵ Onstein in: Auernhammer, BDSG, 4. Aufl. 2014, § 6b, Rn. 35; Scholz in: Simitis, 8. Aufl. 2014, § 6b Rn. 79.
- ¹⁶ Vgl. Orientierungshilfe „Videoüberwachung in öffentlichen Verkehrsmitteln“ der Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder vom 16.9.2015, S. 4.
- ¹⁷ Vgl. Erwägungsgrund 13.
- ¹⁸ Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 2. Aufl. 2013, Art. 51, Rn. 31.
- ¹⁹ Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 2. Aufl. 2013, Art. 6, Rn. 6; vgl. auch Meyer-Ladewig, EMRK, 3. Aufl. 2011, Art. 5, Rn. 5.

Arbeitskreis 8: Neuausrichtung des beamtenrechtlichen Konkurrentenstreitverfahrens

Konkurrentenstreitverfahren – Sicht einer Anwältin in der Behördenberatung

von Rechtsanwältin Dr. Lisa von Laffert, Berlin

Ich berate und vertrete ungefähr 40 Behörden im Bundesgebiet – oberste Bundesbehörden, Landesministerien, Bezirksämter, Universitäten und andere – im öffentlichen Dienstrecht. Konkurrentenstreitverfahren machen hierbei den größten Teil der gerichtlichen Verfahren aus; parallel hierzu ist der Beratungsbedarf vorab, nämlich bei der Durchführung der Beförderungsauswahl hoch. Das mag aus anwaltlicher Sicht nicht zu beklagen sein. Allerdings ist die Beratung in der letzten Zeit schwierig geworden; jüngste Gerichtsentscheidungen stellen nicht nur hohe Anforderungen, sondern werfen auch viele neue Fragen auf, so dass auch bei offener Ausschreibung, bestem Willen zur Bestenauslese in der Behörde und sorgfältiger Lektüre geltender Vorschriften oft Grund zur Sorge verbleibt,

dass eine Auswahl beanstandet wird, jedenfalls aber durch ein zeitaufwändiges und umfangreiches Verfahren aufgehalten wird.

Nachdem die Orientierung der Auswahl am Statusamt den Behörden einen Sinneswandel abverlangte, stehen nun Fragen der Reihenfolge der Auswahlkriterien wieder verstärkt im Raum: Erst die Gesamtnote der Beurteilung, dann die Einzelkriterien, oder vorab die „wünschenswerten“ Kriterien? Und wo bleibt die Vorbeurteilung (BVerwG, Beschluss vom 19. Dezember 2014 – 2 VR 1/14 –, juris)? Welche Rolle darf zudem eine Befähigungsbeurteilung noch spielen (BVerwG, Urteil vom 19. März 2015 – 2 C 12/14 –, juris) und wie ausführlich muss die



Gesamtnote begründet werden (BVerwG, Urteil vom 17. September 2015 – 2 C 27/14 –, juris)?

Es wäre leichter zu beantworten, wenn es im Gesetz stünde. Der Gesetzgeber äußert sich jedoch zu diesen Fragen kaum. Was man allerdings durchaus auch als Freiraum der Behörden im Rahmen ihrer Bestenauslese deuten könnte – und genau das tut eine Vielzahl der Behörden und handelt daher mit der, z.T. als Einmischung empfundenen, Prüfdichte der Verwaltungsgerichte.

So ist es ein oftmals geäußelter Wunsch von Behördenleitungen, strukturierten Auswahlverfahren mehr Raum zu geben. Auch das Thema Frauenförderung würden einige Dienststellen gerne stärker in den Vordergrund rücken, sehen hier aber trotz Gleichstellungsgesetzen keinen bzw. nur sehr geringen Raum neben dem verfassungsrechtlichen Leistungsgrundsatz. Hinsichtlich der strukturierten Auswahlverfahren gab und gibt es durchaus gesetzgeberische Bestrebungen. So hat der Berliner Gesetzgeber in dem bisherigen § 6 VGG und § 4 Laufbahngesetz das strukturierte Auswahlgespräch bzw. -verfahren etc. als Personalauswahlinstrument und das Anforderungsprofil als Grundlage der Auswahl festgeschrieben. Bei ersterem hat dies nur insofern etwas genützt, als diese Auswahlinterviews und -verfahren zum wichtigsten Hilfskriterien aufrückten; die Bedeutung der dienstlichen Beurteilung hat es in keiner Weise geschmälert. Beim Anforderungsprofil ist man ebenfalls unsicher: Ist hier eine gesetzgeberische Entscheidung verfassungsrechtlich möglich, wenn doch der Vorrang der Beurteilungen aus Verfassung hergeleitet wird (z.B. BVerwG, Beschluss vom 20. Januar 2004 – 2 VR 3/03 –, juris; BVerwG, Urteil vom 21. August 2003 – 2 C 14/02 –, juris)? Oder kann man hierin eine Konkretisierung des Art. 33 Abs. 2 GG sehen (OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 14. April 2014 – OVG 7 S 19.14 –, juris)? Das Bundesverfassungsgericht scheint hier zumindest mehr Spielraum zu gewähren (BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 07. März 2013 – 2 BvR 2582/12 –, juris). Die positiven Anzeichen sind jedoch noch so schwach, dass gesetzgeberischen Impulsen – so für mich erkennbar – mit wenig Hoffnung begegnet wird. Ist es nur noch schwer zu vermitteln, dass den Dienststellen im Grundsatz ein eigener Bewertungsspielraum bei Auswahlentscheidungen verbleibt, wird auch der Spielraum von Gesetz- und Vorordnungsgebern gegenüber der Gerichtsbarkeit bezweifelt.

Als Negativbeispiel, das ich im Folgenden näher betrachten will, seien die Anforderungen an die Aktualität der Beurteilung genannt: Gesetzgeberische Idee war es, die Anforderungen bundesweit zu vereinheitlichen (BT-Drucks. 16/7076, S. 105) – bis zu drei Jahren sollten Beurteilungen in der Regel alt sein können. Tatsächlich hat sich die Rechtsprechung hin zu einer Einzelfallprüfung und einer starken Erhöhung der Anforderungen entwickelt (BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2011 – 2 C 19/10 –, juris).

Aktuelle Beurteilungen als Grundlage der Auswahlentscheidung

Meine Beobachtung ist folgende: Das Postulat der dienstlichen Beurteilungen als nahezu alleinige Grundlage der Beförderungsauswahl verliert ständig an Akzeptanz in der Verwaltung – diametral zu ihrer nicht abreißenden Stärkung in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung. Denn das Vertrauen der Gerichte in die dienstlichen Beurteilungen ist oftmals höher als das der Behörden selbst. Allenfalls die Regelbeurteilung genießt dort innerhalb ein gewisses Vertrauen als Leistungsmessinstrument. Deshalb hat die Kritik aus der Verwaltung auch infolge der gestiegenen Anforderungen an die Aktualität der dienstlichen Beurteilungen eine neue Dimension erreicht.

Das Bundesverwaltungsgericht verlangt, dass Anlassbeurteilungen einzuholen seien, wenn nach dem Stichtag der bestehenden Beurteilung neue Aufgaben wahrgenommen worden seien (BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2011 – 2 C 19/10 –, juris; BVerwG, Beschluss vom 24. Mai 2011 – 1 WB 59/10 –, juris Rn. 32). Zum Teil ist von „einschneidenden“ oder „grundlegenden“ Änderungen die Rede, wobei die Messlatte für das „Einschneidende“ des Ereignisses nicht allzu hoch hängt (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 28. Februar 2014 – OVG 7 S 2.14). Dazu kommt, dass der Zeitraum zwischen Ereignis und Auswahl wohl nicht allzu lang sein muss – was ist hier die Maßgabe? Jedenfalls – so nach Bundesverwaltungsgericht – anderthalb Jahre, womöglich aber jeder beurteilungs-fähige Zeitraum; das hieße bereits sechs Monate.

Dies führt Verwaltungen in sogenannten „Massenförderungsverfahren“, die insbesondere durch die (ja nun gesetzlich und höchstrichterlich legitimierte Topfwirtschaft) produziert werden, zur Kapitulation. Es wird als unmöglich angesehen, dass sämtliche beruflichen Entwicklungen ständig entsprechend überprüft werden können bzw. im Falle des Feststellens einer Veränderung für sämtliche Bewerberinnen und Bewerber neue Anlassbeurteilungen erstellt würden. Dass zwischen Ende des Beurteilungszeitraums und der Auswahlentscheidung einige Zeit verstreicht, kann zwar in manchen Fällen vermieden werden, gerade bei einer hohen Zahl von einbezogenen Beschäftigten ist dies aber die Regel. Die Reaktion ist folgende: Mögliche Beförderungsrunden werden schlicht ausgesetzt, um „Entwicklungen“ abzuwarten – Entwicklungen in der Rechtsprechung, ja womöglich auch durch den Gesetzgeber.

Hier zeigt sich, dass die große Bedeutung der dienstlichen Beurteilung und die Feingliedrigkeit der Überprüfung im gerichtlichen Verfahren wohl sogar den Grund für den Akzeptanzverlust darstellen. Würde man die Beurteilung als Basis der Leistungsbewertung noch akzeptieren, hält man etwa die Ansprüche an Binnendifferenzierungen und eben auch die hohen Aktualitätserfordernisse für zu weitgehend. Es herrscht das Gefühl vor, das Instrument der dienstlichen Beurteilung würde missverstanden, jedenfalls überbeansprucht.



Rechtsmissbräuchlichkeit, Glaubhaftmachung, Prognosemaßstab

Der Leidensdruck wäre hier womöglich geringer und jedenfalls die Kapitulation vor Beförderungen würde ausbleiben, wenn sich die Zahl derer, die aufgrund eines Konkurrentenstreitverfahrens nicht befördert werden können – der Beigeladenen – dezimieren ließe. Es wird bei allem Verständnis für den Rechtsschutz in den meisten Behörden als Zumutung empfunden, dass nicht einmal die Spitzenbeamtinnen und -beamte, die sogenannten „Leistungsträgerinnen und -träger der Verwaltung“ befördert werden können, wenn ein Eilantrag anhängig ist. Als Anwältin muss man an dieser Stelle die Frage nach dem Freihalten einer Stelle beantworten und ermet selten Verständnis für die Antwort.

Mit großen Erwartungen wurden daher die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts mit Beschluss vom 22. November 2012 (2 VR 5.12) betrachtet, nach denen ein auf die vorläufige Unterlassung aller oder einer Mehrzahl der Beförderungen gerichteter Antrag rechtmisbräuchlich sein könne. Und zwar dann, wenn von vornherein ausgeschlossen ist, dass die Beförderung der Mitbewerber den Bewerbungsverfahrenanspruch des Antragstellers verletzt und der Angriff auf eine größere Zahl von beabsichtigten Ernennungen von Mitbewerbern ersichtlich nicht der Wahrung des Bewerbungsverfahrenanspruchs dient, sondern Druck auf den Dienstherrn ausüben soll.

Die Erfahrung hat indes gezeigt, dass der Anwendungsbereich praktisch fehlt. Durch die enge gerichtliche Prüfungsdichte hinsichtlich der zugrundeliegenden dienstlichen Beurteilung einerseits und die – zugunsten der Antragsteller – großzügige Prognose einer möglichen Beförderungsauswahl im Fall einer Neuurteilung andererseits, wird die Voraussetzung „Verletzung des Bewerbungsverfahrensausschluss von vornherein ausgeschlossen“ jedenfalls dann nicht erfüllt sein, wenn es um eine Frage bezüglich der dienstlichen Beurteilungen geht.

Dem Problem der ungünstigen Position der Beigeladenen, insbesondere den erheblichen Vermögensschäden und dem Fehlen von rechtlichen Möglichkeiten, hat sich das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz in seiner Entscheidung vom 2. September 2015 angenommen, mit Aussagen, die zu begrüßen sind. Das Gericht spricht sich einerseits für einen hohen Maßstab der Glaubhaftmachung von Beurteilungsfehlern aus. Der Fehler müsse für das Gericht „offensichtlich“ werden. (Beschluss vom 2. September 2015 – 2 B 10765/15 –, juris). Gleichzeitig soll der Prognosemaßstab hinsichtlich der glaubhaft zu machenden Beförderungschancen – sofern Beurteilungsfehler geltend gemacht werden – erhöht sein. Die Korrektur eines Beurteilungsfehlers müsse dazu führen, dass die Beförderung des Antragsstellers im Falle einer Wiederholung nicht nur möglich, sondern überwiegend wahrscheinlich sei.

Die Umsetzung dieser Ansätze auch in anderen Bundesländern würde für die Verwaltungen zu einer spürbaren Erleichterung führen. Der derzeitige Anspruch der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die rechtlichen Vorgaben einer Auswahlentscheidung wesentlich zu bestimmen, würde in der Verwaltung höhere Akzeptanz genießen, wenn die richterliche Selbstbeschränkung gegenüber der Exekutive wieder deutlicher erkennbar wäre. Zusammengenommen mit etwas mehr Gestaltungsfreiraum des Gesetzgebers sowie der Wahrnehmung desselben, könnte ein Zustand erreicht werden, in dem in Behörden nicht mehr die Stimmung vorherrscht, es sei ohnehin aussichtslos, ein Verfahren sicher rechtmäßig gestalten zu wollen.

Rechtsanwältin Dr. Lisa von Laffert ist Fachanwältin für Verwaltungsrecht und in der Kanzlei HÜLSEN MICHAEL HAUSCHKE SEEWALD tätig. Sie ist Dozentin an der Verwaltungsakademie Berlin im Bereich des öffentlichen Dienstrechts.



Arbeitskreis 9: Das Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs und die Chancen zu einer ergonomischen Verbesserung der richterlichen Arbeitsmöglichkeiten

Arbeitskreis 13: Die Auswirkungen neuer IT-Entwicklungen in den Gerichten auf die Arbeit der Richter – die europäische Perspektive

Der Richter¹ und die elektronische Akte

von Richter am Amtsgericht Dr. Peter Ries, Berlin

Der Computer bestimmt unser privates und berufliches Leben. Es gibt kaum einen Bereich, in dem wir nicht mehr auf digitale Technik angewiesen sind. Wir kommunizieren elektronisch, bestellen über Internet, buchen Reisen online etc. Im Berufsalltag ist in den meisten Arbeitsgebieten der Computer nicht mehr wegzudenken. In vielen Bereichen, und nicht nur in den technischen, haben Computer und Server Schreibmaschinen und Papierakten ersetzt. Das gilt auch für manche juristische Berufe. Einige Rechtsanwalts- und Insolvenzkanzleien haben ihren Bürobetrieb auf elektronische Aktenführung umgestellt, genauso auch manche moderne Verwaltungen. Papierakten dienen hier nur als Backup.

Die Justiz hängt bei der Digitalisierung hinterher. Man fragt sich: Warum? Liegt das am strukturkonservativen Denken oder der Angst vor dem Neuen? Oder vielleicht an schlechten Erfahrungen mit der Einführung von neuen Systemen? Immerhin hat es sich die Politik zur Aufgabe gemacht, innerhalb eines jetzt schon kurzfristigen Zeitraums, die elektronische Akte und den elektronischen Rechtsverkehr in der Justiz durchzusetzen.

In einigen Spezialbereichen der Justiz gibt es sogar beides schon, zum Beispiel im Bereich des Handelsregisters. Die Handelsregister kommunizieren schon seit Jahren nur noch im Wege des elektronischen Rechtsverkehrs über das Elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach („EGVP“). Manche Registergerichte wie das Amtsgericht Charlottenburg, arbeiten schon seit Jahren mit der elektronischen Akte im Echtbetrieb. Arbeiten mit der elektronischen Akte bedeutet dabei, dass wirklich alle Vorgänge elektronisch ablaufen, die Aktenführung genauso wie das Schreiben von Verfügungen, Beschlüssen etc.. Ausdrucke in Papier oder die parallele Führung von Papierakten sind bei der elektronischen Aktenführung nicht vorgesehen. Alles was dem Richter bei elektronischer Aktenführung zur Verfügung steht, sind die Daten auf dem Server, und das kann zum Problem werden, was unten gleich näher erörtert wird.

Die Abschaffung der Papierakten hat zwei große Vorteile. Der Raumbedarf sinkt dramatisch. Die Geschäftsstellen müssen nicht mehr Papierakten in Ihren Räumen lagern. Der Altbestand an Papierakten passt bequem in das Archiv im Gerichtskeller und steht dort in den seltenen Fällen, in denen man diese Akten braucht, zur Verfügung. Elektronische Akten müssen im Gegensatz zu Papierakten nicht mehr bei den Geschäftsstellen angefordert werden und dann von Gerichtswachtmeistern mit Aktenwägen hin- und hertransportiert werden. Auf die elektronische Akte hat jeder Richter von seinem eigenen Arbeitsplatz direkten Zugriff, zumindest jeder Richter in dem jeweiligen Gericht (zur Problematik des Zugriffs vom häuslichen Arbeitsplatz und durch die Obergerichte gleich unten).

Leider haben die rein elektronische Akte und der elektronische Rechtsverkehr jedenfalls in dem Gericht, in dem der Verfasser arbeitet, auch gewichtige Nachteile, die trotz mehrjährigem Echtbetrieb immer noch nicht abgestellt sind und vielleicht auch nie ganz behoben werden können.

Die Entscheidung, die rein elektronische Akte einzuführen, hat fast zwangsläufig zur Folge, dass Arbeiten, die früher die Geschäftsstellen geleistet haben, auf den Richter übertragen werden. Dazu zählt zunächst das Dokumentenmanagement. Die Sortierung der Akte durch die Geschäftsstelle, die man von der Papierakte her kennt, wird bei elektronischer Aktenführung in der Praxis durch den Richter vorgenommen. Genauso leisten Richter bei elektronischer Aktenführung auch erheblich mehr Schreibarbeiten als noch zu Zeiten der Papierakte. Verfügungen, Beschlüsse, Eintragungen im Handelsregister werden in der Praxis durch die Richter selbst gefertigt und gegebenenfalls an den Notar versandt, unter anderem weil es zu umständlich ist, diese Arbeiten – wiederum elektronisch – den Mitarbeitern in den Geschäftsstellen zu übertragen. Dies hat zur Folge, dass an sich weniger qualifizierte Büro- und Schreibarbeit durch hochqualifizierte Richter geleistet wird. Hinzu kommt, dass eine „Kontrolle“ der Büro- und Schreibarbeit durch die Geschäftsstelle wegfällt. Da der Richter diese Arbeit leistet, schaut keine zweite Person mehr auf das Ergebnis der Arbeit und



kontrolliert bzw. vermeidet eventuelle Schreibfehler. Der auf Schreibarbeit und Dokumentenmanagement entfallende Teil der richterlichen Arbeit beträgt, nach Erfahrung des Verfassers und bestätigt durch Kollegen, quantitativ mindestens zehn Prozent der Gesamtarbeitszeit, und das gilt auch nach jahrelanger Erfahrung mit der Arbeit in der elektronischen Akte und auch für die „digital natives“ im Richterkreis. Ob das alles betriebswirtschaftlich sinnvoll ist, mag jeder selbst beurteilen.

Die Kommunikation im Wege des elektronischen Rechtsverkehrs erleichtert leider nicht immer die Arbeit des Richters. Im Bereich des Handelsregisters hat man sich versprochen, dass durch den elektronischen Rechtsverkehr Daten, die von den Notaren übersandt werden, auch gleich durch das Gericht weiter verwendet werden können. Leider sind diese „XML“-Strukturdaten sehr häufig falsch, so dass sie eben nicht verwendet werden können. Auch die digitalisierten Dokumente, die von den Notaren eingereicht werden, sind nicht immer optimal. Bisweilen sind nicht alle Seiten eines Dokuments eingescannt, oft sind die digitalisierten Dokumente wegen schlechter Scan-Auflösung nur schwer lesbar oder nur durch Anwendung eines Transformationsprogrammes überhaupt lesbar, weil der einreichende Notar ein anderes als das Standardprogramm verwendet. Schließlich müssen alle eingereichten Dokumente auf Ihre Echtheit überprüft werden, das heißt der Richter muss oder sollte die elektronischen Prüfberichte zu den eingereichten Dokumenten durchlesen und auf Richtigkeit überprüfen, was natürlich auch Mehrarbeit darstellt. Auch der elektronische Rechtsverkehr von Unter- zu Obergerichten läuft nicht einwandfrei. Leider sind einige Obergerichte nicht bereit oder in der Lage, mit der elektronischen Akte z.B. des Handelsregisters zu arbeiten. So muss in Beschwerdesachen die Akte noch umständlich ausgedruckt werden, damit das Obergericht eine Entscheidung fällen kann. Mit Einführung der elektronischen Akte in der gesamten Justiz muss sichergestellt sein, dass alle Gerichte bis zum BGH mit dieser Akte arbeiten.

Die Arbeit mit der rein elektronischen Akte verändert fast zwangsläufig den Arbeitsstil des einzelnen Richters und hält diesen leider bisweilen ganz von der Arbeit ab. Elektronische Aktenführung bedeutet, dass eine individualisierte Aktenführung praktisch unmöglich ist. Um für einen Vertreter das Arbeiten in der elektronischen Akte nicht unnötig zu erschweren, müssen Verfügungen und Wiedervorlagen standardisiert werden, damit der Vertreter in der Akte zurechtkommt. Die technische Anfälligkeit der elektronischen Systeme und der Wartungs- und Sicherungsaufwand für die elektronische Akte ist mindestens gewöhnungsbedürftig. Ausfälle und Wartungsarbeiten sind auch nach Jahren im Echtbetrieb nicht gerade selten (gefühlte zweite Woche). In der Nacht müssen die Daten gesichert werden. An den Wochenenden stehen die Systeme nur eingeschränkt zur Verfügung. Die Richterschaft wird sich darauf einstellen müssen, dass in der Nacht oder an Wochenenden ein Arbeiten gar nicht oder nur eingeschränkt möglich ist. Man mag sich gar nicht vorstellen, wie sich ein längerer Ausfall der Systeme in einem laufenden Straf-

prozess oder in einem einstweiligen Verfügungsverfahren auswirkt. Leider kamen und kommen solche Ausfälle vor, im Handelsregister gerade zu kritischen Zeiten, wie Ende August und Ende Dezember.

Besonders bedauerlich ist, dass es bis heute im Arbeitsbereich des Verfassers nicht möglich ist, von zuhause aus in der elektronischen Akte zu arbeiten. Angeblich kann man eine technisch sichere Leitung zu einem home office nicht zur Verfügung stellen. Ob das stimmt, mag bezweifelt werden. Es lässt sich aber – bislang – nicht ändern. So sind die Richter im Handelsregister des Amtsgerichts Charlottenburg gezwungen, täglich ins Büro zu fahren, statt von zuhause aus arbeiten zu können. Bei der miserablen Büroausstattung mancher Gerichte kann man sich gut ausmalen, wie die Kollegen einen Zwangsarbeitsplatz im Gericht bei Einführung der elektronischen Akte goutieren würden. Das wäre ein Rückschritt im Vergleich zur Papierakte, die man einfach mit nach Hause nimmt.

Jedenfalls in Berlin ist die Ausrüstung mit Hardware und Software nicht zeitgemäß. Die Software arbeitet langsam, die Bildschirme sind unterirdisch. Das mag ein Problem des Landes Berlin sein, es ist aber nicht auszuschließen, dass auch in anderen prekären Bundesländern an vernünftiger Hard- und Software gespart wird. Zumindest besonders hochwertige Bildschirme sind für das Arbeiten mit der elektronischen Akte unersetzlich. Durch stundenlange Bildschirmarbeit ermüden die Augen doch sehr, viele Kolleginnen und Kollegen, und nicht nur die älteren, können das bestätigen.

Zum Schluss sei noch mit der Illusion aufgeräumt, dass das Arbeiten mit der elektronischen Akte umweltfreundlich sei und Arbeitskräfte spare. Natürlich wird auch bei rein elektronischer Aktenführung noch vieles ausgedruckt (und im Anschluss wieder vernichtet). Längere Dokumente lassen sich auf Papier einfach besser prüfen als auf dem Bildschirm. Selbstversuche haben ergeben, dass bei reiner Bildschirmarbeit Fehler und Informationen leichter übersehen werden als bei der Arbeit mit dem Papierdokument. Durch die elektronische Akte mag man zwar Schreibarbeitskräfte einsparen, die Schreibarbeit wird hauptsächlich durch den Richter übernommen (s. o.). Dafür braucht man für die IT-Sicherheit und Wartung Mitarbeiter.

Mein Fazit: Die elektronische Akte wird kommen. Damit sie ein Erfolg wird, muss alles dafür getan werden, dass die Systeme möglichst störungsfrei funktionieren und die Arbeitsplätze mit vernünftiger Hard- und Software ausgestattet werden. Absolut notwendig ist auch die Möglichkeit von zuhause aus in der elektronischen Akte arbeiten zu können. Leider ist zu befürchten, dass die Bundesländer aus Sparzwängen diese Vorgaben nicht erfüllen. Dann muss man sich aber nicht wundern, dass die Akzeptanz der elektronischen Akte in der Richterschaft gering ist.

Prof. Dr. Peter Ries ist Richter am Amtsgericht Charlottenburg, welches in Berlin u.a. zentral für die Führung des Handelsregisters zuständig ist. Er ist zudem seit 2000 Professor für Gesellschaftsrecht und Zivilrecht an der Hochschule



für *Wirtschaft und Recht Berlin* und Autor von *Veröffentlichungen im Gesellschaftsrecht und Handelsregisterrecht*.

¹ Mit „Richter“ ist immer auch die „Richterin“ gemeint.

Arbeitskreis 10: Rechtsschutzfragen im Hochwasserschutzrecht

Hochwasserschutz aus Sicht eines Deichverbandes und Denkanstöße zu seiner Weiterentwicklung¹

von Richter am Bundesgerichtshof a.D. Bernd Raebel und Oberdeichrichter der II. Meile Alten Landes Wilhelm Ulferts, Buxtehude

Hochwasserschutz dient der Gefahrenabwehr gegen die Folgen von Wetterextremen. Es geht um schwere Sturmfluten wie zuletzt 1962 und 1976, die Meerwasser an die Küsten treiben, und es geht um Starkregen, die oberirdische Binnengewässer über die Ufer treten lassen, wie es nicht erst seit 2002 verstärkt zu beobachten ist. Sowohl beim Küstenhochwasser als auch beim Regenhochwasser drohen Überschwemmungen von normalerweise nicht mit Wasser bedecktem Land, tritt also nach der Begriffsbestimmung des § 72 WHG eine Hochwassergefahr ein. Die Richtung, aus der die Hochwassergefahr kommt, bestimmt die Maßnahmen, welche für ihre Abwehr in Betracht gezogen werden müssen.

Während der Küstenschutz gegen Sturmfluten seit jeher neben Uferbefestigung und Vorlandsicherung im Bau von Deichen und Sperrwerken das wichtigste und oft einzige Mittel findet (vgl. § 62 Abs. 1 Nr. 1 WassG SH), kommen zur Gefahrenabwehr bei Binnenhochwasser nicht selten gleichrangig auch andere Schutzmaßnahmen in Frage. So rechnet § 6 Abs. 1 Nr. 6 WHG zu den allgemeinen Grundsätzen der Gewässerbewirtschaftung jetzt auch das Ziel, an oberirdischen Gewässern durch Rückhaltung des Wassers in der Fläche nachteiligen Hochwasserfolgen vorzubeugen.

Die Zuständigkeiten für Maßnahmen des Hochwasserschutzes sind weder länder einheitlich noch innerhalb der einzelnen Länder gleichförmig geregelt. So ist im Land Niedersachsen, zu dem unser Verbandsgebiet gehört, insbesondere offen, von welcher Seite als notwendig erkannte Maßnahmen des Hochwasserschutzes zu treffen sind. Während der Katastrophenschutz im engeren Sinn bei Hochwasser nach § 131 NWG ausdrücklich den Gemeinden zugewiesen ist, mögen der Deichbau und andere Maßnahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes für das Binnenland zwar trotz der grundsätzlichen Zuständigkeit der unteren Wasserbehörden gemäß § 129 Abs. 1 NWG nach allgemeinen Vorschriften der Gefahrenabwehr ebenfalls Aufgabe der Gemeinden sein (vgl. Raebel, NdsVBl. 2013, 180, 182 f.). So sieht es im Ergebnis auch die Oberste Landesbehörde Niedersachsens. Entsprechende Maßnahmen können und werden aber auch von Deich- und Unterhaltungsverbänden oder sogar von privaten Trägern durchgeführt, soweit Letztere ein Interesse daran haben. Die Mehrfachzuständigkeit birgt politisch nicht zuletzt die Versu-

chung allseitiger Zurückhaltung, um unerwünschte Lasten und Kosten möglichst von sich abzudrängen. Diese Ausgangslage für Verbesserungen des Hochwasserschutzes scheint in anderen Ländern günstiger.

Deichverbände verdanken nach den ältesten Rechtsüberlieferungen (vgl. J. v. Gierke, Geschichte des Deutschen Deichrechts Teil I S. 184 ff.) ihre Entstehung der für die Bewahrung von Leben und Gut an den Nordseeküsten und meeresoffenen Flussläufen unerlässlichen Abwehr von Sturmfluten. Sie waren damit historisch zuerst Organe des Küstenschutzes, so wie er in § 1 Abs. 1 Nr. 6 GAK-Gesetz bundesrechtlich umschrieben ist, und sind auch heute noch für die niedersächsischen Hauptdeiche als gesetzliche Verbände im Wesentlichen Träger der Deicherhaltung (§ 7 Abs. 1 NDG nebst Gesetzesanlage). Unser Verband trägt den vielleicht etwas altertümlich klingenden Namen „Deichverband der II. Meile Alten Landes“. Er ist an der niedersächsischen Elbseite gelegen und reicht flussabwärts von der hamburgischen Landesgrenze bis zur Mündung des Flüsschens Lühe. Landeinwärts sind die Deiche an der unteren Este von der Landesgrenze bis zur Hansestadt Buxtehude sowie der östliche (rechte) Deich der Lühe vom Mündungssperwerk bis zum Flecken Homeburg eingeschlossen. In diesem Gebiet ist der Deichverband mit der Unterhaltung von 48,8 km Deichstrecken verantwortlich für den Hochwasserschutz von rund 50.000 Menschen und einer Fläche von etwa 12.000 ha Land. Finanziert wird der Verband durch Beiträge von annähernd 16.800 Grundeigentümern seines Verbandsgebietes, deren Anwesen nicht höher als 7 m über Normalnull (NN) gelegen sind. Diese dinglichen Verbandsmitglieder wählen nach dem Wasserverbandsgesetz und der Satzung den Verbandsausschuss, die sogenannten Deichgeschworenen, die beratend an allen wesentlichen Angelegenheiten des Verbandes beteiligt sind und auch den Vorstand (Oberdeichamt) bestehend aus den Deichrichtern und dem Oberdeichrichter berufen. Letzterer leitet den Verband als dessen gesetzlicher Vertreter.

Die Tätigkeit der Deichverbände hat sich nach den letzten Äußerungen der Landesregierung in Hannover im Vergleich zu anderen Ländern, in denen die Erhaltungspflichten für die gewidmeten Deiche, jedenfalls bei den besonders wichtigen Küstenschutzdeichen (in Schleswig-Holstein „Landesschutzdeiche“), bei den Ländern selbst



liegen, als vorteilhaft erwiesen, weil Vorhaben leichter zu verwirklichen seien, wenn die örtliche Bevölkerung über ihre Einbindung in die Verbandsstrukturen sie in einem demokratisch legitimierten Prozess vor Ort entwickle, statt einem staatlichen „Diktat“ unterworfen zu sein (Niedersächsischer Landtag Drs. 17/1730 S. 13 a.E. f.). Diese Beurteilung ist, soweit sie auf die Planung von Hochwasserschutz zielt, bestenfalls oberflächlich; denn die Stärke unserer Deichverbände liegt woanders. Sie wecken und nutzen ehrenamtlichen Einsatz für die Sicherheit der bestehenden Deiche und für die Deichverteidigung im Ernstfall.

Zu den satzungsmäßigen Aufgaben unseres Deichverbandes zählt neben dem Küstenschutz ausdrücklich auch der sonstige, mithin der binnenländische Hochwasserschutz. Die Verbandsverfassung ist allerdings durch das Niedersächsische Deichgesetz allein auf den Küstenschutz zugeschnitten, was Fragen der Beitragspflicht und der Abgrenzung des Verbandsgebietes aufwirft. Die Verfasser dieses Beitrags streiten hierüber – durchaus freundschaftlich – im Rahmen einer inzidenten Normenkontrolle vor dem Verwaltungsgericht Stade (Aktenzeichen 1 A 952/14).

Auch bei der Durchführung von Vorhaben ist im Küstengebiet von größter Bedeutung, ob eine Finanzierung durch das Land mit günstigeren Fördersatzten unter Inanspruchnahme von Küstenschutzmitteln, die sich zu erheblichen Teilen aus der Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91a GG und des GAK-Gesetzes speisen, zugesagt werden kann. Entscheidendes Merkmal hierfür dürfte sein, ob Vorhaben der Sturmflutabwehr an den Küsten oder im Tidegebiet der Flüsse dienen, oder in der Sprache des schleswig-holsteinischen Landesgesetzgebers, ob sie den Schutz der Niederungsgebiete vor Meeresüberflutungen bezwecken (in § 62 Abs. 1 Nr. 1 WassG SH als „Küstenhochwasserschutz“ bezeichnet). Die niedersächsische Staatspraxis rechnet demgegenüber zum Küstenschutz auch noch solche Deiche, die hinter geschlossenen Sturmflutsperrwerken das Land vor Überflutung durch nachdrängendes Oberwasser schützen sollen (kritisch dazu Raebel, a.a.O. S. 181 f.).

Von den in mehrfacher Hinsicht auch rechtsgrundsätzlich bedeutsamen Vorhaben, an denen unser Deichverband derzeit beteiligt ist, und von den dabei gesammelten Erfahrungen soll nachfolgend kurz zusammengefasst die Rede sein.

1) Die Elbdeiche unseres Verbandes hatten 1962, wie an der Nordseeküste damals die Regel, eine Sollhöhe von 6,70 m über NN. Sie haben inzwischen bei günstigerem Profil tatsächlich Höhen von 8,00 m bis 8,30 m über NN erreicht. Hamburg hat in jüngerer Zeit die begrüßenswerte Initiative für eine weitere Anhebung des Schutzniveaus ergriffen. Dem Vernehmen nach stimmen die Elbanrainerländer ihre Planungsmethoden und Vorgehensweisen hierzu derzeit noch ab. Ergebnisse sind aber für das Jahresende 2016 in Aussicht gestellt. Isolierte Maßnahmen unseres Verbandes wären schon wegen der Finanzierung illusorisch, würden aber auch praktisch wenig bringen. In jedem Fall dürfte eine weitere Verstärkung der Elbdeiche schwierige technische und planerische Fra-

gen aufwerfen. Unter diesem Vorzeichen kann die Frage gestellt werden, ob es sich nicht empfiehlt, dass der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für den Küstenschutz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG letzter Fall) Gebrauch macht.

2) Als Vorhabenträger betreibt unser Deichverband auf Anregung der Landesbehörde und unter Mitwirkung des Nachbarverbandes die Errichtung des Hochwasserpolders „Bullenbruch“ bei Horneburg an der Lühe. Zweck des Polders ist es, bei einer bereits planfestgestellten Überlaufhöhe von 2,30 m das überschüssige Wasser aus dem Oberlauf in den Polder abzuleiten, dessen Umringdeiche sich derzeit im Planfeststellungsverfahren befinden. Dadurch sollen örtliche Überschwemmungen bei Horneburg, wie sie im Jahr 2002 eingetreten sind, künftig verhindert und die Lühedeiche unterhalb entlastet werden. Das Land bezuschusst Planung und Bau dieser Hochwasserschutzanlage in voller Höhe mit Mitteln des Küstenschutzes. Noch ungeklärt ist gegenwärtig die Frage, wer die bei einer Flutung des Polders entstehenden Eigentumsopfer an den dort befindlichen Obstbäumen und anderen Kulturen zu entschädigen hat. Die abzuwendende Gefahr kommt aus dem Flussoberlauf, wo Hochwasser nicht in der Fläche oder am Flusslauf zurückgehalten wird. Das Verursacherprinzip sollte die Grundeigentümer und Gemeinden des Oberlaufes deshalb von einer Mithaft nicht verschonen, zumal die Gemeinden in der Weiterentwicklung ihrer Wohn- und Gewerbegebiete durch zunehmende Flächenversiegelung die Gefahrenlage verschärfen und dortige Grundeigentümer mangels entsprechender Strukturen nicht einmal nach dem Wasserverbandsgesetz zu den Unterhaltungskosten des künftigen Polders beizutragen haben. Verhandlungen über Vereinbarungen mit den Oberliegergemeinden schweben noch, um die fehlenden Beiträge durch Vertragsleistungen zu ersetzen. Die bislang ungeklärte Haftung für die Entschädigung der von einer Polderflutung betroffenen Landwirte – eine Schwierigkeit, die zu einem jahrelangen Stillstand in der Entwicklung dieses Polders geführt hat – versuchen wir zur Zeit zu einer ausgewogenen Lösung zu bringen. Wir streben dabei eine Haftungsübernahme des Landes oder des Landkreises als übergeordnete Instanzen an.

3) Einwendungen aus der Position des Gewässerunterliegers hat unser Verband in dem Planfeststellungsverfahren auf Antrag der Hansestadt Buxtehude erhoben, welches eine Verbesserung des Hochwasserschutzes für das bebaute Innenstadtbereich an der Este durch neue Deiche zum Ziel hat. Auf Drängen der Landesbehörde und der Aufsichtsbehörde hatte unser Verband die technischen Vorprüfungen für dieses Vorhaben zunächst selbst aufgenommen, das Konzept aber aufgegeben, als technische und rechtliche Bedenken die Oberhand gewannen. Auch hier soll einmal gegen ein Binnenhochwasser bis hin zu einem HQ 100 vorgesorgt werden, gleichzeitig aber auch für den Fall, dass ein geringeres Binnenhochwasser wegen längerer Sturmflutgefahr in der Elbe, welche dazu zwingt, die Sturmflutsperrwerke an der Estemündung für drei Tiden geschlossen zu halten, aus dem Unterlauf nicht abfließen kann. Die jetzt von der Hansestadt Buxtehude weiterverfolgte Planung geht

davon aus, dass am Oberlauf der Este und in ihrem Niederschlagseinzugsgebiet keinerlei ergänzende Maßnahmen des Hochwasserschutzes getroffen werden. Unser Verband lehnt dieses Vorhaben ab, weil weiterer Deichbau oberhalb für unsere Verbandsdeiche am Unterlauf zusätzliche Hochwasserrisiken begründen und die Deichverteidigung erschweren würde. Denn das sonst ausufernde Wasser würde durch zusätzliche Deiche im Flusslauf gehalten. Eine angemessene Verteilung der Lasten des Hochwasserschutzes zwischen Ober- und Unterliegern wird mit diesem Vorgehen erheblich in Frage gestellt.

Die genannten Vorhaben vermitteln eine Reihe von Erfahrungen, die sich teilweise durch Ergebnisse von Studien der Technischen Universität Hamburg-Harburg zur Anpassung des Hochwasserschutzes im Einzugsgebiet der Este an den erwarteten Klimawandel (KLEE) ergänzen:

1) Von politischer Seite, Fachleuten und zahlreichen Einwendern wird nicht nur für den Einzelfall, sondern allgemein bei Gewässern 1. und 2. Ordnung eine je nach den Umständen mehrstufige Gesamtplanung des Hochwasserschutzes im Einzugsbereich der Niederschläge von der Quelle bis zur Mündung gefordert. Auch die ZDF-Sendung vom 14. Februar 2016 „Risiko Hochwasser – wenn der Rhein überläuft“ hat diesem Anliegen mit der Forderung Ausdruck gegeben, den Rhein für den Hochwasserschutz „als Ganzes zu betrachten“. Denn für diese Niederschlagseinzugsgebiete der Gewässer 1. und 2. Ordnung besteht beim Hochwasserschutz eine natürliche Planungseinheit, die nicht ohne große Nachteile aufgesplittet werden kann. Wir setzen uns gleichfalls für ein mehrstufiges Planungsverfahren des Hochwasserschutzes ein, das selbst vor Landesgrenzen nicht Halt machen darf. Hat sich doch bei den Planungen im Bereich der Este gezeigt, dass nicht nur das Wasser- und Deichrecht Hamburgs und Niedersachsens bemerkenswerte Unterschiede aufweist, sondern auch die initiativ gewordene niedersächsische Landesbehörde es entgegen § 80 WHG jahrelang nicht für notwendig gehalten hat, mit der Freien und Hansestadt Hamburg ihre Vorstellungen zu erörtern.

Wenn nicht schon die grundrechtliche Eigentumsгарантие gebieten sollte, das lückenhafte Planungsrecht des Hochwasserschutzes zu vervollständigen, können jedenfalls beim derzeitigen Rechtszustand die Bewirtschaftungsziele des § 6 WHG bei Maßnahmen des Hochwasserschutzes kaum durchgesetzt werden. Unterhalb des Hochwasserrisiko-managementplans, der für die Flussgebietseinheit, bei uns der Elbe, erarbeitet wird, fehlt mindestens eine gesetzliche Vorplanungsstufe, welche die örtlichen Planungen der Gemeinden lenkt, und die auch solche Maßnahmen regeln muss, die nicht planfeststellungsfähig sind. Wir nennen sie in sprachlicher Anlehnung an das Wasserhaushaltsgesetz 2005 „Hochwasserschutzpläne“. Rechtliches Vorbild hierfür könnten etwa die Abfallwirtschaftspläne der Länder (§ 30 KrWG) sein, welche die örtlichen Planungsträger nach § 36 Abs. 1 Nr. 5 KrWG binden. Diese Vorplanung müsste wie bei Polizeiverordnungen auf Vollzug angelegt sein, weil die Untätigkeit einzelner Planungsträger, die zur Durchführung der Gesamtplanung sach- und zeitgerecht mitzuwirken ha-

ben, angesichts der Partikularinteressen der Kommunen sonst nicht überwunden werden kann (vgl. Raebel, a.a.O. S. 183 f.). Anzeichen hierfür waren auch im Umfeld unseres Verbandes zu erkennen; sie mögen künftig an Kraft verlieren.

Es geht hier nicht nur darum, wieviel Hochwasser an Flussoberläufen in planfeststellungsbedürftigen Rückhaltebecken zeitweilig aufgefangen werden sollte, um Deichbauten weiter unterhalb, die Städte und Dörfer empfindlich berühren können, zu vermeiden, und auch nicht nur darum, wie bei solchen Überlegungen Rückhaltekapazitäten in der natürlichen Planungseinheit zu verteilen sind. Es geht ferner auch darum, dass andere für den gebietsbezogenen Hochwasserschutz wesentliche Schritte zur dezentralen Regenwasserbewirtschaftung nicht planfestgestellt werden können, wie etwa der Übergang zu einer angepassten Landbewirtschaftung, die Vorbereitungen einer Flutung von Sport- und Spielplätzen, der Zisternenbau, die Verringerung und der Rückbau von Flächenversiegelungen und die Anlage von Gründächern.

Solche Schritte müssen geprüft und miteinander in Einklang gebracht werden. Nur mit Hochwasserschutzplänen unterhalb der allgemein gehaltenen Hochwasserrisiko-managementpläne kann zudem vernünftig abgewogen werden, ob im Niederschlagseinzugsgebiet eines Flusslaufs zur Beherrschung von Hochwasserrisiken noch andere Maßnahmen zu ergreifen sind. Hier ist an die Anlage von Hochwasserentlastungskanälen, die Veränderung von Schöpfwerken und Entwässerungsgräben, um Einleitungen an besonders hochwassergefährdeten Flussabschnitten zu vermeiden, sowie an den Umbau von Ackerdrainagen zu denken; denn die Regelentwässerung von Äckern und Weiden muss unter Umständen zurücktreten, wenn die Zuleitung des Wassers in die Flussläufe dort nach den herrschenden Witterungsbedingungen Hochwassergefahren verstärkt.

2) Ein besonderes Thema des Hochwasserschutzes ist die Vermeidung von Sedimenteintrag, der die hochwassergefährdeten Flussabschnitte im Störfall umso schneller ausufern lässt. So haben die vorhandenen Sandfänge nicht verhindert, dass sich im Gewässerbett der Este stellenweise Sandschichten von über einem Meter Mächtigkeit abgelagert haben. Der Grund dieser Erscheinungen wird heute in Meliorationen zwischen 1920 und 1960 gesehen, die den Flusslauf um viele Kilometer verkürzt, die Fließgeschwindigkeit erhöht und damit unbeabsichtigt der Boden-erosion Vorschub geleistet haben, um besser nutzbare Acker- und Weideflächen zu gewinnen. Der Landwirtschaft, welcher diese Vorteile zugefallen sind, wird es zu niemandes Überraschung schwer, Vorschläge zur Renaturierung eines Flusses mit zu tragen, die diesen Gewinn jedenfalls teilweise wieder aufheben. Hier berühren sich die Bereiche der Gewässerunterhaltung und des Hochwasserschutzes.

In unserem Verbandsgebiet der Este kommt hinzu, dass der Bund in der Vergangenheit seine Unterhaltungspflicht der Bundeswasserstraße nicht unter dem Blick des Hochwasserschutzes wahrgenommen, sondern von einer



Entfernung der Sandschichten mit der Begründung abgesehen hat, die – abgesehen von Sportbooten – nicht mehr vorhandene Schifffahrt sei nicht gefährdet. Hier steht eine – vorläufig einmalige – Abhilfe in Aussicht. Wenn nötig werden wir versuchen müssen, durch Gespräche mit der Bundesanstalt für Wasserbau künftig auf eine dauernde Änderung der bisherigen Haltung hinzuwirken.

3) Die vorsehenden Befunde zeigen zugleich, dass die finanzverfassungs- und förderrechtliche Ausgestaltung der Verbesserung des Schutzes vor Regenhochwässern nicht mehr zeitgemäß ist und dringend nach Abhilfe verlangt. Der Schutz vor Binnenhochwasser gehört traditionell zur Gemeinschaftsaufgabe, die Agrarstruktur zu verbessern, und wird von Landesverwaltungen und örtlichen Planungsträgern nicht selten immer noch so gesehen. Der wohlbegründete Ruf von Reinhardt (ZRP 2013, 184) nach einem „humano-zentrischen Hochwasserschutz“ scheint leider verhallt. Der Bund glaubt, seine Pflichten mit dem 300 Mio. Programm der aktuellen Koalitionsvereinbarung erfüllt zu haben. Das ist eine Selbsttäuschung.

Kritikwürdig erscheint uns auch, dass förderrechtlich noch immer in manchen Ländern der Deichbau als Hochwasserschutzmaßnahme bevorzugt wird; denn er gilt als besonders wichtig. Die Kehrseite dieses Vorzugs zeigt sich daran, dass örtliche Planungsträger eben auch bevorzugt die Lösungen des Hochwasserschutzes wählen und in Angriff nehmen, die ihnen bei hohen Fördersätzen den geringsten Kostenaufwand verursachen. Die Lösungen, die innerhalb eines Hochwasserschutzplanes die sparsamsten und wirksamsten Verbesserungen brächten, werden auf diesem Weg nicht begünstigt. Die Alternativenprüfung durch die Verwaltungsgerichte in der Abwägungskontrolle von Planfeststellungen für örtliche Hochwasserschutzvorhaben ist gewiss wertvoll, sie kann aber das Ergebnis eines komplexen rechtsstaatlichen Planungsprozesses, dessen die Aufstellung von Hochwasserschutzplänen bedürfte, nicht ersetzen.

4) Die gegenwärtige Finanzierung des Hochwasserschutzes sollte überdacht werden. Länder wie Hamburg und Schleswig-Holstein sehen seit längerem den Küsten(hochwasser)schutz als unmittelbare Staatsaufgabe an und finanzieren nicht nur den Deichbau, sondern auch Unterhaltungsaufwendungen aus Steuermitteln, weil der Gemeinvorteil dieser Anstrengungen überwiegt. Beim Binnenhochwasserschutz sollte Ausgangspunkt der Gedanke sein, dass das Grundeigentum im Rahmen von Art. 14 Abs. 2 GG und wasserrechtlich die natürliche Pflicht trifft, Regenwasser für die Umgebung schadlos abzuführen, wo es nicht ohnehin alsbald versickert. Daran ändert die teilweise gesetzlich angeordnete Pflicht von Hangunterliegern nichts, den Zustrom wild abfließenden Oberflächenwassers zu dulden. Denn nachbarrechtliche Ausgleichsansprüche werden hierdurch nicht schlechthin ausgeschlossen. Ist die schadlose Regenwasserabführung dem Einzelnen nicht möglich, werden auch hier – wie im Küstenschutz – Gemeinschaftsanstrengungen nötig, die den Hochwasserschutz bei Wetterextremen einschließen. Sind diese Gemeinschaftsanstrengungen öffentlich-rechtlich organisiert, wären die natürlichen Planungs- und

Verwaltungseinheiten des Hochwasserschutzes auch die natürlichen Gebiete für eine entsprechende Beitragserhebung von den Grundeigentümern, die, wie in der Umwelthaftung auch sonst, vorzugsweise nach dem Verursacherprinzip ausgestaltet sein müsste.

5) Die Organisation von Personal und Material für den eingetretenen Störfall der Hochwasserabwehr, bei uns die planmäßig vorbereitete Deichwacht und Deichverteidigung, bedürfen ebenfalls sehr sorgfältiger Überlegungen. Das gilt nicht nur für die Anbringung mobiler Hochwasserschutz Elemente, Dichtsetzung von Deichdurchfahrten, Absperrung von Entwässerungsgräben, Regulierung von Regen- oder Hochwasserrückhaltebecken oder für die Flutung von Auffangflächen. Die Hochwasserabwehr bedarf im Gebiet künftiger Hochwasserschutzpläne grundsätzlich einer einheitlichen Vorbereitung und Leitung. Unabgestimmtes Verhalten einzelner Wasser- und Bodenverbände, Kommunen, Ortsfeuerwehren und örtlicher Notfalldienste kann zu erheblichen Schäden und Gefahren führen. Planspiele und sachgerecht angelegte Übungen müssen die Leistungsfähigkeit dieses ganzen Apparates erproben und sichern. Zweckmäßigerweise liegen die Planungszuständigkeit für den vorbeugenden Hochwasserschutz und die Leitungsverantwortung bei der Hochwasserabwehr im Störfall in ein und derselben Hand. Ob die Einbindung und Teilnahme nur der betroffenen Grundeigentümer, wie sie das Verbandsrecht vorsieht, hierbei mit der Niedersächsischen Landesregierung als Stärke angesehen werden kann, die einer allgemeinen demokratischen Legitimation und Bürgerbeteiligung an der Verwaltung überlegen ist, kann hier nicht entschieden werden.

6) Fazit: Legislativen und Exekutiven in Bund und Ländern scheinen unwillig, für die Verbesserung des Hochwasserschutzes die wünschenswerten Rechtsgrundlagen zu schaffen. Man bedient sich der bequemen Methode der Angebotsverwaltung und schiebt Initiative und Planungsverantwortung den örtlichen Trägern, Kommunen und Verbänden, zu. Diese sind aber auf die staatliche Förderung angewiesen und unterliegen damit einem staatlichen Einfluss, der sich rechtlich in einer Grauzone bewegt. Die Verwaltungsgerichte und ihre Richterschaft sind wohl die einzigen Kräfte, die in unserem Staatswesen Gesetzgeber und Regierungen dazu zwingen können, ihre Verantwortung für die Verbesserung des Hochwasserschutzes zu erkennen und ihr gerecht zu werden. Das Urteil des OVG Lüneburg vom 19. Dezember 2002, ZfW 2003, 230 ff. ist auf diesem Feld, obgleich es scheinbar nur Strukturfragen der Deichverbände betrifft, ein rühmenswertes Beispiel, auf das der Landesgesetzgeber leider prompt in fragwürdiger Weise reagiert hat, um trotz geänderter Verhältnisse rechtlich alles beim Alten zu lassen.

Vielleicht zeigt die Arbeitsgruppe des Verwaltungsgerichtstages Wege auf, wie rechtlich dem Hochwasserschutz nützliche Dienste geleistet werden können. Die Aufgabe ist zu wichtig, um sie nur Politikern und Ingenieuren zu überlassen. Das Recht sollte sie von Anfang an zielbewusst steuern.



Bernd Raebel, Jahrgang 1948, nach Probezeit 1979 bis 1993 am Landgericht Hamburg zunächst als Beisitzer der Fiskus- und Baulandkammer, 1983 bis 1986 Referent im Bundesministerium der Justiz, 1989 bis 1991 wiss. Mitarbeiter am BGH, 1994 stellv. Leiter Abt. Recht u. Verfassung im JM M-V, 1999 Richter am Bundesgerichtshof als Beisitzer in einem Zivilsenat bis Ruhestand Herbst 2013; Veröffentlichungen u.a. Aufsatz zu „Rechtsfragen des Hochwasserschutzes in Niedersachsen aus kommunaler Sicht“, NdsVBl. 2013, 180; Verbandsmitglied der II. Meile Alten Landes.

Wilhelm Ulferts, Jahrgang 1957, nach einiger Zeit im öffentlichen Dienst 25 Jahre Tätigkeit in verschiedenen leitenden Managementfunktionen in der deutschen Luftfahrtindustrie, seit 2015 ehrenamtlicher Oberdeichrichter der II. Meile Alten Landes.

¹⁾ Dieser Beitrag enthält keine amtliche Stellungnahme, sondern gibt ausschließlich die persönlichen Ansichten seiner Verfasser wieder.

Arbeitskreis 11: Neujustierung der Demokratie

von Ministerialrat Prof. Dr. Stefan Ulrich Pieper, Münster/Berlin

Unser demokratisches System hat sich – das kann man mit Fug und Recht sagen – in den vergangenen 67 Jahren bewährt. Gleichwohl zeigt es die eine oder andere Alterserscheinung: Politikerverdrossenheit, Unzufriedenheit mit den politischen Parteien und vermeintlich bürgerferne Entscheidungen sind nur einige der Symptome, die diagnostiziert werden. Sie äußern sich in sinkender Wahlbeteiligung, zumal wenn es sich nicht um Bundes-, sondern Landtags- und Kommunalwahlen handelt. Und sie kommen in abnehmenden Mitgliederzahlen bei den politischen Parteien zum Ausdruck. Aktuell kann man auch fragen: Haben nicht viele an Politik interessierte Bürger ihre politische Heimat verloren? Fühlen sich nicht immer mehr Bürger mit ihren Anliegen in den Parlamenten und durch die Parteien zunehmend weniger vertreten? Und: Gibt es eine Entfremdung zwischen den politischen Akteuren und nicht unerheblichen Teilen der Bürgerinnen und Bürger?

Diese Entwicklungen können – in ihrer Gesamtheit nicht erst jetzt – als alarmierend empfunden werden. Denn der Rückgang der Wahlbeteiligung kann ein Signal für vielfältig motivierte politische Unzufriedenheit sein, die Abkehr von den Parteien Ausdruck einer als überkommen betrachteten Möglichkeit zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung. Vor diesem Hintergrund werden vielfältige Strategien zur Verbesserung der Situation erörtert, etwa eine Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre oder die Digitalisierung des Wählens (i-Voting).

Allerdings lassen diese Tendenzen auch eine andere Interpretation zu: In einer Wohlstandsgesellschaft – wie wir sie in Deutschland vorfinden – schwinden die politischen Meinungsverschiedenheiten in der Bevölkerung, die Grundentscheidungen der Gesellschaft sind getroffen und es besteht ein weitgehender Konsens. Differenzen und unterschiedliche politische Konzepte unterscheiden insbesondere die großen Parteien kaum noch voneinander. Es wird nicht mehr um die Schicksalsfragen gerungen, um die grundlegenden Richtungsentscheidungen, wie in den Jugendjahren der Bundesrepublik, über Westbindung, Eu-

ropäische Integration, Wiederbewaffnung, Marktwirtschaft und Mitbestimmung, Ostpolitik oder Umwelt- und Atompolitik. Die Unterschiede zwischen den politisch etablierten Parteien sind heute eher gering, die Programme unterscheiden sich in den großen Linien kaum voneinander. Und in Zeiten großer Koalitionen besteht eine weitgehende Übereinstimmung einer übergroßen parlamentarischen Mehrheit. Sinkende Wahlbeteiligungen und fehlendes Engagement in politischen Parteien können so auch Ausdruck eines großen gesellschaftlichen Konsenses sein, einer Gelassenheit der Bürger und von Vertrauen in das politische Repräsentativsystem. Eine abnehmende Wahlbeteiligung sei Zeichen einer reifen Demokratie mit einem eher hohen Grad an gesellschaftlichem Konsens, so wird behauptet. Die 2016 anstehenden Wahlen und das zu Abstimmung stehende politische Hauptthema werden – ganz unabhängig davon, wie man selbst zu diesen Fragen steht – zeigen, ob politisch kontroverse Themen die Bürgerinnen und Bürger an die Wahlurnen bringen.

Jenseits des aktuellen Anlasses wird am Politikprozess immer wieder Kritik laut, nach mehr Bürgernähe der Politik gerufen, nach mehr Einfluss auf die politischen Entscheidungen im Einzelnen. Die vollständige Abschaffung von Sperrklauseln bei Wahlen wird als Heilmittel angepriesen, nachdem das BVerfG sie bereits für einige Wahlen für unzulässig erklärt hat (BVerfGE 120, 82; 129, 300; 135, 259). Auch plebiszitäre Elemente werden gefordert. Zwar setzt die repräsentative Demokratie des Grundgesetzes fast ausschließlich auf Wahlen. Denn wenn Art. 20 Abs. 2 GG von Abstimmungen spricht, so sind Sachentscheidungen des Bürgers im Grundgesetz selbst nur im Fall der kaum relevanten Neugliederung des Bundesgebietes in Art. 29 Abs. 2 GG vorgesehen. Eine unmittelbare Beteiligung der Bürger an der Gesetzgebung kennt das Grundgesetz hingegen nicht. Was aber oft übersehen und eher selten in der politischen Praxis genutzt wird: Alle Landesverfassungen kennen die Möglichkeit von unmittelbarer Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung in den Formen von Volksbefragungen, Volksbegehren und Volksentscheiden.



Wahlen sind so das maßgebliche Instrument politischer Mitwirkung: „Für die vom Grundgesetz verfasste Staatsordnung ist eine durch Wahlen und Abstimmungen betätigte Selbstbestimmung des Volkes nach dem Mehrheitsprinzip konstitutiv. Sie wirkt in einem Raum öffentlicher freier Meinungsbildung und im organisierten Wettbewerb politischer Kräfte im Verhältnis zwischen verantwortlicher Regierung und parlamentarischer Opposition. Die Ausübung öffentlicher Gewalt unterliegt dem Mehrheitsprinzip mit regulärer Bildung von verantwortlicher Regierung und einer unbehinderten Opposition, die die Chance auf Regierungsübernahme hat. Insbesondere in der Wahl der Repräsentativversammlung des Volkes oder bei der Wahl von Spitzenämtern der Regierung müssen ein personell oder sachlich generalisierter Mehrheitswille artikuliert und aus der Wahl heraus politische Richtungsentscheidungen herbeigeführt werden können.“ (BVerfGE 123, 267, 341 f.). Hervorzuheben ist infolge dessen aber: Es gibt ein Monopol nur für die zuständigen Organe im Hinblick auf die verbindliche Entscheidung, kein Monopol hingegen für den Entscheidungsfindungsprozess für diese Organe oder die Parteien. Vielmehr setzt das Grundgesetz voraus, dass politische Entscheidungen auf eine Meinungsbildung in der Bevölkerung zurückgeführt werden können (vgl. noch immer lesenswert BVerfGE 2, 1,12). Und an dieser Stelle muss daran erinnert werden, dass die Versammlungsfreiheit für den Einfluss der Bürgerinnen und Bürger auf den politischen Entscheidungsbildungsprozess ein unverzichtbares Element ist: Der Freiheit kollektiver Meinungskundgabe kommt die Bedeutung eines grundlegenden Funktionselements zu, die Versammlungsfreiheit stabilisiert das repräsentative System, weil sie es Unzufriedenen gestattet, Unmut und Kritik öffentlich vorzubringen und abzuarbeiten; sie fungiert als notwendige Bedingung eines politischen Frühwarnsystems, das Störpotentiale anzeigt, Integrationsdefizite sichtbar und damit auch Kurskorrekturen der offiziellen Politik möglich machen kann. So kann demonstrativer Protest dann notwendig werden, wenn die Repräsentativorgane mögliche Missstände und Fehlentwicklungen nicht oder nicht rechtzeitig erkennen oder aus Rücksichtnahme auf andere Interessen hinnehmen (vgl. BVerfGE 69, 315, 344 ff. - Brokdorf).

Auch wenn Demonstrationen ein Mittel der politischen Kommunikation sein mögen, können trotzdem mehr Bürgerbeteiligung, mehr Einfluss auf Sachentscheidungen zu höherer Akzeptanz führen. Und anders als früher behindern oder verlangsamten eine unmittelbare Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger nicht mehr zwangsläufig den politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess. Denn die Digitalisierung ermöglicht schnelle und unmittelbare Mitwirkung, erlaubt es auch „einfachen“ Bürgerinnen und Bürgern, sich in den Entscheidungsfindungsprozess einzubringen. Schon ist von Schwarmdemokratie die Rede (etwa Kersten, Jus 2014, 673). Beispiele für Bürgerbeteiligung an Sachentscheidungen (vgl. etwa netzwerkbuergerbeteiligung.de) gibt es inzwischen sehr viele: Den Bürgerhaushalt (vgl. www.buergerhaushalt.org), Bürgerdialoge zu Sachthemen (gut-leben-in-Deutschland.de) oder die Beteiligung an Planungsprozessen wie der Gestaltung des Domplatzes in Hamburg oder der Trassierung der Bundesautobahn A 33 bei Osnabrück, um nur einige wenige zu nennen.

Die Digitalisierung, die Veränderung der Kommunikationswege und die damit verbundene Beschleunigung der Kommunikation haben unmittelbare Auswirkungen auf unser herkömmliches Repräsentativsystem – auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene. Denn der Bürger kann seine Wünsche und Interessen unmittelbarer und zeitnah artikulieren, er kann sehr einfach den direkten Dialog suchen, ob mit dem Abgeordneten, dem Ratsmitglied oder der Verwaltung. Er kann schnelle Antwort verlangen, Rechtfertigung und Begründung. Rechtfertigungserfordernisse und Erklärung werden wichtiger, das Entstehen müssen für Entscheidungen kann schneller und direkter eingefordert werden. Unsere herkömmlichen repräsentativ-demokratischen Entscheidungsprozesse befinden sich damit in einer Frischzellenkur. Deren Wirkung ist indes noch nicht absehbar. Analysiert und diskutiert werden muss, wie sich unmittelbare Interaktionen auswirken. Werden alle Interessen gleichmäßig berücksichtigt? Gibt es Gewinner und Verlierer? Welche Bürgerinnen und Bürger bleiben mit ihren Anliegen auf der Strecke, wie finden sie Gehör, wenn sie sich am Digitalen Dialog nicht beteiligen können („digitale Spaltung“)? Wie wird gesamtgesellschaftlicher Konsens hergestellt, die erforderliche Legitimation vermittelt, wenn weite Teile der Bevölkerung weder am politisch-gesellschaftlichen Diskurs noch an den Wahlen teilnehmen?

„Wir sind das Volk“, mit diesem Anspruch auf eine demokratische Regierung begann 1989 die erste friedliche Revolution in Deutschland. Sie führte zur Wiedervereinigung und zur Geltung des Grundgesetzes für alle Menschen in Deutschland – zur Geltung der Grundrechte, von Demokratie, Rechts- und Sozialstaat. In diesem Ruf kristallisiert eine Kernaussage des Grundgesetzes, „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ Aber zugleich setzt das Grundgesetz an seinen Anfang das Bekenntnis zur Achtung der Menschenwürde. Angesichts dessen muss es uns erzürnen, dass sich heute Populisten, Ausländerfeinde, Rassisten und Rechtsradikale diesen demokratischen Anspruch anmaßen, um damit für ihre menschenverachtenden, nationalistischen und antidemokratischen Ziele Reklame zu machen. Das Grundgesetz setzt voraus, dass politische Auseinandersetzungen unter Achtung der Menschenwürde erfolgen – Meinungs- und Demonstrationsfreiheit dürfen nicht zum Vehikel der Ausgrenzung und Missachtung der Menschenwürde werden.

Trotz der langen Erfolgsgeschichte der bundesdeutschen Demokratie zeigen solche Entwicklungen, dass die demokratische, rechtsstaatliche und grundrechtliche Humusschicht unserer Gesellschaft nicht so dick zu sein scheint, wie oft gesagt wird. Und ein Blick in das benachbarte europäische Ausland muss uns beunruhigen: Die wachsende Zustimmung zu rechtspopulistischen Parteien, die autoritative Lösungen proklamieren, sind Ausdruck fehlenden demokratischen Bewusstseins. Das gilt namentlich dann, wenn diese Parteien wie in Polen und Ungarn Mehrheiten erringen und damit das Recht für sich beanspruchen, nach dem Prinzip „the winner takes it all“ glauben, eine Legitimation zu haben, rechtsstaatliche Grundstrukturen, Pressefreiheit, Verfassungsgerichtsbarkeit und andere Errungenschaften in Frage stellen, einzuschränken oder gar beseitigen zu können.



Eine Neujustierung der Demokratie muss den Anforderungen und Entwicklungen des 21. Jahrhunderts Rechnung tragen – sie muss aber auch die Bedrohungen und Gefährdungen mit berücksichtigen, die neu oder in neuem Gewande auftreten. So lohnt es nicht nur, sondern ist zwingend erforderlich, dieses Thema und seine neuesten Entwicklungen zu diskutieren.

Prof. Dr. Stefan Ulrich Pieper ist Leiter des Referats Verfassung und Recht des Bundespräsidialamtes in Berlin. Er ist u.a. Mitautor des Bürgerkommentars zum Grundgesetz (Gramm/Pieper, 3. Auflage 2015, Nomos). Der Artikel gibt seine Privatmeinung wieder.

Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hamburg – ein kurzer Überblick

von Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts Dr. Günther Ungerbieler, Hamburg

Könnte die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit dank ihres süddeutschen Vorreiters im Jahr 2013 bereits das 150-jährige Jubiläum feiern, wird die hamburgische Verwaltungsgerichtsbarkeit erst im nächsten Jahrzehnt auf eine 100-jährige Geschichte als „selbständige“ Gerichtsbarkeit zurückblicken können. Die Tradition als räumlich überschaubare, freie Stadtrepublik war in Hamburg eher Hemmnis als Motor neuer Entwicklungen. Hier bedurfte es erst der Weimarer Reichsverfassung und der veränderten politischen Situation nach Ende des 1. Weltkriegs, um die neue Gerichtsbarkeit auf den Weg zu bringen.

Der lange Weg zu hamburgischen Verwaltungsgerichten

Der Sprung an die Spitze wäre gelungen, hätte Hamburg den mutigen Schritt einer sog. „Neuner-Kommission“ aus dem Jahr 1850 umgesetzt. Initiiert durch die Paulskirchenverfassung von 1849 und die Vorstellungen der Frankfurter Bundesversammlung hatte diese Kommission, besetzt mit sechs von der „erbgesessenen Bürgerschaft“ und drei vom Senat der Stadt benannten Mitgliedern, eine neue Gerichtsverfassung vorgeschlagen, zu der auch ein Verwaltungsgericht gehören sollte.¹ Der umfassende Vorschlag fand in Rat und Bürgerschaft allerdings keine Zustimmung. In kleinen Schritten begann zunächst eine Reform der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Ihren vorläufigen Abschluss fand sie erst 1879, als eine Anpassung an die Vorgaben der Reichsjustizgesetze nunmehr unaufschiebbar war. Hinsichtlich des Rechtsschutzes gegen staatliches Handeln folgte Hamburg nicht der sich inzwischen in der Mehrzahl der größeren deutschen Länder abzeichnenden Lösung mit einem erstinstanzlichen Rechtsschutz vor einem Verwaltungsorgan und einem zweitinstanzlichen sachlich und persönlich unabhängigen (Ober-)Verwaltungsgericht. Das hamburgische „Gesetz betreffend das Verhältnis der Verwaltung zur Rechtspflege“ vom 23. April 1879 sah in Umsetzung von Art. 89 der Hamburgischen Verfassung von 1860 zwar vor, dass wegen einer Verletzung von „Privatrechten“ durch Verfügungen oder Maßregeln von Verwaltungsbehörden Klage auf Abhilfe oder Entschädigung oder auf beides erhoben werden konnte; zuständig waren aber die ordentlichen Gerichte. Sofern kein „Privatrecht“ betroffen war, bestand nur die Möglichkeit einer verwaltungsinternen Beschwerde an den Senat. Die hamburgischen Zivilgerichte legten den Begriff des „Privat-

rechts“ im Laufe der Zeit zunehmend weiter aus. Sie ließen u.a. auch die Überprüfung von Eingriffen nach dem Polizeirecht, dem Wegerecht und von Maßnahmen des Abgabenrechts unter das Privatrecht fallen.

Die nahende Einführung des BGB führte kurz vor der Jahrhundertwende zu einer erneuten Diskussion um die Schaffung eines selbständigen Verwaltungsgerichts. Verschiedene Vorschläge mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung wurden in Fachkommissionen erörtert, ohne dass Senat und Bürgerschaft auf einen besonderen Fortschritt drängten. Relativ rasch war erkennbar, dass eine mehrheitsfähige Lösung schwierig würde, da auch die inhaltliche Reichweite des Rechtsschutzes und seine Legitimation abseits privater Rechte heftig umstritten waren. Befürworter, Bremser und Gegner verfolgten zu unterschiedliche Ziele. Anders als früher machte sich jetzt der Senat die Bestrebungen zur Einrichtung eines Verwaltungsgerichts dem Grunde nach zu Eigen. Eine Idee des Bürgermeisters Dr. Hachmann aus dem Jahr 1903, die eine personelle Anbindung des Gerichts an die Verwaltungsbehörden vorsah, rief allerdings sogleich heftige Widerstände auf den Plan, da öffentlich kolportiert wurde, der Senat wolle auf diese Weise die Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte ausschalten, die er als zu klägerfreundlich ansehe. Auch ein Senatsentwurf aus dem Jahr 1910, der eine einstufige Gerichtsbarkeit sowie eine paritätische Besetzung des Verwaltungsgerichts durch Verwaltungsbeamte und Richter vorsah, wurde 1912 nach kontroversen Beratungen von der Bürgerschaft abgelehnt.

Start der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hamburg

Erst im Jahr 1919 begann unter neuen politischen Vorzeichen ein erneutes Ringen um die Gestaltung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit. Das ob konnte jetzt nicht mehr die Frage sein, nachdem Art. 107 WRV für Reich und Länder vorschrieb, Verwaltungsgerichte zu errichten. Noch einmal begann eine heftige Diskussion darüber, in welchem Umfang die gerichtliche Prüfung innerhalb der Verwaltung erfolgen und Verwaltungsbeamte als Richter tätig werden sollten. Das am 2. November 1921 von der Hamburgischen Bürgerschaft verabschiedete „Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit“ überwand diese Diskussion und schuf ein System des Verwaltungsrechtsschutzes, das in den Folge-



jahren in der Rechtswissenschaft als vorbildhaft für eine moderne Verwaltungsgerichtsbarkeit und den Rechtsstaat bezeichnet wurde², wenngleich die Gerichtsorganisation in ihren Einzelheiten eigentlich nur auf der Basis der besonderen hamburgischen Vorgeschichte nachvollziehbar war³.

Das Gesetz begründete mit Hilfe einer Generalklausel erstmals eine umfassende Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten, soweit sie nicht anderen Gerichten zugewiesen oder durch Gesetz ausdrücklich einer Anfechtung entzogen waren. Die Generalklausel wurde durch Einzelvorschriften zu benannten Rechtsbereichen zusätzlich konkretisiert. Verfahrensrechtlich nahm das Gesetz prozessuale Regelungen vorweg, die in anderen Ländern erst nach dem 2. Weltkrieg eingeführt wurden, so z.B. die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage, die Zulässigkeit einer Feststellungsklage und die Beiladung Dritter. Organisationsrechtlich erhielt Hamburg im Zuständigkeitsbereich der Senatskommission für das Justizwesen eine zweistufige Verwaltungsgerichtsbarkeit. In der ersten Instanz, dem Verwaltungsgericht, wurden Kammern mit einem berufsrichterlichen Vorsitzenden und zwei bürgerlichen Beisitzern gebildet. In der zweiten Instanz entschied das Obergericht mit drei Berufsrichtern und zwei bürgerlichen Beisitzern. Die Berufsrichter erster Instanz wurden aus dem Kreis der Richter des Landgerichts, jene des Obergerichts aus dem Kreis der Berufsrichter des Obergerichts für die Dauer ihres Amtes in der ordentlichen Gerichtsbarkeit ernannt. Richter des Verwaltungsgerichts hatten im öffentlichen Recht bewandert und im Verwaltungsdienst erfahren zu sein. Die bürgerlichen Mitglieder waren keine Laienrichter, sondern wurden aus einer von der Vollversammlung der Berufsrichter der Verwaltungsgerichte aufgestellten Liste mit aktiven oder ehemaligen Mitarbeitern der hamburgischen Verwaltung durch die Hamburgische Bürgerschaft als Landesparlament gewählt. Die Dienstaufsicht für die erste Instanz oblag dem Präsidenten des Landgerichts, jene für das Obergericht dem Präsidenten des Hanseatischen Obergerichts, das damals noch ein gemeinsames Gericht der Hansestädte Bremen, Hamburg und Lübeck war. Den Verwaltungsbehörden stand die Möglichkeit offen, vor der Eröffnung des Klagewege ein verwaltungsinternes Rechtsbehelfsverfahren vorzusehen.

Am 1. Februar 1922 nahmen beide Gerichte ihre Tätigkeit auf, zunächst mit einer sehr überschaubaren personellen Ausstattung. Das Verwaltungsgericht verfügte lediglich über einen Berufsrichter, Dr. E. Krüss, der zuvor in der hamburgischen Verwaltung tätig gewesen und kurzfristig zum Landgerichtsdirektor ernannt worden war. Das Obergericht verfügte über zunächst zwei Berufsrichter aus dem Kreis der Richter des Obergerichts sowie zwei Professoren der Universität Hamburg, Prof. Dr. R. Laun und Prof. Dr. K. Perels, die als rechtsgelehrte Beisitzer am Obergericht und am Obergericht tätig waren. Vorsitzender des Obergerichts wurde der vormalige Landgerichtsdirektor Dr. C. Ritter, der seit der Jahrhundertwende ein engagierter Verfechter einer selbständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hamburg gewesen war. In den Jahren zwischen 1928 und 1932

wurden vor den hamburgischen Verwaltungsgerichten durchschnittlich 530 Verfahren pro Jahr geführt.

Verwaltungsgerichtsbarkeit im Dritten Reich

Nur gut 10 Jahre nach ihrer Einrichtung unterlag die hamburgische Verwaltungsgerichtsbarkeit nach der Machtübernahme der Nationalsozialisten, die sich ab März 1933 auch in Hamburg vollzog, binnen weniger Monate sowohl in ihrer personellen Zusammensetzung als auch in ihrem Zuständigkeitsbereich einer nachhaltigen Beschränkung und der zunehmenden politischen Einflussnahme. Zu den Richtern, die in Hamburg aufgrund des „Gesetzes über die Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“ vom April 1933 ausscheiden mussten, gehörte der rechtsgelehrte Beisitzer des Obergerichts Prof. Dr. Perels, der sich kurz darauf im September 1933 das Leben nahm. Durch ein hamburgisches Landesgesetz vom Mai 1933 wurde die Altersgrenze für Richter von zuvor 70 Jahren auf 65 Jahre herabgesetzt, um die Richterschaft zu verjüngen. In den folgenden Monaten wurden sowohl der Vorsitzende des Obergerichts Dr. Ritter, seit 1930 auch Vizepräsident des Obergerichts, als auch der Obergerichtspräsident Dr. Kiesselbach im Hinblick hierauf aus dem Amt gedrängt. Die laufende Amtsperiode der bürgerlichen Mitglieder der Verwaltungsgerichte wurde auf den 30. Juni 1933 beendet. Das Recht zu ihrer Bestellung ging zunächst auf den Senat und in weiterer Folge auf den Reichsstatthalter über. Ab 1935 war der Obergerichtspräsident Dr. C. Rothenberger – der seit 1933 zunächst hamburgischer Justizsenator gewesen war, später während des zweiten Weltkriegs zeitweise Staatssekretär im Reichsjustizministerium wurde und zu den verurteilten Angeklagten des Juristenverfahrens der Nürnberger Prozesse gehörte – zugleich Vorsitzender des Obergerichts. Auch die inhaltliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte wurde rasch eingeschränkt. Mit einem ersten Änderungsgesetz zum Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit aus dem Juni 1933 wurde die Generalklausel zur Zuständigkeit rückwirkend auf den 1. März 1933 aufgehoben; auf ihrer Basis anhängige Gerichtsverfahren wurden unzulässig. Zugleich wurde die Anfechtbarkeit von Anordnungen und Verfügungen der Polizeibehörden auf Fälle beschränkt, in denen die Entscheidungen nicht dem Senat übertragen waren oder in den gesetzlichen Regelungen eine gesonderte Regelung zum Rechtszug getroffen war, was zunehmend geschah. Mit einem weiteren Änderungsgesetz aus dem Januar 1934 wurden die Regelungen über den Ausschluss des Verwaltungsrechtswegs auch auf alle anderen Verwaltungsbereiche ausgedehnt, für die die zusätzlich zur Generalklausel im Gesetz enthaltenen enumerativ aufgeführten Zuständigkeiten zunächst noch uneingeschränkt gegolten hatten. Auch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte spiegelte insbesondere ab 1935 den Einfluss nationalsozialistischer Vorstellungen in einer ganzen Reihe von Entscheidungen deutlich wieder⁴. Endgültig in die Bedeutungslosigkeit fiel die Verwaltungsgerichtsbarkeit nach dem „Führererlass“ vom August 1939 über die Vereinfachung der Verwaltung und nachfolgende Ausführungsregelungen. Im Jahr 1940 gab es vor den hamburgischen Verwaltungsgerichten noch 275 Verfahren; im Jahre 1944 waren es deren 9.



Neubeginn der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach Kriegsende

Nach Ende des 2. Weltkriegs nahmen die hamburgischen Verwaltungsgerichte mit Zustimmung der britischen Besatzungsbehörde ihre Tätigkeit ab dem 1. April 1946 zunächst auf der Basis des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit in seiner Fassung von 1934 wieder auf. Vorsitzender des Oberverwaltungsgerichts wurde in Wiederaufnahme der seit 1934 bestehenden Praxis erneut der Oberlandesgerichtspräsident, ab Oktober 1946 Dr. H. Ruscheweyh. Ruscheweyh war zugleich Präsident des Deutschen Obergerichts für das vereinigte Wirtschaftsgebiet und Vorsitzender eines Ausschusses, der die britische Militärregierung bei der Neuordnung der Gerichtsbarkeiten und des Gerichtsverfassungs- und Verfahrensrechts beriet⁵. Vorsitzender des Verwaltungsgerichts wurde zunächst erneut ein Landgerichtsdirektor.

Die landesrechtliche Regelung fand 1948 mit den Verordnungen der Militärregierung der britischen Zone Nr. 141 und Nr. 165 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit ihr Ende. Ein Abschied von den verwaltungsgerichtlichen „Hamburgensien“ war damit nicht verbunden, da die Militärregierungsverordnung Nr. 165 eine Hamburg-Klausel enthielt, die hier eine abweichende Gerichtsorganisation insbesondere im Verhältnis zur ordentlichen Gerichtsbarkeit zuließ.

Mit dem zugehörigen hamburgischen Ausführungsgesetz vom 16. Mai 1950 wurde ein erstmals organisatorisch und personell von den ordentlichen Gerichten getrenntes Landesverwaltungsgericht erster Instanz errichtet. Das Landesverwaltungsgericht entschied, wie von der MRV Nr. 165 vorgesehen, zunächst in Kammern mit der Besetzung von zwei Berufsrichtern und drei ehrenamtlichen Beisitzern. Diese ehrenamtlichen Richter durften im Unterschied zur früheren hamburgischen Rechtslage nunmehr gerade nicht mehr in der Verwaltung tätig sein. Anders als in anderen Ländern wurden sie unter Ausnutzung der Hamburg-Klausel von der Hamburgischen Bürgerschaft gewählt. Bis in die zweite Hälfte der fünfziger Jahre dauerte es allerdings, bevor das Landesverwaltungsgericht eigene Räumlichkeiten beziehen konnte und seine Trennung vom Landgericht auch äußerlich unübersehbar wurde. Nach dem Inkrafttreten der Verwaltungsgerichtsordnung fand mit Beginn des Jahres 1961 der Wechsel zur Besetzung der Kammern mit drei Berufsrichtern und zwei ehrenamtlichen Richtern statt und verlor das Gericht seinen Namenszusatz; auch die Sonderregelung zur Wahl der ehrenamtlichen Richter entfiel.

Die Einbindung des Oberverwaltungsgerichts in das Hanseatische Oberlandesgericht blieb demgegenüber unverändert bestehen. Das hamburgische Gesetz von 1950 bestimmte den Präsidenten des Oberlandesgerichts zum Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts. Er und der Vizepräsident des Oberlandesgerichts führten zunächst die beiden bestehenden Senate des Gerichts. Später kam ein dritter Senat hinzu. Das Oberverwaltungsgericht entschied in der Besetzung mit drei Berufsrichtern und zwei ehrenamtlichen Richtern. Die Beisitzer mussten weiterhin der Richterschaft des Oberlandesgerichts angehören; sie waren auch am Oberverwal-

lungsgericht mit ihrer Amtsbezeichnung Oberlandesgerichtsrat tätig. Lediglich als Hilfsrichter durften vorübergehend auch Lebenszeitrichter anderer hamburgischer Gerichte eingesetzt werden. Rechtlich endete dieser Zustand mit Inkrafttreten der Verwaltungsgerichtsordnung. Das hamburgische Ausführungsgesetz zur VwGO formulierte anschließend feinsinnig, dass die Richter am Oberverwaltungsgericht zugleich Richter des Oberlandesgerichts sind. Dies machte nunmehr Beförderungen vom Verwaltungsgericht zum Oberverwaltungsgericht ohne notwendigen Umweg über eine Stelle in der ordentlichen Gerichtsbarkeit möglich. Erst in den siebziger Jahren wurden jedoch auch zunehmend Richter des Verwaltungsgerichts zu Richtern am Oberverwaltungsgericht befördert. Die Anbindung an das Oberlandesgericht ging erst mit dem Ruhestand des langjährigen Oberlandesgerichtspräsidenten Prof. Dr. Stiebeler zu Ende⁶. Stiebeler hatte seit Beginn der sechziger Jahre die Hamburgische Justiz geprägt. Als Senatsdirektor der Landesjustizverwaltung nahm er bedeutenden Einfluss auf die landesrechtliche Ausgestaltung der Justizverwaltung und des Richterrechts. Nach seinem 1969 erfolgten Wechsel an die Spitze des Oberlandesgerichts, des Oberverwaltungsgerichts, des Hamburgischen Verfassungsgerichts und zweier juristischer Prüfungsämter besaß er über 15 Jahre hinweg einen nachhaltigen Einfluss auf die hamburgische Justiz. Nicht zuletzt zunehmende Widerstände aus der Richterschaft der Verwaltungsgerichte gegen die weitere Verflechtung der beiden Obergerichte führten nach kontroversen Diskussionen kurz nach seinem Ruhestand am 1. Februar 1985 schließlich zur Verselbständigung des Hamburgischen Oberverwaltungsgerichts, mit eigener Personalhoheit, eigener Gerichtsverwaltung und eigenen Räumlichkeiten. Erster Präsident des selbständigen Gerichts wurde der Vorsitzende des bis Mitte der siebziger Jahre dritten und einzigen nicht von den beiden Präsidenten geführten Senats Dr. J. Albers.

Die siebziger Jahre waren das bisher dynamischste Jahrzehnt in der Entwicklung der Hamburgischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Personell war ihr Beginn von einem ersten Generationswechsel gekennzeichnet. Binnen weniger Jahre waren zuvor alle Vorsitzenden und Präsidenten, die durchweg vor dem ersten Weltkrieg geboren waren, in den Ruhestand getreten. Dies schuf Gelegenheit für eine erste deutliche Verjüngung der Gerichtsbarkeit. Auch die zur Entscheidung stehenden Streitigkeiten und Rechtsgrundlagen wandelten sich mit besonderer Dynamik; manche bahnbrechende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts kam hinzu. Ab Mitte des Jahrzehnts stiegen die Fallzahlen steil an. Rechtstreitigkeiten aus den Gebieten des Hochschulrechts, des Sozialhilferechts und vor allem des Asyl- und Ausländerrechts führten zu einer sprunghaften Vergrößerung der hamburgischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Wenige Zahlen mögen dieses verdeutlichen: Noch 1970 verfügte das Verwaltungsgericht Hamburg über nur 7 allgemeine Kammern mit insgesamt 22 Richtern, 1976 hatte es einen Stand von 10 Kammern mit insgesamt 31 Richtern erreicht. Bis 1983 wuchs es dann auf 21 Kammern mit insgesamt 69 Richtern an. Das Oberverwaltungsgericht vergrößerte sich zwischen 1970 und 1983 von 3 Senaten mit 9 planmäßigen Richtern auf



7 Senate mit 20 planmäßigen Richtern und weiteren abgeordneten Richtern.

Bundesweit in die Schlagzeilen gerieten die hamburgischen Verwaltungsgerichte im September 1987 als die in den Jahren zuvor mühsam erreichte räumliche Unterbringung an einem gemeinsamen Standort, einer Reihe von Büroetagen in einem Hochhaus am Beginn der allseits bekannten Reeperbahn ein jähes Ende nahm. Nachdem bei Modernisierungsarbeiten am Gebäude in großem Umfang Asbeststaub freigesetzt worden war, mussten die Diensträume binnen kürzester Frist unter Zurücklassung der Ausstattung verlassen werden. Eine zunächst nur kurzzeitig vorgesehene Evakuierung in verschiedene Notquartiere wuchs zu einem bis zum Sommer 1989 andauernden Provisorium heran, das allen damals Betroffenen nachdrücklich in Erinnerung geblieben ist. Das Hochhaus wurde spektakulär gesprengt, während die Verwaltungsgerichte Teile eines gerade in Fertigstellung befindlichen Bürohauses im Stadtteil Hammerbrook beziehen konnten.

Insbesondere der intensive Einsatz des Einzelrichters beim Verwaltungsgericht, gesetzliche Änderungen in den Asylverfahren, die Neuordnung des Rechtsmittelrechts zu den Oberverwaltungsgerichten sowie die zunehmende Nutzung der elektronischen Datenverarbeitung leiteten bereits in den Jahren vor der Jahrtausendwende eine Phase der stetigen Verkleinerung des Personalbestands der beiden hamburgischen Verwaltungsgerichte bei den Richtern, aber auch beim nichtrichterlichen Personal ein. Im Bereich der Serviceeinheiten wurden früher übliche Trennungen nach Arbeits-

bereichen aufgehoben und durch eine übergreifende Einheitsbearbeitung ersetzt. Frei werdende Stellen wurden in der Regel nicht neu besetzt, Neueinstellungen unterblieben weitestgehend. Der Übergang der Sozialhilfesachen an die Sozialgerichte zum Jahreswechsel 2004/2005 beschleunigte diese Entwicklung nochmals, da in Hamburg die erforderliche Zahl von Richterinnen und Richtern beider Instanzen dazu bereit war, in die Sozialgerichtsbarkeit zu wechseln. Auf diese Weise sank die Zahl der Kammern beim Verwaltungsgericht auf einen Tiefstand von 14 im Jahr 2010. Das Hamburgische Oberverwaltungsgericht wurde bereits bis 2002 auf 4, allerdings überbesetzte Senate reduziert.

Hamburgische Verwaltungsgerichtsbarkeit heute

Die personelle Schrumpfung der Gerichtsbarkeit sowie der gehäufte Ruhestand jener Generation von Richterinnen und Richtern, die im Rahmen der Erweiterung der Verwaltungsgerichte ihre Tätigkeit in der Verwaltungsgerichtsbarkeit aufgenommen hatten, führten in den letzten Jahren zu einer sprunghaft ansteigenden Zahl von Neueinstellungen und einer Umkehrung der Altersstruktur in der Gerichtsbarkeit, wie sie zuvor nur einmal Anfang der achtziger Jahre bestand. So verfügt das Verwaltungsgericht Hamburg zum Jahresbeginn 2016, in den letzten Monaten durch die Wiedereinrichtung von Kammern zur Bewältigung des Anstiegs der Asylverfahren nochmals beschleunigt, über insgesamt 18 Kammern mit 40 Richtern auf Lebenszeit und 19 Richtern auf Probe. Das Oberverwaltungsgericht besteht zum Jahresbeginn 2016 wieder aus 5 regulären Senaten, mit z.Zt. 11 Beisitzern und einem zur Erprobung abgeordneten Richter



Haus der Gerichte



des Verwaltungsgerichts. Im nichtrichterlichen Dienst waren zum Jahresbeginn beim Verwaltungsgericht 36 und beim Oberverwaltungsgericht 17 Bedienstete tätig. Dabei darf ihre Anzahl allerdings nicht mit der Zahl der haushaltsrechtlichen Planstellen gleichgesetzt werden, da eine Reihe von Bediensteten lediglich mit einem verminderten Stellenanteil beschäftigt ist. Eine weitere für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hamburg kennzeichnende Entwicklung soll nicht unbeachtet bleiben. Von den zum Jahreswechsel 2016 im aktiven Dienst stehenden 76 Richterinnen und Richtern sind 32 weiblich und 44 männlich. Zum Vergleich: 1970 waren bei den Verwaltungsgerichten lediglich 2 Richterinnen tätig. Das Verwaltungsgericht Hamburg wird seit 2014 von der Präsidentin Sabine Haase, das Hamburgische Oberverwaltungsgericht seit 2014 vom Präsidenten Friedrich-Joachim Mehmel geleitet.

Im Tätigkeitsspektrum der hamburgischen Verwaltungsgerichte spiegeln sich heute die typischen Strukturen einer Großstadt und eines Stadtstaates wieder. Inhaltlich nehmen ausländer- und asylrechtliche Streitigkeiten einen im Vergleich zum Bundesschnitt traditionell überdurchschnittlichen Umfang ein wie dies angesichts eines besonders nachgefragten Hochschulstandorts gleichermaßen für Streitigkeiten über den Hochschulzugang und andere Bereiche des Bildungsrechts gilt. Streitigkeiten aus den Bereichen der klassischen Ordnungsverwaltung liegen in ihrem Verfahrensanteil demgegenüber deutlich unterhalb des Bundesdurchschnitts. Aber auch kleine, bei den hamburgischen Verwaltungsgerichten bundesweit konzentrierte Spezialgebiete im Seefischerei- und Schifffahrtsrecht gibt es. Auf der Ebene der Rechtsanwendung bietet die Verwaltungsstruktur der sog. Einheitsgemeinde mancherlei auf Hamburg beschränkte Besonderheiten, zugleich allerdings vielfach eine hohe Spezialisierung der jeweiligen Verwaltungsbehörden. Auch das gel-

tende materielle Verwaltungsrecht enthält weiterhin immer wieder „Hamburgensien“ bereit, wie etwa das Institut des öffentlichen Eigentums oder den weitgehenden Ausschluss von Nachbarrechten im Bauordnungsrecht.

Die Entwicklung der hamburgischen Verwaltungsgerichte seit Beginn des Jahrtausends war zusätzlich von einem erneuten Umzug begleitet. Bringen Umzüge stets erhebliche Schwierigkeiten für den Geschäftsbetrieb und die Motivation der Betroffenen mit sich, bieten sie zugleich auch die Chance zur Veränderung von Arbeitsabläufen und zur zukunftsgerichteten Gestaltung der Arbeitsplätze. Seit Anfang 2003 ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit nach ihren zahlreichen Ortwechseln zusammen mit dem Finanzgericht Hamburg und einem großen Stadtteilgericht des Amtsgerichts in einem nur von der Justiz genutzten Neubau, dem „Haus der Gerichte“ in St. Georg, angesiedelt. Mit gerichts- und gerichtsbereichsübergreifenden Serviceeinheiten, wie z.B. EDV-Abteilung, Post- Haushalts- und Beschaffungsstelle, Hausverwaltung bis zu einer gemeinsamen Bibliothek konnten nicht nur Rationalisierungserfolge erreicht werden. Die Ausstattung des Gebäudes, die die technischen Voraussetzungen für die weitere Digitalisierung bietet und die Einrichtung attraktiver Arbeitsplätze ermöglicht, die den Vergleich mit anderen Bereichen nicht zu scheuen brauchen, hilft die Arbeit in der Verwaltungsgerichtsbarkeit weiterhin attraktiv zu halten. Gegenwärtig steht der umfassende Einsatz des elektronischen Rechtsverkehrs an, der erneut ein Überdenken der Arbeitsabläufe und den Blick auf die elektronische Aktenführung notwendig machen wird. Dass die Einrichtung des Justizzentrums nur ein notwendiges, höchst umstrittenes Hilfsmittel für die Realisierung eines ganz anderen Bauvorhabens war, ist fünfzehn Jahre später nur noch eine Randnotiz in der Geschichte der hamburgischen Verwaltungsgerichtsbarkeit.

¹ Zur Vorgeschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit siehe insbesondere die Darstellung bei: Gerd Quast, Die Entstehungsgeschichte der hamburgischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, Diss. Hamburg, 1974.

² So z.B. Jellinek, Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1931, S. 92 ff., 314.

³ Zur Verwaltungsgerichtsbarkeit 1921 bis 1948: Albers, Hamburger Verwaltungsgerichtsbarkeit 1922 bis 1948, in: Recht und Juristen in Hamburg, Bd. 2, Hamburg 1999; von Voss, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hamburg 1921 – 1945, Bonn 1988.

⁴ Näheres bei v. Voss, a.a.O., S. 136 ff.; Albers, a.a.O., S. 104.

⁵ Kurland in: Recht und Juristen in Hamburg, Bd. 1, Hamburg 1994, S. 325, 337 ff.; Albers a.a.O., S. 106.

⁶ Vgl. Plambeck in: Hoffmann-Riem/Koch, Hamburgisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht, nur 1. Aufl. 1988, S. 63 ff., 85; Ramsauer, Zum Tod von Prof. Dr. Walter Stiebeler, NordÖR 2007, 487, 488.



Die „Zahl der Richter, Richterinnen, Staatsanwälte, Staatsanwältinnen und Vertreter, Vertreterinnen des öffentlichen Interesses in der Rechtspflege der Bundesrepublik Deutschland am 31. Dezember 2014“

Trendwende

von Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Martin Fleuß, Leipzig

Der Beitrag knüpft an die Auswertungen der Statistik „Zahl der Richter, Staatsanwälte und Vertreter des öffentlichen Interesses in der Rechtspflege der Bundesrepublik Deutschland“ der Jahre 2006 (BDVR-Rundschreiben 2008, 72), 2008 (BDVR-Rundschreiben 2009, 109), und 2010 (BDVR-Rundschreiben 2011, 150) und 2012 (BDVR-Rundschreiben 2013, 193) an (vgl. zu den Statistiken 2002 DRiZ 2004, 44 und 2004 BDVR-Rundschreiben 2006, 62).

Die in Arbeitskraftanteilen erhobenen „Zahl“ der Richterinnen und Richter der Verwaltungsgerichtsbarkeit erlangt ihre Aussagekraft erst in Verbindung mit einer Analyse der Daten der Geschäftsentwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die durch das Statistische Bundesamt (<https://www.destatis.de>) erhoben und in dessen Fachserie 10 Reihe 2.4 - Rechtspflege - Verwaltungsgerichte - 2014 (erschienen am 30. Dezember 2015) veröffentlicht werden. Ein Blick auf die Anzahl der bei den Verwaltungsgerichten am Ende des jeweiligen Jahres anhängigen Verfahren zeigt, dass der Abwärtstrend, der nicht erst seit der Jahrtausendwende seinen Lauf nahm und im Jahr 2012 mit noch 105.768 anhängigen Verfahren seinen historischen Tiefstand verzeichnete, gestoppt zu sein scheint. So waren in den Jahren 2013 und 2014 wieder signifikant mehr, nämlich 110.953 bzw. 125.197 Verfahren, bei den Verwaltungsgerichten anhängig. Dieser deutliche Anstieg von 2012 bis 2014 erfasst sowohl die so genannten „klassischen Materien“ (10,2%) als auch – in deutlich stärkerem Maße – den Bereich des Asylrechts (54,5%). Er geht zurück auf – im Vergleich zum Jahr 2012 (132.789) – deutlich höhere Eingangszahlen in den Jahren 2013 (151.463) und 2014 (142.947). Dank des großen Einsatzes aller Angehörigen der Verwaltungsgerichte konnte die durchschnittliche Verfahrensdauer im Bereich der Hauptsacheverfahren im Jahr 2014 mit 9,9 Monaten im Vergleich zum Jahr 2012 (9,8 Monate) weitgehend gehalten und im Bereich der asylgerichtlichen Verfahren sogar von 10,5 Monaten auf 8,6 Monate gesenkt werden. Wenngleich die Anhangszeiten im Bereich der Hauptsacheverfahren in den einzelnen Ländern nach wie vor erheblich divergieren, liegt die Verwaltungsgerichtsbarkeit mit diesen Werten mit weitem Abstand vor der Sozialgerichtsbarkeit (14,6 Monate) und der Finanzgerichtsbarkeit (15,4 Monate). Ein verwaltungsgerichtliches Verfahren dauert im Schnitt nach alledem nicht länger als ein Zivilrechtsstreit bei einem Landgericht (9,1 Monate). Al-

lerdings beschränkt sich der Anstieg der Verfahrenszahlen bislang auf die erste Instanz, dort aber nicht nur auf die Verwaltungsgerichte. Auch bei den Oberverwaltungsgerichten in ihrer Funktion als erstinstanzliches Gericht ist in den Jahren 2013 und 2014 ein Anstieg der Eingangszahlen zu verzeichnen. Demgegenüber erreichten die dort anhängig gewordenen Rechtsmittelverfahren am Ende des Jahres 2014 – und damit zwei Jahre nach den Verwaltungsgerichten – einen historischen Tiefstand. Ebenso verhält es sich bei dem Bundesverwaltungsgericht.

Der Anstieg der bei den Verwaltungsgerichten eingehenden Verfahren spiegelt sich bislang auch nicht in der insbesondere aus den Personalübersichten und Mitteilungen der Länder und den Meldungen der Bundesgerichte mit Stand 31. Dezember 2014 erstellten Statistik des Bundesamts für Justiz über die Zahl der Richterinnen und Richter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Bundesrepublik Deutschland wider. Danach hat sich der Rückgang des Arbeitskraftanteils der Verwaltungsrichterinnen und -richter auch im Jahr 2014 unvermindert fortgesetzt. Belief sich dieser am 31. Dezember 2004 noch auf den Wert von 2.215,77, so verringerte er sich seither kontinuierlich (2.030,46 am 31. Dezember 2006, 1.928 am 31. Dezember 2008, 1.883,70 am 31. Dezember 2010, 1.861,13 am 31. Dezember 2012) auf nurmehr 1.827,70 am 31. Dezember 2014. Er lag damit erneut deutlich unter dem – allerdings ebenfalls rückläufigen – Vergleichswert der Sozialgerichtsbarkeit (1.880,61). Die Entwicklung ist geprägt durch die Arbeitskraftanteile der Verwaltungsgerichte der Länder (1.827,70 am 31. Dezember 2010, 1.806,13 am 31. Dezember 2012 und 1.772,70 am 31. Dezember 2014), während die entsprechende Entwicklung am Bundesverwaltungsgericht auf niedrigem Niveau stagniert (56,00 am 31. Dezember 2010, 55,00 am 31. Dezember 2012, 55,00 am 31. Dezember 2014). Ungebrochen ist der Anstieg des Anteils der Verwaltungsrichterinnen an der Summe der Arbeitskraftanteile (26,01 % am 31. Dezember 2004, 29,55 % am 31. Dezember 2008, 32,47 % am 31. Dezember 2010, 34,21% am 31. Dezember 2012, 36,60 % am 31. Dezember 2014). Erfreulich ist der Anstieg der Arbeitskraftanteile der Proberichterinnen und -richter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit von 103,25 am Ende des Jahres 2012 auf 120,30 am 31. Dezember 2014. Mit dem Anstieg der Eingangszahlen ist schließlich auch der Anteil



der Arbeitskraft der mit Gerichtsverwaltungsaufgaben befassten Kolleginnen und Kollegen wieder auf den Stand des Jahres 2008 gesunken (101,25 am 31. Dezember 2004, 102,07 am 31. Dezember 2006, 109,95 am 31. Dezember 2008, 112,87 am 31. Dezember 2010, 115,48 am 31. Dezember 2012, 109,09 am 31. Dezember 2014).

Ob des für das Jahr 2015 bereits verzeichneten und für das Jahr 2016 allgemein erwarteten Anstiegs der Eingangszahlen

sowie ob der in den vergangenen Monaten zu beobachtenden erfreulichen Entwicklung der Arbeitskraftanteile ist der im Frühjahr 2018 zu erwartenden nächsten Statistik „Zahl der Richter, Staatsanwälte und Vertreter des öffentlichen Interesses in der Rechtspflege der Bundesrepublik Deutschland am 31. Dezember 2016“ bereits jetzt mit Spannung entgegenzusehen.

Zukunftsfähig.

Der Kommentar mit allen Aspekten zum E-Government im Verwaltungsverfahren in 2. Auflage.



Bauer | Heckmann | Ruge | Schallbruch | Schulz (Hrsg.)

Verwaltungsverfahrensgesetz und E-Government

Kommentar

2. Auflage 2014, 1.328 Seiten,

gebunden, 99,- €

ISBN 978-3-8293-1091-8

eBook 2. Auflage 2014, 49,- €,

ISBN 978-3-8293-1092-5

- Vollständige Kommentierung des E-Governmentgesetzes.
- Der Bezug zum E-Government wird für **sämtliche Vorschriften des VwVfG** hergestellt, da auch diese durch die neuen Technologien einen Bedeutungswandel erfahren.
- Um einen umfassenden Überblick zu ermöglichen, werden zudem weitere wichtige Regelungen mit Relevanz für E-Government kommentiert.



Geschäftsverteilungsplan des Bundesverwaltungsgerichts für das Jahr 2016

gemäß Beschluss des Präsidiums vom 7. Dezember 2015 (Stand: 3. März 2016)

Die Zuständigkeiten der Senate sind nur stichwort-/schwerpunktartig genannt

<p>1. Revisionsssenat</p> <p>Zuständigkeit: AuslR, AsylR, VertriebR, StAngR, VereinsR, DatSchR, Varia</p> <p>VRBVerwG Prof. Dr. Berlit RBVerwG Prof. Dr. Dörig RBVerwG Prof. Dr. Kraft RinBVerwG Fricke RinBVerwG Dr. Rudolph</p>	<p>2. Revisionsssenat</p> <p>Zuständigkeit: Öffentl.DienstR (außer Teilgebiete 5. Senat)</p> <p>VRBVerwG Domgörgen RBVerwG Dr. von der Weiden RBVerwG Dr. Hartung RBVerwG Dr. Kenntner RBVerwG Dollinger RBVerwG Dr. Günther</p>	<p>3. Revisionsssenat</p> <p>Zuständigkeit: GesundheitsVwR, LandwirtschaftR, LebensmittelR, Jagd-/FischR, VerkehrsR, EisenbahnR/-KreuzR (soweit nicht 6. Senat), Art. 104a Abs. 5+6 GG, TierSchutzR</p> <p>VRinBVerwG Dr. Philipp RBVerwG Liebler RBVerwG Dr. Wysk RinBVerwG Dr. Kuhlmann RBVerwG Rothfuß</p>
<p>4. Revisionsssenat</p> <p>Zuständigkeit: BauR, Flugplätze, NaturSchR, DenkmalSchR, EnergieleitR</p> <p>VRBVerwG Prof. Dr. Rubel RBVerwG Dr. Gatz RBVerwG Petz RBVerwG Dr. Decker RBVerwG Dr. Külpmann</p>	<p>5. Revisionsssenat</p> <p>Zuständigkeit: FürsorgeR, AusbördR, WohnR, EALG, EntSch überlang. Verfahren, Teilgebiete Öff.DienstR (ReiseK-, UmzugK-, TrennG-, BeihilfeR), PersVertrR, BGleiStG</p> <p>VRBVerwG Vormeier RinBVerwG Stengelhofen RBVerwG Dr. Störmer RBVerwG Dr. Fleuß RinBVerwG Dr. Harms</p>	<p>6. Revisionsssenat</p> <p>Zuständigkeit: Schul-/HochschulR, PrüfR, WehrPflR, Rund-RundfunkR, TelekomR, EisenbahnR (BNetzagentur), VersammlR, Polizei/OrdnR, VerfSchutzR, WahlR, ParteienR, ParlamentsR, StaatsKirchR, SonnFeiertR</p> <p>VRBVerwG Neumann RBVerwG Dr. Heitz RBVerwG Dr. Möller RBVerwG Hahn RBVerwG Dr. Tegethoff</p>
<p>7. Revisionsssenat</p> <p>Zuständigkeit: UmweltSchutzR, GenTR, AbfallR, AtomR, Wasser-/DeichR, BergR, AbwAbGR, Wass-/BodenverbandsR, WassStrR, IFG/IWG</p> <p>VRBVerwG Dr. Nolte RinBVerwG Schipper RBVerwG Brandt RBVerwG Dr. Keller RBVerwG Dr. Schemmer</p>	<p>8. Revisionsssenat</p> <p>Zuständigkeit: VermögensR, EALG, WirtschaftsvwR, Währungs- und UmstellR, FinanzdienstLR, BetrAVG</p> <p>VPBVerwG Dr. Christ RinBVerwG Dr. Held-Daab RinBVerwG Hook RinBVerwG Dr. Rublack RBVerwG Dr. Seegmüller</p>	<p>9. Revisionsssenat</p> <p>Zuständigkeit: StraßenR, FlurbR, ErschließungsbeitrR, sonst. AbgabenR</p> <p>VRBVerwG Dr. Bier RinBVerwG Buchberger RBVerwG Prof. Dr. Korbmacher RinBVerwG Dr. Bick RBVerwG Steinkühler RBVerwG Dr. Martini</p>
<p>10. Revisionsssenat</p> <p>Zuständigkeit: KommunalR, VergabeR, TreuhandG, KomVermG, VZOG, VergabeR, SubventionsR, BerufsR, KammerR,</p> <p>PrBVerwG Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert RinBVerwG Dr. Held-Daab RinBVerwG Dr. Häußler RBVerwG Hook RinBVerwG Dr. Rublack RBVerwG Dr. Seegmüller</p>	<p>1. WD-Senat</p> <p>Zuständigkeit: Verfahren nach der WBO</p> <p>VRinBVerwG Dr. von Heimburg RinBVerwG Dr. Frentz RBVerwG Dr. Langer</p> <p>Fachsenat gemäß § 189 VwGO</p> <p>Zuständigkeit: Verfahren gem. § 99 VwGO</p> <p>VRBVerwG Neumann RBVerwG Brandt RBVerwG Dr. Fleuß RinBVerwG Dr. Kuhlmann RinBVerwG Fricke RBVerwG Dr. Kenntner RinBVerwG Dr. Bick </p>	<p>2. WD-Senat</p> <p>Zuständigkeit: Verfahren nach der WDO</p> <p>VRinBVerwG Dr. von Heimburg RBVerwG Prof. Dr. Burmeister RinBVerwG Dr. Eppelt</p> <p>Güterichter</p> <p>Dr. Rudolph Dr. Störmer</p>



Wichtige im Jahr 2016 zur Entscheidung vorgesehene Verfahren des Bundesverwaltungsgerichts

(Quelle: Pressemitteilungen des BVerwG)

Der Termin zur mündlichen Verhandlung ist genannt, soweit dieser bereits bestimmt ist.

1. Senat

Nutzung des Militärflughafens Ramstein durch US-Streitkräfte (BVerwG 1 C 3.15): **5. April 2016**

Einbeziehung eines Angehörigen in eine Spätaussiedlerbescheinigung nach zeitweiligem Aufenthalt außerhalb der Aussiedlungsgebiete (BVerwG 1 C 19.15)

Individualschutz für Asylbewerber im Dublin III-Verfahren? (BVerwG 1 C 22.15)

2. Senat

Kindererziehungszuschläge auch bei Mindestversorgung (BVerwG 2 C 17.14)

Disziplinäre Entfernung aus dem Beamtenverhältnis durch Verwaltungsakt? (BVerwG 2 C 4.15)

Bindungswirkung bestandskräftiger Verwaltungsakte über den Verlust der Besoldung bei schuldhaftem Fernbleiben vom Dienst auch für das Disziplinarverfahren? (BVerwG 2 C 13.15)

Verletzung des Anspruchs eines Beamten auf amtsangemessene Beschäftigung bei dauerhafter Tätigkeit auf einem höherwertigen Dienst- oder Arbeitsposten? (BVerwG 2 C 14.15)

Umfang des Freizeitausgleichs für Personenschützer in Kabul und Bagdad (BVerwG 2 C 21.15 u.a.; 2 B 111.15 u.a.)

3. Senat

Erlaubnis zum Eigenanbau von Cannabis zur medizinischen Selbstversorgung (BVerwG 3 C 10.14): **6. April 2016**

Erlaubnis zum Erwerb eines Betäubungsmittels zur Selbsttötung (BVerwG 3 C 19.15)

4. Senat

Nachtflugregelung am Flughafen Leipzig/Halle (BVerwG 4 A 2.15)

380-kV-Höchstspannungsfreileitungen in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen (BVerwG 4 A 3.15, 4.15 und 7.15)

Windenergieanlagen contra Navigationsanlage der Flugsicherung (BVerwG 4 C 1.15)

Bauvorbescheidsverlängerung und Veränderungssperre (BVerwG 4 C 5.15)

Windenergieanlage und Funktionsfähigkeit einer Wetterradarstation (BVerwG 4 C 6.15)

Verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle und Präklusion (BVerwG 4 CN 4.15)

5. Senat

Berechnung der Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertengesetz (BVerwG 5 C 1.15): **28. April 2016**

Berücksichtigung von Kindern im Rahmen des Wohngeldantrags des nicht sorgeberechtigten Elternteils (BVerwG 5 C 57.15)

Anforderungen an die Zustimmungsbefähigung der Versetzungen von Ersatzmitgliedern des Personalrats (BVerwG 5 P 6.15)

6. Senat

Auskunftsanspruch gegen den Bundesnachrichtendienst über personenbezogene Daten (BVerwG 6 A 7.14)

Strategische Telekommunikationsüberwachung durch den Bundesnachrichtendienst (BVerwG 6 A 9.14 und 2.15)

Sanktionierung der gesetzwidrigen Annahme von Parteispenden (BVerwG 6 c 5.15)

Verbot der Schleichwerbung im Fernsehen (BVerwG 6 C 9.15)

Beanstandung einer Fernsehsendung nach dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (BVerwG 6 C 10.15)

Heranziehung von Gewerbebetrieben zum Rundfunkbeitrag (BVerwG 6 C 12.15 u.a., 49.15)

7. Senat

Gleichbehandlung nach dem Informationsweiterverwendungsgesetz bei Bekanntmachungen über die Vergabe öffentlicher Aufträge (BVerwG 7 C 12.14):

14. April 2016

Weservertiefung (BVerwG 7 A 1.15)

Elbvertiefung (BVerwG 7 A 2.15)

Untersagung gewerblicher Altkleider- und Altmetallsammlungen (BVerwG 7 C 4.15 und 5.15)

Informationszugang zu Diensttelefonlisten von Jobcentern (BVerwG 7 C 20.15, 23.15, 27.15 und 28.15)

8. Senat

Begriff des Marktpreises im Preisrecht (BVerwG 8 C 2.15): **13. April 2016**

Einschränkungen für Spielhallenbetreiber in Berlin (BVerwG 8 C 8.15 u.a.)

9. Senat

Elbquerung A 20 (Schleswig-Holsteinische Seite) (BVerwG 9 A 7.15 - 11.15, 13.15, 14.15): **11./12. April 2016**

Elbquerung A 20 (Niedersächsische Seite) (BVerwG 9 A 17.15 - 20.15): **25./26. Oktober 2016**



Streit zwischen Berlin und dem Bund über Straßenentwässerung (BVerwG 9 A 16.15)
Ortsumgehung Aschersleben (BVerwG 9 A 23.15, 25.15 und 26.15)

10. Senat

Zwang zum Fernwärmeanschluss aus klimapolitischen Gründen? (BVerwG 10 CN 1.15)
Europarechtliches Beihilfeverbot bei Amateursport-Kletterhallen? (BVerwG 10 C 3.15)

Zulassung eines Bürgerbegehrens gegen die Beteiligung der Stadt Stuttgart am Projekt „Stuttgart 21“ (BVerwG 10 C 7.15)

1. WD-Senat

Wann beginnt die Schutzzeit nach dem Gesetz zur Regelung der Weiterverwendung nach Einsatzunfällen? (BVerwG 1 WB 33.15)

Verwaltungsrecht - mal auf Französisch

Bericht über eine zweiwöchige Stage im Rahmen des EJTN-Programms beim Verwaltungsgerichtshof in Paris im November 2015

von Richterin am Oberverwaltungsgericht Sabine Knierim, Hamburg,
und Vorsitzendem Richter am Verwaltungsgericht Wilfried Kirkes, Potsdam

Gemeinsam mit je einer Kollegin aus Österreich sowie aus Rumänien haben wir vom 16. bis zum 27. November 2015 eine zweiwöchige Stage im Rahmen der Richterfortbildung des EJTN beim Verwaltungsgerichtshof von Paris („Cour administrative d’appel de Paris“) absolviert. Die Stage wurde als Gruppenveranstaltung durchgeführt und stand unter dem Eindruck der schockierenden Attentate vom 13. November 2015. Die Bevölkerung war tief betroffen; auf der Straße und an allen öffentlichen Einrichtungen und Plätzen gab es viel Militär und Polizei.



Unsere Stage begann nach einer Begrüßung durch den Geschäftsleiter und unsere richterliche Betreuerin sodann mit einer Gedenkveranstaltung im Kellersaal des altehrwürdigen Gerichtshofs, der im ertüchtigten Hôtel de Beauvais aus dem 17. Jh. im 4. Arrondissement nahe Saint-Paul, also sehr zentral untergebracht ist.

Zu Beginn der Stage wurden wir mit reichlich Unterlagen sowohl zum Gerichtsgebäude als auch zur Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum Gerichtshof im Besonderen versehen. Uns wurde ein Programm an die Hand gegeben,



das für alle Tage vor- wie nachmittags bestimmte Veranstaltungen vorsah. Außer jenen, die am Gerichtshof selbst stattfanden, haben wir je einen Nachmittag am Nationalen Asylgerichtshof („Cour nationale du droit d’asile“) in Montreuil (nahe Paris) sowie beim Conseil d’État verbracht. Außerdem waren für jeden von uns Richterarbeitsplätze komplett eingerichtet worden, d.h. wir hatten jeweils einen Schreibtisch mit zwei Monitoren und einem Laptop zur Verfügung und einen elektronischen Zugang zum Netz des Gerichtshofs. Auf diese Weise konnten wir alle Kammerangelegenheiten nachverfolgen und z.B. Sitzungsrollen, Entscheidungsvorschläge, Berichte des „rapporteur public“ sowie Gerichtsentscheidungen einsehen und ggf. ausdrucken. Den Laptop nahmen wir wie die meisten französischen Kollegen zu den Beratungen mit. Unsere Betreuerin, Mme. Lackmann, gab uns eine Führung durch das sehr verwinkelte Haus und hatte stets einen Blick darauf, dass alle Programmpunkte wie vorgesehen durchgeführt werden konnten.



Das Programm umfasste Gespräche mit einzelnen Richterinnen und Richtern des Gerichtshofs, vor allem die Teilnahme an Kammervorberatungen und an Sitzungen der Kammern, einen Vortrag mit Diskussion zur Rolle des „rapporteur public“, eine Vorstellung der Bibliothek einschließlich der elektronischen Datenbanken, einen Vortrag des Geschäftsführers zur Geschäftsstellenarbeit mit Führung durch die Geschäftsstelle samt Büro der nichtrichterlichen Mitarbeiter der Kammern, eine Diskussion mit einem Vertreter der Europäischen Verwaltungsrichtervereinigung auch zur Frage der „guten Entscheidungsdarstellung“ sowie Gespräche mit dem Gerichtspräsidenten und unserer Betreuerin, einer pensionierten Kammervorsitzenden. Daneben bestand ein reger Austausch mit den Kolleginnen und Kollegen, in deren Räumen sich unsere Arbeitsplätze befanden oder die wir anlässlich der Programmpunkte kennengelernt haben, und selbstverständlich unter uns Stagiairen. Die Konversation fand immer auf Französisch statt, wenn nicht wir drei deutschsprachigen Teilnehmer ausnahmsweise einmal zu Dritt unterwegs waren. Hinlänglich gute Französischkenntnisse waren nötig, da es sonst unmöglich gewesen wäre, den Beratungen und Sitzungen zu folgen. Auch wenn es das eine oder andere Mal mit den Fachbegriffen haperete, gab man uns immer das Gefühl, dazuzugehören, und man bemühte sich sehr, uns immer alles genau zu erklären. Die Aufnahme durch das gesamte Gerichtspersonal war ausgesprochen freundlich.

Die französischen Verwaltungsgerichtshöfe sind als Verwaltungsgerichte zweiter Instanz (erste Instanz: Verwaltungsgericht - „tribunal administratif“) erst Ende 1987 gesetzlich eingerichtet worden; ihre Funktion war bis dato durch den Conseil d'État wahrgenommen worden, der insoweit heute als Revisionsinstanz fortbesteht. Der Gerichtshof hat einen Präsidenten, der die Geschäfte verteilt und z.B. auch die Sitzungen vorgibt. Der Verwaltungsgerichtshof von Paris besteht aus 10 Kammern mit jeweils einer/einem Vorsitzenden und mehreren Berichterstattern, darunter einem stellvertretenden Vorsitzenden, sowie mit einem „rapporteur public“. Nach dem Geschäftsverteilungsplan gab es außer dem Präsidenten, der keiner Kammer angehört, 42 Richterstellen, davon 23 Frauen (4 Vorsitzende Richterinnen), und 10 „rapporteur public“, darunter 1 Frau.

Das französische Verwaltungsrecht ist anders als in Deutschland ganz wenig vom Mündlichkeitsgrundsatz geprägt; es gilt das schriftliche Verfahren, so dass z.B. während der mündlichen Verhandlungen grundsätzlich nur der Bericht mit Entscheidungsvorschlag des „rapporteur public“ vorgetragen wird und die Beteiligten – Beklagtenvertreter erscheinen grundsätzlich nie – allenfalls sehr kurz eine rechtliche Anmerkung machen dürfen. Dabei sind die mündlichen Verhandlungen, die immer bei weit geöffneter Tür des Verhandlungssaals stattfinden trotz des hiermit einhergehenden Windzugs und der mitunter lauten Gespräche vor dem Saal, von allen Kammermitgliedern einschließlich des „rapporteur public“ regelmäßig ein bis zwei Tage zuvor gründlich vorberaten worden. Ein Rechtsgespräch findet im Verhandlungstermin nicht statt; Beweiserhebungen gibt es nahezu nicht.

Ein weiterer wesentlicher Unterschied liegt in der Funktion des „rapporteur public“, eines richterlichen Mitglieds des Verwaltungsgerichtshofs, das für eine verlängerbare Zeit und auf Bewerbung hin berufen sowie einer Kammer zugewiesen ist. Er bearbeitet neben dem jeweiligen Berichtsersteller und dem Vorsitzenden alle der Kammer zugewiesenen Fälle und unterbreitet unabhängig einen eigenen Sachbericht samt Entscheidungsvorschlag. Seinen „rapport“ teilt er während der mündlichen Verhandlung mit, falls ein Beteiligter erschienen ist; sonst wird der Vorschlag zu den Akten genommen. In aller Regel folgt die Kammer dem Entscheidungsvorschlag des „rapporteur public“. Anders als in erster Instanz besteht beim Verwaltungsgerichtshof Anwaltszwang; nur die Anwälte tragen Roben, während die Richter „in Zivil“ – und zumeist mit dem Laptop – erscheinen.

Ferner gibt es eine unterschiedliche Zuständigkeit für Eilsachen und „einfache“ Verfahrensfragen in Frankreich: hier entscheidet regelmäßig nur der Vorsitzende in Eilsachen; er entscheidet auch allein bei Klagerücknahmen oder sonstigen Erledigungen.

Anders als in Deutschland gehören Steuersachen und das Sozialrecht in Frankreich zur Verwaltungsgerichtsbarkeit; Finanz- und Sozialgerichte gibt es nicht. Daher erklärt sich der relativ große Anteil an steuerrechtlichen Fällen, die neben den ausländerrechtlichen Streitigkeiten den Großteil der Verfahren ausmachen.

Im Gegensatz zur subsumtionstechnischen Abfassung der Urteile in Deutschland, herrscht in Frankreich noch immer die napoleonische Übung vor, auf möglichst nicht mehr als fünf bis acht Seiten die Entscheidung in theoretisch einem Satz darzustellen. Es gibt indes eine Kommission, die sich mit einer neuen Art der Urteilsabfassung beschäftigt, weil die französischen Kollegen meinen, ihre Entscheidungen seien für außergerichtliche Laien unverständlich und es fehle mitunter an einer nachvollziehbaren Befassung mit den wechselseitigen Argumenten der Verfahrensbeteiligten. Deshalb war man sehr daran interessiert, Muster deutscher und österreichischer verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen zu erhalten, und allein schon ob des Umfangs einiger Urteile und Eilbeschlüsse entstand großes Erstaunen.

Zu den Geschäftsstellen des Verwaltungsgerichtshofs von Paris gehören ca. 60 Beschäftigte, jede der Kammern verfügt über bis zu vier Geschäftsstellenkräfte. Es gibt drei verschiedene Kategorien von Geschäftsstellenmitarbeitern: Der Geschäftsstellenleiter („greffier en chef“) der obersten Kategorie A ist in der Regel, aber nicht notwendigerweise Jurist. Bewährt er sich auf seiner Position, kann er sogar zum Verwaltungsrichter befördert werden. Am Ende jeden Jahres bestimmt er in Absprache mit dem Gerichtspräsidenten über die Prämienzahlungen an die Geschäftsstellenmitarbeiter. Neben einer festen Summe von 450 Euro, die jeder Beschäftigte erhält, kann der Geschäftsstellenleiter pro Person bis zu 650 Euro verteilen. Er kann diese flexible Prämie aber auch zugunsten eines Geschäftsstellenbeamten, der sich besonders hervorgetan hat, erhöhen und gleichzeitig für einen weniger leistungsfähigen Mitarbeiter verringern. Auf der mittleren Stufe B sind die leitenden Ge-



schäftsstellenkräfte der Kammern („greffiers de chambre“) beschäftigt. Diese assistieren bei den Sitzungen und korrigieren die gerichtlichen Entscheidungen, und zwar nicht nur auf die Richtigkeit von Daten und Form, sondern auch von Kostenentscheidungen und Inhalt! Zur Unterstützung sind ihnen weitere Mitarbeiter („adjoints au greffier de chambre“) der Kategorie C unterstellt. Das Durchschnittsalter der Geschäftsstellenkräfte beträgt 40 Jahre, ihre durchschnittliche Verweildauer am Gericht beträgt etwa 10 Jahre.

Anders als in Deutschland und Österreich zählt das Asylrecht in Frankreich nicht zum Verwaltungsrecht. Einige Bereiche (z.B. Dublin-Verfahren) werden als Polizeiverfügung durch die Präfektur entschieden. Soweit es um das Anerkennungsverfahren geht, ist das Französische Amt für den Schutz der Flüchtlinge und Staatenlosen („Office français de protection des réfugiés et apatrides – OFPRA“) in Fontenay-sous-Bois zuständig. Für ganz Frankreich gibt es lediglich einen einzigen Asylgerichtshof („Cour nationale du droit d`Asile - CNDA“) als gerichtliche Instanz gegen Entscheidungen des OFPRA; Revisionsinstanz ist auch hier der Conseil d`État.

Während das Verwaltungsgericht („Tribunal administratif de Paris“) und der Verwaltungsgerichtshof in wunderschönen, altherwürdigen Gebäuden im vornehmen Stadtteil Marais/St. Paul untergebracht sind, sitzt der CNDA in einem eher nüchternen, dafür umso wuchtigeren Zweckbau in Montreuil, einem Pariser Vorort. Der CNDA hat 30 Kammern und etwa 340 Mitarbeiter, die vom Conseil d`Etat bestimmt werden. Als Vorsitzende Richter werden typischerweise Richter aus anderen Gerichtsbarkeiten eingesetzt, die am Ende ihrer beruflichen Karriere oder sogar schon im Ruhestand sind – so wie unsere Betreuerin, Mme. Lackmann. Es gibt zwei Beisitzer: Einer von ihnen wird vom UNHCR, der andere von einer Kommission bestimmt. Die

Richter des Asylgerichtshofs müssen nicht notwendigerweise ein Richteramt innehaben, insbesondere die Beisitzer sind bzw. waren nicht Richter. Ferner gibt es einen (eher schlecht bezahlten) „rapporteur public“, der den Fall vorbereitet, während der Sitzung den wesentlichen Akteninhalt wiedergibt und nach der Beratung, an welcher er ohne Stimmrecht teilnimmt, das Urteil schreibt. Ferner nimmt an den Sitzungen ein Sekretär/eine Sekretärin der Geschäftsstelle sowie ein Dolmetscher/eine Dolmetscherin teil. Im Schnitt hält jede Kammer im Jahr etwa 80 Sitzungen ab, in der Regel zwei Sitzungen pro Woche. An einem Gerichtstag werden 10 bis 12 Verfahren verhandelt, die von morgens bis nachmittags durchterminiert sind. Es liegen immer mehrere Verfahren auf einer Terminsstunde, so dass sich für die Beteiligten und ihre Anwälte teilweise sehr lange Wartezeiten ergeben.

Wie im „normalen“ Verwaltungsrechtsstreit gilt grundsätzlich der Schriftlichkeitsgrundsatz: die Asylantragsteller müssen ihre „guten Gründe“ des Schutzgesuchs in aller Regel schriftlich darlegen. Anders als im Verwaltungsrechtsstreit können aber sowohl der Vorsitzende als auch die Beisitzer Fragen an die Asylsuchenden stellen und erhalten diese die Gelegenheit, dem Gericht ihr Verfolgungsschicksal zu schildern. Die Urteile in Asylverfahren umfassen in der Regel nur etwa zwei Seiten.

Insgesamt hat die Stage einen sehr guten Einblick in das französische Verwaltungsrechtssystem geboten. Abgesehen von den auch in persönlicher Hinsicht lohnenswerten Erfahrungen eröffnet eine solche Stage einen neuen Blick auf die eigenen beruflichen Befindlichkeiten und relativieren sich viele Dinge. Und Paris ist wahrlich auch unter den herausfordernden Bedingungen eines vollen Arbeitsprogramms eine Reise wert!

Aktuelle Entscheidungen des EuGH und des EGMR

zusammengestellt von Richterinnen am Verwaltungsgericht Rautgundis Schneiderei und Christiane Stopp, Berlin

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.coe.int. Hinweise auf deutsche Übersetzungen ausgewählter Entscheidungen des EGMR finden sich unter www.egmr.org. Im Auftrag des Bundesministeriums der Ju-

*stiz erstellte Berichte über die Rechtsprechung des EGMR im Jahr **2013** in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland sowie in Fällen gegen andere Staaten als Deutschland, die von Relevanz für das deutsche Recht sind, sind zu finden unter www.egmr.org/link.html (s. zu den Vorjahren ebenfalls dort).*

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).



I. EuGH/EuG

Urteil vom 28. Januar 2016, Rs. C-375/14 (Rosanna Laezza ./, Italien)

ECLI:EU:C:2016:60

Eine nationale Regelung über Glücksspiele kann gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, wenn sie den Konzessionär dazu verpflichtet, die Ausstattungen zur Annahme von Wetten einem anderen unentgeltlich zu überlassen. Das nationale Gericht hat die Verhältnismäßigkeit einer solchen Regelung unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls, wie etwa des Marktwerts der Vermögensgegenstände, die Gegenstand der Überlassungsverpflichtung sind, zu prüfen.

Stichworte: Vorabentscheidungsersuchen Landesgericht Frosione (Italien);

Art. 49 AEUV und 56 AEUV;

Niederlassungsfreiheit; Dienstleistungsfreiheit; Glücksspiel; Urteil des Gerichtshofs, mit dem nationale Vorschriften über Konzessionen für die Annahme von Wetten für mit dem Unionsrecht unvereinbar erklärt wurden; Neuordnung des Systems durch eine Neuausschreibung; unentgeltliche Gebrauchsüberlassung der im Eigentum stehenden materiellen und immateriellen Vermögensgegenstände, die die Infrastruktur der Spielverwaltung und -annahme bilden; Beschränkung; zwingende Gründe des Allgemeininteresses; Verhältnismäßigkeit

Tenor: Die Art. 49 AEUV und 56 AEUV sind dahin auszulegen, dass sie einer einschränkenden nationalen Bestimmung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, nach der der Konzessionär verpflichtet ist, die in seinem Eigentum stehenden materiellen und immateriellen Vermögensgegenstände, die die Infrastruktur der Spielverwaltung und -annahme bilden, bei Beendigung der Tätigkeit aufgrund des Ablaufs der Konzessionsfrist einem anderen unentgeltlich zum Gebrauch zu überlassen, entgegenstehen, sofern diese Beschränkung über das hinausgeht, was zur Erreichung des mit dieser Bestimmung tatsächlich verfolgten Ziels erforderlich ist; dies zu prüfen ist Sache des vorlegenden Gerichts.

Urteil vom 4. Februar 2016, Rs. C-336/14 (Sebat Ince)

ECLI:EU:C:2016:72

Das Unionsrecht kann der Ahndung einer ohne Erlaubnis erfolgten grenzüberschreitenden Vermittlung von Sportwetten in Deutschland entgegenstehen. Dies gilt insbesondere, soweit das von den deutschen Gerichten für unionsrechtswidrig befundene vormalige Staatsmonopol faktisch fortbesteht.

Die deutsche Staatsanwaltschaft legt Frau Sebat Ince vor dem Amtsgericht Sonthofen (Deutschland) zur Last, sie habe über einen in einer „Sportsbar“ in Bayern aufgestellten Wettautomaten Sportwetten ohne die erforderliche behördliche Erlaubnis vermittelt. Die österreichische Gesellschaft, für die die Wetten angenommen wurden, besaß nur in Österreich eine Lizenz für die Veranstaltung für Sportwetten, nicht aber in Deutschland.

Stichworte: Vorabentscheidungsersuchen Amtsgericht Sonthofen (Deutschland);

Art. 56 AEUV; Art. 8 der Richtlinie 98/34/EG;

Freier Dienstleistungsverkehr; Glücksspiel; staatliches Monopol auf Sportwetten; vorherige behördliche Erlaubnis; Ausschluss privater Veranstalter; Annahme von Wetten für einen in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Veranstalter; strafrechtliche Sanktionen; unionsrechtswidrige nationale Bestimmung; Verdrängung; Übergang zu einer Regelung, die die Erteilung einer begrenzten Zahl von Konzessionen an private Veranstalter vorsieht; Grundsätze der Transparenz und der Unparteilichkeit; technische Vorschriften; Vorschriften betreffend Dienste; Unterrichtungspflicht

Tenor: 1. Art. 56 AEUV ist dahin auszulegen, dass er die Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats daran hindert, die ohne Erlaubnis erfolgte Vermittlung von Sportwetten durch einen privaten Wirtschaftsteilnehmer an einen anderen privaten Wirtschaftsteilnehmer, der über keine Erlaubnis für die Veranstaltung von Sportwetten in diesem Mitgliedstaat verfügt, aber Inhaber einer Lizenz in einem anderen Mitgliedstaat ist, zu ahnden, wenn die Erlaubnispflicht für die Veranstaltung oder die Vermittlung von Sportwetten im Rahmen eines staatlichen Monopols besteht, das die nationalen Gerichte für unionsrechtswidrig befunden haben. Art. 56 AEUV steht einer solchen Ahndung auch dann entgegen, wenn ein privater Wirtschaftsteilnehmer theoretisch eine Erlaubnis für die Veranstaltung oder die Vermittlung von Sportwetten erhalten kann, soweit die Kenntnis von dem Verfahren zur Erteilung einer solchen Erlaubnis nicht sichergestellt ist und das staatliche Sportwettenmonopol, das von den nationalen Gerichten für unionsrechtswidrig befunden wurde, trotz der Annahme eines solchen Verfahrens fortbesteht.

2. Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft in der durch die Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass der Entwurf eines Landesgesetzes, das auf der Ebene des betreffenden Landes die Bestimmungen eines ausgelaufenen Länderstaatsvertrags aufrechterhält, der Notifizierungspflicht des Art. 8 Abs. 1 unterliegt, soweit er technische Vorschriften im Sinne des Art. 1 dieser Richtlinie enthält, so dass der Verstoß gegen diese Pflicht dazu führt, dass diese technischen Vorschriften einem Einzelnen im Rahmen eines Strafverfahrens nicht entgegengehalten werden können. An der Notifizierungspflicht kann auch der Umstand nichts ändern, dass der besagte Staatsvertrag der Kommission zuvor im Entwurfsstadium gemäß Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 98/34 notifiziert worden war und ausdrücklich die Möglichkeit einer Verlängerung der Geltungsdauer vorsah, von der allerdings kein Gebrauch gemacht wurde.

3. Art. 56 AEUV ist dahin auszulegen, dass er einen Mitgliedstaat daran hindert, die ohne Erlaubnis erfolgte Vermittlung von Sportwetten in seinem Hoheitsgebiet an einen Wirt-



schaftsteilnehmer, der in einem anderen Mitgliedstaat eine Lizenz für die Veranstaltung von Sportwetten innehat, zu ahnden,

- wenn die Erteilung einer Erlaubnis für die Veranstaltung von Sportwetten daran geknüpft ist, dass der genannte Wirtschaftsteilnehmer eine Konzession nach einem Konzessionserteilungsverfahren wie dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden erhält und das vorliegende Gericht feststellt, dass dieses Verfahren den Gleichbehandlungsgrundsatz, das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und das daraus folgende Transparenzgebot nicht beachtet, und
- soweit trotz des Inkrafttretens einer nationalen Bestimmung, nach der privaten Wirtschaftsteilnehmern eine Konzession erteilt werden kann, die von den nationalen Gerichten für unionsrechtswidrig befundenen Bestimmungen, mit denen ein staatliches Monopol auf die Veranstaltung und die Vermittlung von Sportwetten eingeführt wurde, faktisch weiter angewandt werden.

**Urteil vom 15. Februar 2016, Rs. C-601/15 PPU
(J. N. / Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie)**

ECLI:EU:C:2016:84

Das Unionsrecht gestattet die Inhaftierung eines Asylbewerbers, wenn dies aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung erforderlich ist. Die Stellung eines erneuten Asylantrags durch eine Person, gegen die eine Rückkehrentscheidung ergangen ist, macht diese Entscheidung nicht hinfällig.

Im Jahr 1995 stellte J. N. in den Niederlanden einen ersten Asylantrag, der im Jahr 1996 abgelehnt wurde. In den Jahren 2012 und 2013 stellte J. N. erneute Asylanträge. Im Jahr 2014 lehnte der Staatssekretär den letzten dieser Anträge ab, ordnete an, dass J. N. die Europäische Union unverzüglich verlassen muss, und verhängte ein Einreiseverbot für die Dauer von zehn Jahren. Die dagegen erhobene Klage wurde rechtskräftig abgewiesen. Von 1999 bis 2015 wurde J. N. in 21 Fällen wegen verschiedener Straftaten (hauptsächlich Diebstähle) zu Geldstrafen und Freiheitsstrafen verurteilt. Zuletzt wurde er im Jahr 2015 wegen eines Diebstahls und der Missachtung des gegen ihn verhängten Einreiseverbots festgenommen. Er wurde erneut zu einer Freiheitsstrafe verurteilt und nach deren Verbüßung als Asylbewerber inhaftiert. Während der Verbüßung der Freiheitsstrafe hatte er nämlich einen vierten Asylantrag gestellt.

In diesem Kontext hat der mit einer Klage von J. N. befasste Raad van State (Staatsrat, Niederlande) dem Gerichtshof eine Frage vorgelegt. Er nimmt insbesondere auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu der Frage Bezug, in welchen Fällen die Inhaftierung eines Asylbewerbers angeordnet werden kann. Er fragt unter diesen Umständen nach der Gültigkeit der Richtlinie 2013/33, nach der ein Asylbewerber inhaftiert werden kann, wenn dies aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung erforderlich ist (Art. 8 Abs. 3 Unterabs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festle-

gung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen; ABl. L 180, S. 96).

Der Gerichtshof hat im Rahmen eines Eilvorabentscheidungsverfahrens entschieden. Er stellt zunächst fest, dass die in der Richtlinie vorgesehene Inhaftierung einer von der Union anerkannten, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung tatsächlich entspricht. Er weist darauf hin, dass der Schutz der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung auch zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer beiträgt. Nach der Grundrechtecharta der EU hat jeder Mensch nicht nur das Recht auf Freiheit, sondern auch auf Sicherheit. Der Gerichtshof prüft sodann, ob der Unionsgesetzgeber innerhalb der Grenzen dessen geblieben ist, was zur Erreichung der zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist, und ob er einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Recht auf Freiheit des Asylbewerbers und den mit dem Schutz der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung verbundenen Erfordernissen gewahrt hat. Angesichts der Bedeutung des Rechts auf Freiheit und der Schwere des in einer Inhaftierung bestehenden Eingriffs hebt der Gerichtshof hervor, dass sich die Einschränkungen der Ausübung dieses Rechts auf das absolut Notwendige beschränken müssen. Der Gerichtshof stellt fest, dass ein Asylbewerber nur unter Beachtung einer Reihe von Voraussetzungen inhaftiert werden darf, die u. a. die Dauer der Inhaftierung betreffen (die so kurz wie möglich sein muss). Er fügt hinzu, dass der enge Rahmen für die den zuständigen nationalen Behörden in diesem Kontext zuerkannte Befugnis auch durch die Auslegung der Begriffe „nationale Sicherheit“ und „öffentliche Ordnung“ gewährleistet wird.

So hat der Gerichtshof entschieden, dass der Begriff der öffentlichen Ordnung jedenfalls voraussetzt, dass außer der sozialen Störung, die jeder Gesetzesverstoß darstellt, eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Zum Begriff der öffentlichen Sicherheit geht aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervor, dass er sowohl die innere als auch die äußere Sicherheit eines Mitgliedstaats umfasst. Infolgedessen können die Beeinträchtigung des Funktionierens der Einrichtungen des Staates und seiner wichtigen öffentlichen Dienste sowie das Überleben der Bevölkerung ebenso wie die Gefahr einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen oder des friedlichen Zusammenlebens der Völker oder eine Beeinträchtigung der militärischen Interessen die öffentliche Sicherheit berühren.

Der Raad van State hat dem Gerichtshof mitgeteilt, dass nach seiner Rechtsprechung die Stellung eines Asylantrags durch eine Person, die von einem Rückführungsverfahren betroffen sei, zur Folge habe, dass eine frühere Rückkehrentscheidung hinfällig werde. Hierzu hebt der Gerichtshof hervor, dass die praktische Wirksamkeit der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Abl. 2008, L 348, S. 98) jedenfalls verlangt, dass ein eingeleitetes Verfahren, das zu einer Rückkehrentscheidung, gegebenenfalls verbunden mit einem Einreiseverbot, geführt hat, in dem Stadium, in dem



es wegen der Stellung eines Antrags auf internationalen Schutz unterbrochen wurde, wieder aufgenommen werden kann, wenn der Antrag erstinstanzlich abgelehnt wurde. Die Mitgliedstaaten sind nämlich verpflichtet, das mit der Richtlinie 2008/115 verfolgte Ziel der Schaffung einer wirksamen Rückkehr- und Rückübernahmepolitik in Bezug auf illegal aufhältige Drittstaatsangehörige nicht zu gefährden.

Der Gerichtshof weist ferner darauf hin, dass sich aus der Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten sowie den Anforderungen an die Wirksamkeit ergibt, dass die den Mitgliedstaaten auferlegte Pflicht, in den in der Richtlinie genannten Fällen die Abschiebung vorzunehmen, innerhalb kürzester Frist zu erfüllen ist. Dieser Pflicht würde nicht genügt, wenn die Umsetzung einer Rückkehrentscheidung dadurch verzögert würde, dass nach der erstinstanzlichen Ablehnung des Antrags auf internationalen Schutz das Verfahren nicht in dem Stadium wieder aufgenommen werden könnte, in dem es unterbrochen wurde, sondern von vorne beginnen müsste.

Der Gerichtshof führt schließlich aus, dass die den Mitgliedstaaten durch die Richtlinie 2013/33 eingeräumte Befugnis, Personen aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung zu inhaftieren, nicht gegen das Schutzniveau der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 5 Abs. 1 Buchst. f zweiter Satzteil der EMRK) verstößt, die die Inhaftierung einer Person gestattet, gegen die ein Ausweisungsverfahren „im Gange“ ist.

Im Ergebnis stellt der Gerichtshof fest, dass die Gültigkeit der Richtlinie 2013/33 durch die Gestattung solcher Inhaftierungsmaßnahmen, deren Umfang aufgrund der Erfordernisse der Verhältnismäßigkeit eng begrenzt ist, nicht in Frage gestellt wird.

Stichworte: Vorabentscheidungsersuchen Raad van State (Niederlande);

Richtlinie 2008/115/EG; Art 9 der Richtlinie 2013/32/EU; Art. 8 der Richtlinie 2013/33/EU

Tenor: noch nicht auf Deutsch veröffentlicht.

Urteil vom 25. Februar 2016, Rs. C-299/14 (Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen / Jovanna García-Nieto u. a.)

ECLI:EU:C:2016:114

Der Gerichtshof bekräftigt seine neuere Rechtsprechung, wonach ein Mitgliedstaat Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten während der ersten drei Monate ihres Aufenthalts von bestimmten Sozialleistungen (wie den deutschen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und ihre Kinder²) ausschließen kann. Der Gerichtshof weist darauf hin, dass Unionsbürger nach der „Unionsbürgerrichtlinie“ das Recht auf Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat für einen Zeitraum von bis zu drei Monaten haben, wobei sie lediglich im Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses sein müssen und ansonsten keine weiteren Bedingungen zu erfüllen oder Formalitäten zu erledigen brauchen. Da die Mitgliedstaaten von Unionsbürgern während dieses Zeitraums nicht verlangen dürfen, dass sie über ausreichende Mittel zur Bestreitung

des Lebensunterhalts und eine persönliche Absicherung für den Krankheitsfall verfügen, erlaubt die Richtlinie den Mitgliedstaaten, zur Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts ihrer Systeme der sozialen Sicherheit den betreffenden Unionsbürgern während der ersten drei Monate ihres Aufenthalts jegliche Sozialhilfeleistungen zu verweigern. Eine solche Versagung setzt nach Auffassung des Gerichtshofs keine individuelle Prüfung der persönlichen Umstände des Betroffenen voraus.

Stichworte: Vorabentscheidungsersuchen Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen;

Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38/EG; Art. 4 und 70 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004;

Freizügigkeit; Unionsbürgerschaft; Gleichbehandlung; Sozialhilfe; besondere beitragsunabhängige Geldleistungen; Ausschluss von Angehörigen eines Mitgliedstaats während der ersten drei Monate ihres Aufenthalts im Aufnahmemitgliedstaat

Tenor: Art. 24 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG und Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in der durch die Verordnung (EU) Nr. 1244/2010 der Kommission vom 9. Dezember 2010 geänderten Fassung sind dahin auszulegen, dass sie der Regelung eines Mitgliedstaats nicht entgegenstehen, nach der Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten, die sich in einer von Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 erfassten Situation befinden, vom Bezug bestimmter „besonderer beitragsunabhängiger Geldleistungen“ im Sinne von Art. 70 Abs. 2 der Verordnung Nr. 883/2004, die auch eine Leistung der „Sozialhilfe“ im Sinne von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 darstellen, ausgeschlossen werden.

Urteil vom 1. März 2016, Rs. C-443/14 und C-444/14 (Kreis Warendorf / Ibrahim Alo und Amira Osso / Region Hannover)

ECLI:EU:C:2016:127

Der Gerichtshof äußert sich zum Verhältnis zwischen der Freizügigkeit von Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, und den Maßnahmen, die darauf abzielen, die Integration dieser Personen zu erleichtern. Bei Personen mit subsidiärem Schutzstatus ist eine Wohnsitzauflage zulässig, wenn sie in stärkerem Maß mit Integrationschwierigkeiten konfrontiert sind als andere Personen, die keine EU-Bürger sind und sich rechtmäßig in dem Mitgliedstaat aufhalten, der diesen Schutz gewährt hat.

In dem Urteil stellt der Gerichtshof zunächst fest, dass die Richtlinie die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Personen, denen sie den subsidiären Schutzstatus zuerkannt haben,



nicht nur zu gestatten, sich in ihrem Hoheitsgebiet frei zu bewegen, sondern auch, dort ihren Wohnsitz zu wählen. Folglich stellt eine diesen Personen erteilte Wohnsitzauflage eine Einschränkung der durch die Richtlinie gewährleisteten Freizügigkeit dar. Wird diese Auflage nur Personen mit subsidiärem Schutzstatus erteilt, die soziale Leistungen beziehen, stellt sie zudem eine Einschränkung des im Unionsrecht vorgesehenen Zugangs dieser Personen zur sozialen Fürsorge dar. In diesem Zusammenhang hebt der Gerichtshof hervor, dass Personen mit subsidiärem Schutzstatus in Bezug auf die Wahl ihres Wohnsitzes grundsätzlich keiner strengeren Regelung unterworfen werden dürfen als andere Nicht-EU-Bürger, die sich rechtmäßig im betreffenden Mitgliedstaat aufhalten, und dass sie hinsichtlich des Zugangs zur Sozialhilfe grundsätzlich nicht schlechter behandelt werden dürfen als Angehörige dieses Staates.

Gleichwohl hält der Gerichtshof es für zulässig, eine Wohnsitzauflage nur Personen mit subsidiärem Schutzstatus zu erteilen, wenn diese sich im Hinblick auf das mit der fraglichen nationalen Regelung verfolgte Ziel nicht in einer Situation befinden, die mit der Situation anderer Nicht-EU-Bürger, die sich rechtmäßig in dem betreffenden Mitgliedstaat aufhalten, oder von Angehörigen dieses Staates objektiv vergleichbar ist.

Sodann erkennt der Gerichtshof an, dass Ortsveränderungen von Empfängern sozialer Leistungen oder ihre ungleiche Konzentration im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu einer unangemessenen Verteilung der mit diesen Leistungen verbundenen finanziellen Last auf die zuständigen Träger führen können. Eine solche ungleichmäßige Lastenverteilung hängt jedoch nicht speziell mit der etwaigen Eigenschaft der Leistungsempfänger als Personen mit subsidiärem Schutzstatus zusammen. Unter diesen Umständen steht die Richtlinie einer Wohnsitzauflage entgegen, die allein Personen mit subsidiärem Schutzstatus erteilt wird, um eine angemessene Verteilung der mit der Gewährung der fraglichen Leistungen verbundenen Lasten zu erreichen.

Dagegen wird das Bundesverwaltungsgericht zu prüfen haben, ob Personen mit subsidiärem Schutzstatus, die Sozialhilfe beziehen, in stärkerem Maß mit Integrationschwierigkeiten konfrontiert sind als andere Nicht-EU-Bürger, die sich rechtmäßig in Deutschland aufhalten und Sozialhilfe beziehen. Sofern sich diese beiden Personengruppen im Hinblick auf das Ziel, die Integration von Nicht-EU-Bürgern in Deutschland zu erleichtern, nicht in einer vergleichbaren Situation befinden, steht die Richtlinie einer Wohnsitzauflage für Personen mit subsidiärem Schutzstatus zur Förderung ihrer Integration nicht entgegen. Dies gilt auch dann, wenn die Auflage nicht für andere Nicht-EU-Bürger gilt, die sich rechtmäßig in Deutschland aufhalten.

Stichworte: Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts;

Art. 23 und 26 des Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge; Art. 29 und Art. 33 der Richtlinie 2011/95/EU;

Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts; Normen für den Inhalt des internationalen Schutzes; durch den subsidiären Schutz vermittelte Rechtsstellung; Sozialhilfeleistungen; Zugangsvoraussetzungen; Freizügigkeit innerhalb des Aufnahmemitgliedstaats; Begriff; Beschränkung; Verpflichtung zur Wohnsitznahme an einem bestimmten Ort; unterschiedliche Behandlung; Vergleichbarkeit der Situationen; gleichmäßige Verteilung der Haushaltslasten auf die Verwaltungskörperschaften; migrations- und integrationspolitische Gründe

Tenor: 1. Art. 33 der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes ist dahin auszulegen, dass eine Wohnsitzauflage, die wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden einer Person mit subsidiärem Schutzstatus erteilt wird, auch dann eine Einschränkung der durch diesen Artikel gewährleisteten Freizügigkeit darstellt, wenn sie es dieser Person nicht verbietet, sich frei im Hoheitsgebiet des den Schutz gewährenden Mitgliedstaats zu bewegen und sich dort vorübergehend außerhalb des in der Wohnsitzauflage bezeichneten Ortes aufzuhalten.

2. Die Art. 29 und 33 der Richtlinie 2011/95 sind dahin auszulegen, dass sie einer Wohnsitzauflage entgegenstehen, die wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden einer Person mit subsidiärem Schutzstatus im Fall des Bezugs bestimmter Sozialleistungen erteilt wird, um eine angemessene Verteilung der mit der Gewährung dieser Leistungen verbundenen Lasten auf deren jeweilige Träger zu erreichen, wenn in der anwendbaren nationalen Regelung nicht vorgesehen ist, dass eine solche Maßnahme Flüchtlingen, Drittstaatsangehörigen, die sich aus anderen als humanitären, politischen oder völkerrechtlichen Gründen rechtmäßig im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats aufhalten, und Angehörigen dieses Mitgliedstaats im Fall des Bezugs der genannten Leistungen auferlegt wird.

3. Art. 33 der Richtlinie 2011/95 ist dahin auszulegen, dass er einer Wohnsitzauflage nicht entgegensteht, die wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden einer Person mit subsidiärem Schutzstatus im Fall des Bezugs bestimmter Sozialleistungen mit dem Ziel erteilt wird, die Integration von Drittstaatsangehörigen in den Mitgliedstaat, der diesen Schutz gewährt hat, zu erleichtern – während die anwendbare nationale Regelung nicht vorsieht, dass eine solche Maßnahme Drittstaatsangehörigen auferlegt wird, die sich aus anderen als humanitären, politischen oder völkerrechtlichen Gründen rechtmäßig im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats aufhalten und die genannten Leistungen beziehen –, sofern sich die Personen mit subsidiärem Schutzstatus nicht in einer Situation befinden, die im Hinblick auf das genannte Ziel mit der Situation von Drittstaatsangehörigen, die sich aus anderen als humanitären, politischen oder völkerrechtlichen Gründen rechtmäßig im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats aufhalten, objektiv vergleichbar ist; dies zu prüfen ist Sache des vorlegenden Gerichts.



II. EGMR

Urteil vom 1. Dezember 2015 – 48226/10, 14027/11 (Cengiz u.a././ Russland)

Von Mai 2008 bis Oktober 2010 hatte ein türkisches Gericht in Ankara den Zugang zu dem Online-Videoportal YouTube blockieren lassen, da dort Videos abrufbar seien, die das Andenken Mustafa Kemal Atatürks, den Gründervater der modernen Türkei, beleidigen würden. Beschwervert hatten sich drei türkische Juristen, die an unterschiedlichen Universitäten Recht lehren. Sie sahen u.a. ihre Lehrtätigkeit behindert. Der EGMR stellt einen Verstoß gegen das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung und Informationsbeschaffung aus Art. 10 EMRK fest. Der EGMR betonte, dass Videoportalen wie YouTube eine überragende Rolle im Zusammenhang mit der Informationsfreiheit zukomme. Zudem sei die Blockade des Videoportals mit türkischem Recht unvereinbar gewesen. Die generelle Sperrung von Webseiten oder ganzen Portalen sei auch nach türkischem Recht unzulässig.

Urteil vom 5. Januar 2016 – 74568/12 (Frumkin././ Russland)

In dem Fall befasste sich der EGMR mit Zusammenstößen zwischen Demonstranten und der Polizei bei einer genehmigten Kundgebung in Moskau im Mai 2012. Die Kundgebung wandte sich gegen angebliche Fälschungen der Duma-Wahl 2011 und der Präsidentschaftswahl 2012. Der Beschwerdeführer wurde, nachdem die Demonstrationsroute von der Polizei kurzfristig geändert wurde, auf der vorherigen Route festgenommen und zu 15 Tagen Arrest verurteilt. Der EGMR stellte einen Verstoß gegen die Versammlungsfreiheit fest und verurteilte Russland zu einer Geldzahlung von 25.000 Euro. Die Behörden hätten den Verlauf des Demonstrationzuges mit den Veranstaltern absprechen müssen. Inwieweit Russland das Urteil umsetzen wird, ist unsicher. Das russische Parlament hat im Dezember letzten Jahres ein Gesetz beschlossen, wonach das russische Verfassungsgericht über die Anerkennung internationaler Urteile, wie denen des EGMR, entscheiden kann.

Urteil vom 12. Januar 2016 – 3840/10, 3870/10, 3878/10, 15616/10, 21919/10, 39118/10, 37272/10 (Party for a democratic society (DTP) u.a. ././ Türkei)

Die 2005 gegründete DTP war bei den Regionalwahlen vom März 2009 vierstärkste Partei geworden und auch führende Partei in den Kurdengebieten im Südosten des Landes.

Das türkische Verfassungsgericht hatte die Partei im Jahr 2009 „mit sofortiger Wirkung und endgültig“ aufgelöst. Das Verfassungsgericht sah die Partei als politischen Arm der verbotenen Kurdischen Arbeiterpartei PKK, weil sich die DTP geweigert hatte, die PKK als Terrororganisation zu bezeichnen. Der EGMR sah dies nicht als ausreichend an. Eine direkte oder indirekte Unterstützung der PKK sei nicht nachgewiesen. Nach den Vorgaben der EMRK sei ein Parteiverbot nur bei sehr schwerwiegenden Grundrechtsverletzungen zulässig. Das Verbot habe die Grundrechte auf Versammlungsfreiheit und freie Wahlen verletzt (Art. 11 und 3 EMRK). Betroffenen Politikern sprach der Gerichtshof insgesamt 67.000 Euro Schadenersatz zu.

Urteil vom 12. Januar 2016 – 37138/14 (Szabó und Vissy././ Ungarn)

Zwei Ungarn klagten gegen die mögliche heimliche Durchsuchung von Wohnhäusern, die Überwachung der Post und von E-Mails ohne Einwilligung der Betroffenen, die aufgrund der ungarischen Gesetze zur Geheimüberwachung ermöglicht werden. Der EGMR stellte einen Verstoß gegen das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens gemäß Art. 8 EMRK fest. Kritisiert wurde insbesondere, dass die ungarischen Gesetze keine Sicherheitsgarantien für die überwachten Personen enthielten. Die Regierung könne die Geheimüberwachung ohne jede Begründung allein beschließen und zudem jede beliebige Person überwachen lassen. Es fehle an einer Möglichkeit, der juristischen Überprüfung der Überwachungsmaßnahmen. Die grundsätzliche Möglichkeit einer Geheimüberwachung stellte der EGMR jedoch nicht in Abrede.

Urteil vom 2. Februar 2016 – 22947/13 (Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete u.a. ././ Ungarn)

Der Fall betraf die Haftung von Internet-Forenbetreibern für „Hasskommentare“ von Nutzern. Bereits im vergangenen Jahr hat sich der EGMR im Fall Delfi (Urteil vom 16. Juni 2015, Az. 64569/09) mit einer entsprechenden Fragestellung befasst. Mit seiner aktuellen Entscheidung stellte er heraus, dass die Frage der Haftung eine Einzelfallentscheidung darstelle, bei der zwischen der Meinungsfreiheit auf Seiten der Nachrichtenportale bzw. Forenbetreiber und den in Rede stehenden (Unternehmens)Persönlichkeitsrechten auf Seiten der Betroffenen abzuwägen sei. Eine solche Abwägung hätten die ungarischen Gerichte nur unzureichend vorgenommen. Der EGMR stellte deshalb eine Verletzung der Meinungsfreiheit aus Art. 10 EMRK fest.



Asylverfahren beschleunigen – Rechtsstaatlichkeit im Verfahren sichern

Stellungnahme des BDVR vom 4. Februar 2016 zu den Artt. 1 und 2 des Entwurfs eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen nimmt zu dem o.g. Gesetzentwurf der Bundesregierung (Bearbeitungsstand: 1. Februar 2016, 12.07 Uhr) wie folgt Stellung.

Zu Art. 1 Nr. 3 (§ 20 Abs. 1 Satz 2 AsylG-E)

Es könnte sich empfehlen, in § 20 Abs. 1 Satz 2 AsylG-E das Wort „unverzüglich“ durch die Wörter „innerhalb einer angemessenen Frist“ zu ersetzen. § 20 Abs. 1 Satz 2 AsylG-E erklärt für den Fall der Nichtbefolgung einer Weiterleitungsanordnung § 33 Abs. 1, 5 und 6 AsylG-E für entsprechend anwendbar unter anderem mit der Folge, dass der Asylantrag als zurückgenommen gilt. § 33 Abs. 1, 5 und 6 AsylG-E findet gemäß § 20 Abs. 1 Satz 3 AsylG-E keine entsprechende Anwendung, wenn der Ausländer unverzüglich nachweist, dass das Versäumnis auf Umstände zurückzuführen ist, auf die er keinen Einfluss hatte. § 33 AsylG-E knüpft an Art. 28 der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (ABl. L 180/60) an. Art. 28 Abs. 1 Unterabs. 1 RL 2013/32/EU regelt diejenigen Tatbestände, bei deren Erfüllung der Asylantrag als zurückgenommen gilt, nicht abschließend („insbesondere“). Ob aus dem Umstand, dass in den in Art. 28 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a und b RL 2013/32/EU angeführten Tatbeständen ein Nachweis, dass das Versäumnis auf Umstände zurückzuführen ist, auf die der Ausländer keinen Einfluss hat, nicht unverzüglich, sondern „innerhalb einer angemessenen Frist“ zu führen ist, zu schließen ist, dass das Unverzüglichkeitserfordernis, das an anderer Stelle durchaus Eingang in die Richtlinie gefunden hat, im Rahmen von § 33 Abs. 2 Satz 2 AsylG-E unionsrechtlichen Bedenken begegnet, harrt einer näheren Prüfung.

Zu Art. 1 Nr. 4 (§ 22 Abs. 3 AsylG-E)

Auf die Ausführungen zu Art. 1 Nr. 3 wird verwiesen.

Zu Art. 1 Nr. 5 (§ 23 Abs. 2 Satz 1 und 2 AsylG-E)

Auf die Ausführungen zu Art. 1 Nr. 3 wird verwiesen.

Zu Art. 1 Nr. 6 (§ 30a Abs. 1 AsylG-E)

In der Begründung zu § 30 Abs. 1 Nr. 5 AsylG-E wäre der Begriff „Entscheidung, die zu seiner Abschiebung führen würde“ einer Erläuterung zuzuführen.

§ 30a Abs. 1 Nr. 7 AsylG-E knüpft an die Terminologie des Ausweisungsrechts in seiner bis zum 31. Dezember 2015 gültigen Fassung an (vgl. § 56 Abs. 1 Satz 2 AufenthG a.F.). Der Rekurs auf eine Ausweisung aus „schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ findet in dem seit dem 1. Januar 2016 geltenden Ausweisungsrecht be-

grifflich keine Entsprechung mehr. Aus Gründen der Rechtsklarheit dürfte es sich empfehlen, die Wörter „aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung“ durch die Wörter „wegen eines besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresses“ zu ersetzen. Des Weiteren sollte erwogen werden, die Wörter „es schwerwiegende Gründe für die Annahme gibt“ durch die nicht nur im Ausweisungsrecht gebräuchliche Formulierung „Tatsachen die Annahme rechtfertigen“ zu ersetzen.

Zu Art. 1 Nr. 7 (§ 33 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 und Abs. 6 AsylG-E)

Es sollte mit Blick auf § 33 Abs. 2 Satz 2 AsylG-E erwogen werden, das Wort „untergetaucht“ durch die Wörter „unbekannten Aufenthalts“ zu ersetzen. Dass ein „Untertauchen“ im Sinne eines bewussten und gewollten Verbergens des tatsächlichen Aufenthaltsortes auf Umständen beruhen können soll, auf die Ausländer keinen Einfluss hat, erschließt sich zumindest nicht unmittelbar.

Zu Art. 2 Nr. 1 (§ 60 Abs. 7 Satz 2 bis 4 AufenthG-E)

In § 60 Abs. 7 Satz 2 AufenthG-E sollten, um die Anknüpfung an § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG zu verdeutlichen, die Wörter „aus gesundheitlichen Gründen“ durch die Wörter „für Leib oder Leben“ ersetzt werden.

Die in § 60 Abs. 7 Satz 3 AufenthG-E enthaltene Klarstellung, dass sich ein ausreisepflichtiger Ausländer in medizinischer und therapeutischer Hinsicht grundsätzlich auf den in seinem Heimatstaat allgemein üblichen Lebensstandard verweisen lassen muss, entspricht der ausländerrechtlichen Rechtsprechung.

§ 60 Abs. 7 Satz 4 AufenthG-E begegnet keinen Bedenken, da die Abschiebung stets in den Zielstaat als Ganzes und nicht lediglich in Teile desselben erfolgt.

In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass eine Gefahr für Leib oder Leben im Sinne des § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG auch dann besteht, wenn die notwendige Behandlung oder Medikation in dem Abschiebungszielstaat zwar allgemein zur Verfügung steht, dem betroffenen Ausländer individuell jedoch aus finanziellen oder sonstigen Gründen nicht zugänglich ist.

Zu Art. 2 Nr. 2 (§ 60a Abs. 2c und 2d AufenthG-E)

§ 60a Abs. 2c Satz 1 AufenthG-E stellt klar, dass es dem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer obliegt, eine etwaige Unmöglichkeit seiner Abschiebung unter dem Aspekt der Reiseunfähigkeit substantiiert darzutun, und statuiert insoweit eine widerlegliche Vermutung des Nichtvorliegens einer Unmöglichkeit der Ausreise aus gesundheitlichen Gründen.



Es wird angeregt zu prüfen, in § 60a Abs. 2c Satz 2 AufenthG-E das Wort „qualifizierte“ und in § 60a Abs. 2c Satz 3 AufenthG-E die Wörter „ärztliche Bescheinigung“ zu streichen. Der Anforderungen an die Qualität der Bescheinigung ergeben sich eindeutig aus dem Erfordernis der Ausstellung durch einen approbierten Arzt und den in § 60a Abs. 2c Satz 3 AufenthG-E vorgegebenen Anforderungen an den Inhalt der ärztlichen Bescheinigung. Dem Wort „qualifizierte“ dürfte insoweit keine darüber hinausgehende Bedeutung zukommen.

In § 60 Abs. 2d Satz 2 AufenthG-E sollte das Wort „Einholung“ durch das Wort „Vorlage“ ersetzt werden.

In § 60a Abs. 2d Satz 3 AufenthG-E sollte vor dem Wort „Bescheinigung“ aus Gründen der Klarstellung das Wort „ärztliche“ eingefügt werden.

Sonstiges

Inwiefern nach den in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen sichergestellt ist, dass die in der Richtlinie 2013/32/EU geregelten Rechte der Antragsteller (vgl. insoweit etwa die Artt. 19, 24 und 25) auch in einem beschleunigten Asylverfahren gewahrt bleiben, vermag in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht abschließend beurteilt zu werden.

Jahrespressegespräch des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts am 3. Februar 2016

(Quelle: Pressemitteilung Nr. 7/2016 des BVerwG)

In seiner Ansprache aus Anlass des Jahrespressegesprächs des BVerwG in Leipzig äußerte sich dessen Präsident Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert zur aktuellen Asylgesetzgebung aus der Sicht der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Der Zustrom an Asylsuchenden und Flüchtlingen erfordert nicht nur zahlreiches zusätzliches Personal beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, sondern auch bei den Verwaltungsgerichten. Präsident Rennert begrüßte, dass die meisten Länder auf diesen zusätzlichen Bedarf mit Neueinstellungen reagierten; dadurch werde der jahrelange Personalabbau in der Verwaltungsgerichtsbarkeit gestoppt und die überfällige Verjüngung der Richterschaft eingeleitet. Rennert kritisierte freilich, dass einzelne Länder stattdessen Beamte für einige Jahre zu „Richtern auf Zeit“ machten. Das Richteramt müsse um der richterlichen Unabhängigkeit willen auf Lebenszeit verliehen werden; hiervon dürfe nur in seltenen und eng umgrenzten Ausnahmefällen – etwa zu Ausbildungszwecken – und jedenfalls nicht nach dem Satz „Not kennt kein Gebot“ abgewichen werden.

Präsident Rennert plädierte ferner dafür, die übermäßigen Rechtsmittelbeschränkungen im Asylprozess zu überdenken. Derzeit entscheidet in asylrechtlichen Eilsachen ein Einzelrichter; gegen seine Entscheidungen ist kein Rechtsmittel möglich. Das führt zu einer erheblichen Uneinheitlichkeit der

Rechtsprechung, was nicht nur die Rechtsuchenden und die Behörden, sondern auch die Einzelrichter selbst verunsichert. Rennert schlug vor, den Verwaltungsgerichten zu erlauben, in Eilsachen die Beschwerde und in Klageverfahren die Berufung zum OVG und die Sprungrevision zum BVerwG zuzulassen. Das werde zu einer relativen Vereinheitlichung der Rechtsprechung beitragen und die Verfahrensdauer der Asylprozesse aufs Ganze gesehen verkürzen.

Schließlich nahm Rennert zu der im politischen Raum diskutierten Frage Stellung, ob die Zuständigkeit für Abschiebehaftsachen von den ordentlichen (Zivil- und Straf-) Gerichten auf die Verwaltungsgerichte verlagert werden sollte. Grundsätzlich spricht für die Verlagerung, dass in Abschiebehaftsachen das Aufenthaltsgesetz und das Asylgesetz anzuwenden sind, also Gesetze, für die auch sonst allein die Verwaltungsgerichte zuständig sind, die hier eine besondere Sachkunde besitzen. Allerdings bilden die Amtsgerichte ein flächendeckendes Netz von Haftgerichten; es ist wenig sinnvoll, eine parallele Infrastruktur von Verwaltungsgerichten aufzubauen. Angesichts dessen schlug Rennert vor, die Zuständigkeit der Amtsgerichte für die Anordnung von Abschiebehafthaltung beizubehalten, die Nachprüfung der Anordnung auf Beschwerde hin aber den sachkundigeren OVG und dem BVerwG zu übertragen.



Geschäftslage des Bundesverwaltungsgerichts im Jahr 2015

(Quelle: Pressemitteilung Nr. 6/2016 des BVerwG)

1. Allgemeiner Überblick

Die Zahl der Verfahrenseingänge beim Bundesverwaltungsgericht ist im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr leicht angestiegen. Es sind im vergangenen Geschäftsjahr insgesamt 1 459 Verfahren anhängig gemacht worden. Das entspricht einer Zunahme von 6,3 % gegenüber dem Jahr 2014. Damit hat sich die in den vergangenen Jahren zu verzeichnende rückläufige Tendenz der Eingänge nicht fortgesetzt.

Die Zahl der am Jahresende noch anhängigen Verfahren ist mit 733 gegenüber 688 im Vorjahr ebenfalls leicht gestiegen.

Im Einzelnen lassen sich die Geschäftsbelastung und die Erledigungszahlen der letzten fünf Jahre aus der folgenden vergleichenden Übersicht ablesen:

Jahr	Eingänge	Erledigungen	Anhängig am Jahresende
2011	1655	1672	745
2012	1502	1461	786
2013	1458	1523	721
2014	1372	1405	688
2015	1459	1412	733

2. Verfahrensdauer in Revisions- und Beschwerdeverfahren

Die Dauer der **Revisionsverfahren** hat insgesamt, also bezogen auf die Erledigungen durch Beschluss und durch Urteil, deutlich abgenommen; sie betrug durchschnittlich 11 Monate und 12 Tage gegenüber 1 Jahr und 19 Tagen im Jahr 2014. Die Dauer der durch Urteil entschiedenen Revisionsverfahren ist hingegen im Vergleich zum Vorjahr nahezu unverändert geblieben; sie betrug im Durchschnitt 13 Monate und 23 Tage gegenüber 13 Monaten und 25 Tagen im Vorjahr.

Die durchschnittliche Gesamtdauer der durch Urteil entschiedenen Revisionsverfahren betrug in den letzten fünf Jahren:

Jahr	Verfahrensdauer (Revisionsverfahren durch Urteil erledigt)	
2011	12 Monate	22 Tage
2012	13 Monate	18 Tage
2013	13 Monate	9 Tage
2014	13 Monate	25 Tage
2015	13 Monate	23 Tage

Die Dauer der **Beschwerdeverfahren** ist nahezu unverändert geblieben: Durchschnittlich waren sie in 4 Monaten und 13 Tagen erledigt (gegenüber 4 Monaten und 16 Tagen im Vorjahr). Von den Beschwerdeverfahren waren 49,9 % innerhalb von 3 Monaten - gerechnet ab Eingang beim Bundesverwaltungsgericht - und 66,7 % innerhalb von 6 Monaten beendet.

3. Erstinstanzliche Verfahren über Infrastrukturvorhaben

In den Verfahren über Infrastrukturvorhaben, für die das Bundesverwaltungsgericht in erster und letzter Instanz zuständig ist, sind im Jahr 2015 49 und damit mehr als doppelt so viele Klagen wie im Vorjahr (2014: 22) eingegangen. Bezogen auf derartige Infrastrukturvorhaben sind zwei Anträge auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gestellt worden. Das waren weniger Anträge als im Jahr 2014 (12) und in 2013 (9).

Die Neueingänge verteilen sich wie folgt: Im Fernstraßenrecht sind 31 (2014: 7), im Schienenwegerecht zehn (2014: 3), im Wasserstraßenrecht zwei (2014: 1) und im Energieleitungsausbaurecht fünf Klagen (2014: 6), im Luftverkehrsrecht ist eine Klage (2014: 1) erhoben worden.

Von den insgesamt 146 in den Fachplanungsgesetzen einzeln aufgeführten, der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts unterfallenden Infrastrukturprojekten sind 18 Projekte Gegenstand von Verwaltungsstreitverfahren geworden. Das sind deutlich mehr als in den Vorjahren (2011: 7, 2012: 12, 2013: 10, 2014: 11 Projekte). Es handelt sich um neun Fernstraßenprojekte, fünf Eisenbahnprojekte, zwei Wasserstraßenprojekte und zwei Energieleitungsprojekte.

Die durchschnittliche Dauer der dem Bundesverwaltungsgericht erstinstanzlich zugewiesenen Klageverfahren über Infrastrukturprojekte ist in der folgenden Übersicht vergleichend dargestellt:

Jahr	Verfahrensdauer (Klageverfahren über Infrastrukturvorhaben, die dem Bundesverwaltungsgericht erstinstanzlich zugewiesen sind)	
2011	11 Monate	7 Tage
2012	11 Monate	-
2013	11 Monate	-
2014	11 Monate	18 Tage
2015	8 Monate	16 Tage



Die Abnahme der Verfahrensdauer im Jahr 2015 ist auf eine im Vergleich zu den Vorjahren größere Zahl von unstreitigen Erledigungen und eine geringere Zahl von Erledigungen durch Urteil zurückzuführen.

4. Übersicht über die Geschäftszahlen

Im Einzelnen weist die Statistik für das Jahr 2015 im Vergleich zu den Vorjahren hinsichtlich der Eingänge, der Erledigungen und der anhängigen Verfahren folgende Geschäftszahlen aus:

Revisionsenate	2015	2014	2013	2012	2011
Anhängige Verfahren zu Jahresbeginn	622	649	695	646	688
Eingänge	1360	1256	1327	1 353	1 493
Erledigungen	1295	1283	1373	1 304	1 535
Anhängige Verfahren am Jahresende	685	622	649	695	646

Wehrdienstsenate	2015	2014	2013	2012	2011
Anhängige Verfahren zu Jahresbeginn	66	72	89	97	74
Eingänge	99	116	131	148	158
Erledigungen	117	122	148	156	135
Anhängige Verfahren am Jahresende	48	66	72	89	97

2. Asylrechtstagung

von Vorsitzendem Richter am Verwaltungsgericht Wilfried Kirkes, Potsdam

Am 26. Februar 2016 hat die Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Brandenburg in den Räumlichkeiten des OVG Berlin-Brandenburg ihre 2. Asylrechtstagung veranstaltet. Hierzu waren alle mit den einschlägigen Verfahren befassten Richterinnen und Richter in Brandenburg, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern eingeladen worden. Bereits die 1. Asylrechtstagung am 24. April 2015 war auf relativ große Resonanz gestoßen. Umso erfreulicher war die noch einmal erheblich gestiegene Teilnehmerzahl, darunter zahlreiche Kolleginnen und Kollegen von allen drei Verwaltungsgerichten in Brandenburg, aus Berlin und sogar drei Teilnehmer vom VG Schwerin.

Als Tagungsthemen waren die „Dublin-Verfahren“; „sicherer Drittstaat-Verfahren“ und „Zweitenantrag-Verfahren“ vorgesehen, und es waren jeweils ein Vertreter der Ausländerbehörde (ABH) Potsdam, des BAMF (Außenstelle Eisenhüttenstadt) und der Bundespolizei eingeladen, um aus ihrer jeweiligen Sicht der Praxis insbesondere einen Einblick in die Vollzugsprobleme zu geben.

Nach der Begrüßung und einigen Hinweisen zu aktuellen Entscheidungsfundstellen durch den Moderator stellte zunächst die Vertreterin des BAMF in einem Kurzvortrag die aktuelle Lage der Außenstelle Eisenhüttenstadt sowie die amtsinternen Vorgaben zur Abarbeitung der dortigen Verfahrensanhänge dar. Schwerpunkt war die Einführung des „integrierten Flüchtlingsmanagements“, wonach bis Mitte 2016 in jedem Bundesland ein „Ankunftszentrum“ eingerichtet und alsbald ein „Ankunftsausweis“ ausgestellt werden sollen. Die erforderliche Vernetzung werde hergestellt, um allen beteiligten Behörden einen Datenzugriff hierauf zu ermöglichen und die bisher erforderlichen Mehrfach- und Parallelerfassungen künftig zu vermeiden. Die Vertreterin des BAMF, als einzige Prozessreferentin zugleich Stellvertreterin des Außenstellenleiters, stellte sehr eindrücklich die außerordentliche Arbeitsbelastung vor Ort dar und warb um Verständnis dafür, dass derzeit mangels Personals keine angemessene Einzelfallbearbeitung bei gerichtshängigen Verfahren möglich sei. Ein Personalaufwuchs finde gerade statt; es bedürfe aber noch Zeit, bis die Einstellungen der auszubildenden bzw. anzulernenden neuen Mitarbeiter/in



nen des BAMF in verstärkten Erledigungszahlen münden. Aktuell werde daran gearbeitet, die BAMF-Akten als PDF-Dateien an die Gerichte zu versenden.

Der Vertreter der AHB Potsdam, ein mit allen ausländerbehördlichen Angelegenheiten befasster Sachbearbeiter, gab sodann in seinem Vortrag einen Einblick in die typischen Vollzugsprobleme bei der Abschiebung bzw. Überstellung vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer. Auch er berichtete über eine gewisse Personalaufstockung in seinem Bereich. Außerdem führte er aus, dass neuerdings eine Tendenz der Politik dahin zu erkennen sei, dass Abschiebungen tatsächlich durchgeführt werden, wiewohl es immer wieder in Einzelfällen zu kurzfristigen Stoppentscheidungen komme. Mit Blick auf die „Dublin-Verfahren“ sei es so, dass das Überstellungsverfahren praktisch in der Hand der ABH liege, die alle einzelnen Schritte mit dem BAMF und mit der Bundespolizei (Absprache mit dem Drittstaat) koordiniere. Der Mitarbeiter der ABH stellte den erheblichen Verwaltungsaufwand in jedem dieser Fälle dar und wies auch auf die aus der unterschiedlichen Rechtsprechung zur Berechnung und Bedeutung der Überstellungsfrist resultierenden praktischen Probleme hin.

Aus der Sicht der Bundespolizei trug ein u.a. mit Abschiebungsfragen beschäftigter Mitarbeiter vor, dass seine

Behörde in aller Regel lediglich in Haftsachen involviert sei. Hier gebe es aus seiner Sicht fragwürdige Vorbehalte der Haftrichter bei überstellungsbezogenen Haftanträgen; insbesondere verwies er auf einschlägige Medienberichte und Vorträge einzelner Asylantragsteller, die vorgeblich unzulängliche Verhältnisse in Deutschland beschrieben, die schwerer wögen als mancher behaupteter Mangel in den Zielstaaten einer Überstellung.

Nach einer kleineren Pause wurden einzelne Fragen aus den drei thematisierten Verfahrensgruppen erörtert. Hierzu war jeweils ein Papier mit einem stichwortartigen Problemaufriss vorbereitet. Im Allgemeinen bestand Einvernehmen, dass dringend eine höchstrichterliche Klarstellung zu den grundlegenden und nach wie vor uneinheitlich beurteilten Rechtsfragen geboten ist. Im Übrigen war festzustellen, dass bei den einzelnen Außenstellen des BAMF offenbar unterschiedliche Fallgruppen beschieden werden; jedenfalls kommen bei den Verwaltungsgerichten der einzelnen Bundesländer augenscheinlich recht unterschiedliche Entscheidungen an, so dass der Diskussionsbedarf hinsichtlich „sicherer Drittstaat-Verfahren“ weniger ausgeprägt war als bezüglich der „Dublin-Verfahren“; und „Zweitenantrag-Verfahren“ offenbar überall weit seltener vorkommen als z.B. in Potsdam.

Zuständigkeitskonzentration für erstinstanzliche asylrechtliche Streitigkeiten beim Verwaltungsgericht Magdeburg aufgehoben

von Vorsitzendem Richter am Verwaltungsgericht Niels Semmelhaack, Magdeburg

Mit dem Gesetz zur Aufhebung der Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit in Asylverfahren vom 13. Januar 2016 (GVBl. LSA S. 2) ist die bisher in Sachsen-Anhalt bestehende Zuständigkeitskonzentration für erstinstanzliche asylrechtliche Streitigkeiten beim Verwaltungsgericht Magdeburg aufgehoben worden. Damit wird seit dem 1. Februar 2016 auch das zweite Verwaltungsgericht in Sachsen-Anhalt, das Verwaltungsgericht Halle/Saale, in die Bearbeitung der Asylverfahren einbezogen. Auf diese Weise sollen nach den Vorstellungen des Gesetzgebers eine Beschleunigung der Verfahren, eine größere Ortsnähe für die Beteiligten und eine gleichmäßige Auslastung der beiden in Sachsen-Anhalt bestehenden Verwaltungsgerichte erreicht werden.

Die seit 1994 geltende Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit in Asylverfahren beruhte im Wesentlichen auf einer Maßgabe des Einigungsvertrages, die den neuen Bundesländern in der ersten Zeit nach der Wiedervereinigung im Interesse eines möglichst rationellen und flexiblen Einsatzes der Ressourcen die Möglichkeit einräumte, durch

Rechtsverordnung Zuständigkeitskonzentrationen anzuordnen. Diese Maßgabe des Einigungsvertrages, auf der die Verordnung beruhte, war inzwischen vom Bundesgesetzgeber durch das BMJ-Maßgabenbereinigungsgesetz vom 19. April 2006 (BGBl. I S. 866, 891) für nicht mehr anwendbar erklärt worden. Die auf dieser Grundlage erlassenen Verordnungen galten fort; sie können jedoch vom zuständigen Landesgesetzgeber durch ein Gesetz im formellen Sinne aufgehoben werden.

Mit der Aufhebung der Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit in Asylverfahren richtet sich die örtliche Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte in Sachsen-Anhalt für die Streitigkeiten nach dem Asylgesetz seit dem 1. Februar 2016 nunmehr nach den allgemeinen Regeln der Verwaltungsgerichtsordnung, namentlich § 52 Nr. 2 Satz 3 VwGO. Für Verfahren, die zum Zeitpunkt der Aufhebung der Zuständigkeitsverordnung bereits beim Verwaltungsgericht Magdeburg anhängig waren, bleibt dieses Gericht zuständig.



Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Ulrike Bumke verstorben

Am 20. Februar 2016 ist Richterin am BVerwG **Dr. Ulrike Bumke** im Alter von 58 Jahren verstorben.

Frau Dr. Bumke wurde am 11. Februar 1958 in Heidelberg geboren. Ihr Studium der Rechtswissenschaften absolvierte sie an den Universitäten in Köln und München: Die Zweite Juristische Staatsprüfung legte sie im März 1986 ab. Ihre ersten Berufsjahre verbrachte sie im Bayerischen Landesdienst als Beamtin bei der Regierung von Oberbayern und im Bayerischen Staatsministerium des Inneren. Im Jahr 1989 wechselte sie an die Universität München als wissenschaftliche Mitarbeiterin und Hochschulassistentin an das Institut für Politik und Öffentliches Recht, Lehrstuhl von Professor Dr. Peter Lerche. Im Februar 1994 wurde sie dort zum Doktor der Rechte promoviert.

Anfang Mai 1995 wechselte Frau Dr. Bumke in die Verwaltungsgerichtsbarkeit des Landes Berlin. Vom VG Berlin wurde sie 1996 für drei Jahre an das BVerfG als wissenschaftliche Mitarbeiterin beim späteren Vizepräsidenten Prof. Dr. Hassemer abgeordnet. Nach Ihrer Rückkehr nach Berlin war sie zunächst wieder am VG Berlin tätig, am 2. August 2004 wurde sie zur Richterin am Oberverwaltungsgericht ernannt.

Seit ihrer Ernennung zur Richterin am BVerwG am 2. Juli 2007 gehörte Frau Dr. Bumke dem insbesondere für das

Bau- und Bodenrecht, das Recht der Raumordnung, des Denkmalschutzes, der Anlegung und des Betriebs von Flugplätzen und in der Folge auch für das Energieleitungsrecht zuständigen 4. Revisionsssenat sowie dem Fachsenat für „In Camera“-Verfahren gemäß § 99 Abs. 2 VwGO an.

Dass Ulrike Bumke schwer erkrankt war, wusste sie seit einigen Jahren. Wir, ihre Richterkolleginnen und -kollegen, haben Anteil daran genommen, wie sie den Kampf gegen ihre Krankheit führte. Sie hat der Krankheit weitere Lebensjahre abgetrotzt und ihr Richteramt nach besten Kräften ausgeübt. Die Art und Weise, wie sie diesen Kampf führte, mit guten Phasen der Stabilität, dann auch wieder mit Rückschlägen, war bewundernswert. Sie wurde gestützt von ihrem Ehemann, ihrer weiteren Familie und Freunden.

Sie war uns eine liebe, menschlich und fachlich hochgeschätzte Kollegin, freundlich und gewinnend, den am Gericht wirkenden Menschen um sie herum stets offen zugewandt. Die Richterinnen und Richter des Bundesverwaltungsgerichts werden ihr stets ein ehrendes Andenken bewahren.

Für den Verein der Bundesrichter bei dem BVerwG e.V.

Ulf Domgörgen

Personelle Veränderungen beim Bundesverwaltungsgericht

(Quelle: Pressemitteilungen Nr. 14 und 15 des BVerwG)

1. Am 2. März 2016 wurde Frau Richterin am BVerwG **Dr. Renate Philipp** zur Vorsitzenden Richterin am BVerwG ernannt.

Frau Dr. Philipp wurde 1962 in Hamburg geboren. Nach Abschluss des Studiums an der Albrecht-Ludwigs-Universität in Freiburg wurde sie dort im Dezember 1988 zum Doktor der Rechte promoviert. Ihre richterliche Laufbahn begann Frau Dr. Philipp im Februar 1991 am VG Hamburg. Ab April 1992 war sie für drei Jahre als wissenschaftliche Mitarbeiterin an das BVerfG abgeordnet. Während dieser Zeit wurde Frau Dr. Philipp zur Richterin am VG ernannt. Es folgten teils mehrjährige Abordnungen an die Universität Hamburg zur Vertretung einer halben Professur am Fachbereich Rechtswissenschaft, an das BVerwG als wissenschaftliche Mitarbeiterin, an das FG Hamburg, erneut an das BVerfG als wissenschaftliche Mitarbeiterin sowie an das Bundesministerium der Justiz. Während dieser Zeit, im April 2001, wurde sie zur Richterin am FG ernannt.

Nach ihrer Ernennung zur Richterin am BVerwG im Juni 2004 gehörte Frau Dr. Philipp dem u.a. für das Bau- und Bodenrecht, das Recht der Raumordnung und das Recht der Anlegung und des Betriebes von Flugplätzen zuständigen 4. Revisionsssenat an. Im November 2012 wechselte sie in den 7. Revisionsssenat, der u.a. für das Umweltschutzrecht, das Immissionsschutzrecht, das Abfallrecht, das Atomrecht, das Bergrecht, das Recht des Baues von Wasserstraßen und das Informationsfreiheitsrecht zuständig ist. Seit Mai 2015 war sie dessen stellvertretende Vorsitzende. Neben ihrer richterlichen Tätigkeit ist Frau Dr. Philipp seit Februar 2013 Pressesprecherin des BVerwG.

Das Präsidium des BVerwG hat Frau Dr. Philipp den Vorsitz des 3. Revisionsssenats, dem sie seit Januar 2016 angehört, übertragen. Dieser ist u.a. für das Verkehrs- und Personenbeförderungsrecht, das Recht der Anlegung von Schienenwegen, das Land- und Forstwirtschaftsrecht, das

Tierschutzrecht und das Gesundheitsverwaltungsrecht zuständig.

2. Ebenfalls am 2. März 2016 wurde Herr **Dr. Peter Martini** zum Richter am BVerwG ernannt.

Herr Dr. Martini wurde 1965 in Bamberg geboren. Nach Ablegung der zweiten juristischen Staatsprüfung im August 1993 arbeitete er zunächst als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Passau. Seine richterliche Tätigkeit begann er im Juni 1995 am VG Bayreuth. Im Februar 1996 promovierte ihn die Universität Passau zum Doktor der Rechte. Im Januar 1998 wurde Herr Dr. Martini als wissenschaftlicher Mitarbeiter an das BVerwG abgeordnet. Ab Januar 2000 war er beim Landratsamt Rosenheim tätig,

bevor er im April 2003 – zunächst als Richter kraft Auftrags – an das VG Bayreuth zurückkehrte. Im Dezember 2003 wurde Herr Dr. Martini zum Richter am VG ernannt. Im Mai 2008 folgte eine Abordnung als wissenschaftlicher Mitarbeiter an das BVerfG. Nach seiner Rückkehr im Mai 2011 war er Richter am Bayerischen VGH in München.

Das Präsidium des BVerwG hat Herrn Dr. Martini dem 9. Revisionssenat zugewiesen. Dieser ist u.a. für das Straßen- und Wegerecht, insbesondere die dem Bundesverwaltungsgericht zugewiesenen erstinstanzlichen Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse für den Bau von Bundesfernstraßen, für das Kommunalabgabenrecht und das Flurbereinigungsrecht zuständig.

Wechsel im Präsidentenamt beim Verwaltungsgericht Sigmaringen

(Quelle: Pressemitteilung des VG Sigmaringen)

Zum Monatsende Januar trat der langjährige Präsident des Verwaltungsgerichts Sigmaringen Dr. Franz-Christian Mattes (67) in den Ruhestand. Nahtlos zum 1. Februar hat sein Nachfolger Dr. Malte Graßhof (45), der bisherige Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Karlsruhe, das Präsidentenamt übernommen.



Dr. Franz-Christian Mattes



Dr. Malte Graßhof

Der aus Tuttlingen stammende und in Schramberg und Horb am Neckar aufgewachsene Dr. Franz-Christian Mattes hat sein Amt als Präsident zum 1. Oktober 1998 angetreten und hat es damit mehr als 17 Jahre innegehabt. Dabei machte er für zwei Jahre von der gesetzlichen Möglichkeit Gebrauch, den Eintritt in den Ruhestand hinauszuschieben. Aus den Händen von Justizminister Rainer Stöckelberger erhielt er am 28. Januar in Stuttgart die Urkunde des Ministerpräsidenten über die Versetzung in den Ruhestand. Gleichzeitig wurde Dr. Malte Graßhof die Ernennungsurkunde zum künftigen Präsidenten des Verwaltungsgerichts Sigmaringen ausgehändigt.

Dr. Franz-Christian Mattes hatte seine berufliche Laufbahn 1977 als Richter beim Verwaltungsgericht Sigmaringen be-

gonnen. Nach Stationen als Dezernent beim Landratsamt hier in Sigmaringen und als wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesverwaltungsgericht in Berlin gehörte er mehrere Jahre als Richter dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in Mannheim an. Vor der Übernahme des Präsidentenamts beim Verwaltungsgericht Sigmaringen war er Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Freiburg. Während seiner Präsidentschaft stand das Verwaltungsgericht Sigmaringen diesem und den beiden deutlich größeren Verwaltungsgerichten im Land in Stuttgart und Karlsruhe in nichts nach. Bei einem offiziellen Besuch im Jahr 2002 bezeichnete der damalige Justizminister Professor Dr. Goll das Verwaltungsrecht Sigmaringen vielmehr als eines der innovativsten Gerichte im Land. Bereits im Jahr 1999 hielt die Videokonferenztechnik mit der Möglichkeit der Zuschaltung von Prozessbeteiligten von auswärts hier Einzug in den Gerichtsalltag und frühzeitig wurde der damals neue E-Mail Verkehr mit den Behörden erprobt. Die stets gepflegte Offenheit für Neues erstreckte sich jedoch vor allem auch auf die personelle Entwicklung des Gerichts. Dr. Mattes holte – sein Wort hatte in der Justizverwaltung Gewicht – eine Vielzahl hervorragender junger Richterinnen und Richter zu Beginn ihrer Laufbahn an das Verwaltungsgericht Sigmaringen, deren Berufsweg, wenn sie nicht blieben, sie von hier als wissenschaftliche Mitarbeiter zum Bundesverfassungsgericht oder zum Bundesverwaltungsgericht, an ein Ministerium in Bund oder Land, vor allem aber auch in ein Richteramt in höherer Instanz führte. Lange Jahre bekleidete Dr. Mattes neben der Präsidententätigkeit auch das Amt des Vorsitzenden des Präsidialrats der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Bis heute ist er Prüfer in der Ersten juristischen Prüfung.

Die Richterrobe trägt Dr. Franz-Christian Mattes trotz des Ruhestands weiter. Denn er bleibt weiterhin – im Ehrenamt – Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofs des Landes Baden-



Württemberg. In diese hohe Funktion wurde er erst im letzten Sommer vom Landtag erneut für eine weitere Wahlperiode von neun Jahren berufen. Daneben werden ihn weitere ehrenamtliche Tätigkeiten im Ruhestand, so etwa die Aufgabe als stellvertretender Präsident des Kreisverbands Sigmaringen und stellvertretender Landesjustiziar des Deutschen Roten Kreuzes sowie die Mitgliedschaft im Vorstand des Vereins der Freunde der Erzabtei St. Martin Beuron im Ruhestand begleiten. Gleichwohl wird für die Familie – die Ehefrau und die beiden erwachsenen Kinder – und die vielfältigen privaten Interessen wie das Lesen, Reisen und die Verfolgung des aktuellen politischen Geschehens mehr Zeit bleiben.

Der 1970 in Bonn geborene Dr. Malte Graßhof kehrt als Präsident an den Ursprung seiner beruflichen Tätigkeit zurück. Nach dem Studium der Rechtswissenschaften in Bonn und Freiburg und der Ablegung der Ersten und Zweiten juristischen Staatsprüfung schlug er das Angebot, in den Auswärtigen Dienst einzutreten aus und begann im Januar 1999 als Richter beim Verwaltungsgericht Sigmaringen. Nach knapp drei Jahren wurde er von hier für vier Jahre als wissenschaftlicher Mitarbeiter an das Bundesverfassungsgericht abgeordnet. Weitere Stationen waren das Justiz- und das Staatsministerium Baden-Württemberg, der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften und der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg. Als Richter am Verwaltungsgerichtshof wurde ihm im Jahr 2009 die Leitung des Referats „Per-

sonal der Fachgerichtsbarkeiten, Dienstrecht“ beim Justizministerium übertragen und 2013 erfolgte schließlich die Ernennung zum Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts Karlsruhe. Dr. Graßhof ist seit vielen Jahren in der Ausbildung und Prüfung der jungen Juristen tätig, derzeit als Mitglied des Landesjustizprüfungsamtes Prüfer im Zweiten juristischen Staatsexamen. Von 2006 bis 2013 hielt er als Lehrbeauftragter regelmäßig Vorlesungen im Verfassungs-, Europa- und Völkerrecht an der Universität Tübingen. Seit vielen Jahren tritt er als Autor und Herausgeber juristischer Fachveröffentlichungen sowie als Referent bei internen Fortbildungsveranstaltungen der Justiz insbesondere zum richterlichen Dienstrecht hervor. Den Angehörigen des Verwaltungsgerichts trat er bei seinem Amtsantritt als Präsident am 1. Februar in einer kurzen Ansprache als in gleicher Weise zupackend und einfühlsam gegenüber und alsbald machte die anfängliche Neugier beginnender Sympathie Platz. Dr. Graßhof hat sich der im Wesentlichen für den Bodenseekreis zuständigen 2. Kammer des Gerichts als deren Vorsitzender Richter angeschlossen.

Die offizielle Verabschiedung von Präsident a. D. Dr. Franz-Christian Mattes durch Justizminister Stichelberger ist zusammen mit der Amtseinführung des neuen Präsidenten Dr. Malte Graßhof zu einem derzeit noch nicht feststehenden Termin vorgesehen.

Neuer Vizepräsident beim Verwaltungsgericht Gelsenkirchen

Karsten Herfort wurde am 14. Januar 2016 zum Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen ernannt. Herr Herfort trat nach kurzer Tätigkeit als Rechtsanwalt 1994 seinen Dienst als Richter beim Verwaltungsgericht Gelsenkirchen an. Nach seiner Erprobung beim Oberverwaltungsgericht kehrte er nach Gelsenkirchen zurück und ist dort seit Mai 2007 Vorsitzender der 14. Kammer, die u. a. für Versammlungsrecht, Rundfunkrecht sowie Straßen- und Wegerecht zuständig ist. Neben seiner richterlichen Tätigkeit war er Vorsitzender des Richterrats und mehrere Jahre Dezernent in der Gerichtsverwaltung. Zu-

dem engagiert sich Herr Herfort seit 15 Jahren in der Referendarausbildung und ist seit mehreren Jahren Prüfer im zweiten juristischen Staatsexamen.

Herr Herfort tritt die Nachfolge von Ute Blum-Idehen an, die nach gut achtjähriger Tätigkeit als Vizepräsidentin des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen zur Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht ernannt wurde. Sie leitet nunmehr den 12. Senat des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen, der schwerpunktmäßig für sozialrechtliche Streitigkeiten zuständig ist.

Die Praxishilfen zum neuen Asylrecht.

Die Flüchtlingskrise

hat zu umfassenden Änderungen im Asylrecht geführt. Betroffen ist nicht nur das Ausländerrecht mit dem neuen Asylgesetz (bisher: Asylverfahrensgesetz), dem Asylbewerberleistungsgesetz und dem Aufenthaltsgesetz, sondern z.B. auch das Baugesetzbuch, die Verwaltungsgerichtsordnung und das Sozialrecht in weiten Teilen. Verlässliche Auskünfte zu den Neuregelungen bieten die bewährten Standardwerke von C.H.BECK.



Bergmann/Dienelt Ausländerrecht

11. Auflage. 2016
XLIII, 2737 Seiten.
In Leinen € 165,-
ISBN 978-3-406-68087-8
Neu im Februar 2016

Mehr Informationen:
www.beck-shop.de/bgksdd



Huber Aufenthaltsgesetz

2. Auflage. 2016
Rund 1000 Seiten.
In Leinen ca. € 98,-
ISBN 978-3-406-65231-8
Neu im Juni 2016

Mehr Informationen:
www.beck-shop.de/baswxg



Kluth/Hund/Maaßen Handbuch Zuwanderungsrecht

2. Auflage. 2016
Rund 900 Seiten.
In Leinen ca. € 129,-
ISBN 978-3-406-66218-8
Neu im August 2016

Mehr Informationen:
www.beck-shop.de/bcvolv



Kopp/Schenke VwGO

22. Auflage. 2016
Rund 2000 Seiten.
In Leinen ca. € 64,-
ISBN 978-3-406-69150-8
Neu im Mai 2016

Mehr Informationen:
www.beck-shop.de/bjewdd





Wysk
Verwaltungsgerichtsordnung

2. Auflage. 2016
Rund 850 Seiten.
Gebunden ca. € 45,-
ISBN 978-3-406-69011-2
Neu im März 2016

Mehr Informationen:
www.beck-shop.de/bjcluz



Battis/Krautzberger/Löhr
Baugesetzbuch

13. Auflage. 2016
Rund 1680 Seiten.
In Leinen ca. € 99,-
ISBN 978-3-406-68750-1
Neu im Mai 2016

Mehr Informationen:
www.beck-shop.de/biwlvs



Grube/Wahrendorf
SGB XII

6. Auflage. 2016
Rund 1000 Seiten.
In Leinen ca. € 99,-
ISBN 978-3-406-68265-0
Neu im August 2016

Mehr Informationen:
www.beck-shop.de/bgpllr



Dagmar Wunsch neue Vizepräsidentin des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz

von Richter am Oberverwaltungsgericht Hartmut Müller-Rentschler, Koblenz

Mit Wirkung vom 1. Januar 2016 wurde die bisherige Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Dagmar Wunsch zur neuen Vizepräsidentin des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz ernannt. Sie tritt die Nachfolge von Ralf Bartz an, der mit Ablauf des Jahres 2015 in den Ruhestand getreten ist.



Dagmar Wunsch trat nach ihrem Studium der Rechtswissenschaften in Bonn, Freiburg und Mainz sowie dem juristischen Vorbereitungsdienst im Jahre 1981 in den richterlichen Dienst beim Verwaltungsgericht Koblenz ein. 1993 wurde sie zur Richterin am Oberverwaltungsgericht ernannt. 1999 folgte ihre Beförderung zur Vorsitzenden Richterin am Oberverwaltungsgericht. Hier leitet sie weiterhin den insbesondere für das Ausländer-, Polizei- und Versammlungsrecht zuständigen 7. Senat; daneben ist sie auch Vorsitzende des Fachsenats für Entscheidungen über die Rechtmäßigkeit der behördlichen Verweigerung der Vorlage von Akten in verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Ferner führt sie den Vorsitz in dem beim Oberverwaltungsgericht angesiedelten Landesberufungsgericht für Heilberufe. Darüber hinaus ist sie seit vielen Jahren in der Gerichtsverwaltung tätig. Seit 2013 ist sie überdies berufsrichterliches Mitglied des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz; mit ihrer Ernennung zur Vizepräsidentin des Oberverwaltungsgerichts ist sie nun kraft Amtes auch ständige Vertreterin des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs.

Dagmar Wunsch ist 61 Jahre alt, verheiratet, Mutter zweier erwachsener Söhne und wohnt in Koblenz.

Bei einem Empfang am 13. Januar 2016 aus Anlass ihres Amtsantritts würdigte der Präsident des Oberverwaltungs-

gerichts Dr. Lars Brocker besonders auch ihr langjähriges Engagement in der Gerichtsverwaltung, als Mediatorin sowie bei den Auslandskontakten der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, etwa beim Aufbau rechtsstaatlicher Verwaltungsgerichtsstrukturen in der Ukraine.

Ihr Vorgänger im Amt Ralf Bartz war im Jahre 1977 in den richterlichen Dienst des Landes Rheinland-Pfalz eingetreten. 1980 wurde er zum Richter am Verwaltungsgericht Koblenz ernannt. Von Oktober 1981 bis Ende August 1984 war er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an das Bundesverfassungsgericht abgeordnet. Dort erfolgte im Jahre 1984 seine Ernennung zum Richter am Oberverwaltungsgericht. Im Jahre 1994 wurde er zum Präsidenten des Sozialgerichts Koblenz und im Jahre 1999 zum Präsidenten des Landesozialgerichts Rheinland-Pfalz ernannt. Ab Mitte 2007 war er Präsident des Oberlandesgerichts Koblenz, ab Anfang 2011 Leiter der Abteilung „Aus- und Fortbildung“ im rheinland-pfälzischen Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Seit Oktober 2012 war er Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts und ständiger Vertreter des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs. Am Oberverwaltungsgericht leitete er zuletzt den insbesondere für das Abgabenrecht zuständigen 6. Senat.



Im Rahmen einer kleinen Feier am 18. Dezember 2015 verabschiedete sich Ralf Bartz von den Kolleginnen und Kollegen des Oberverwaltungsgerichts, aber auch von vielen früheren Weggefährten aus den anderen Stationen seiner beruflichen Laufbahn.



Dr. Christof Berthold neuer Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Mainz

von Richter am Verwaltungsgericht Michael Ermlich, Mainz

Mit Wirkung vom 12. Januar 2016 wurde der bisherige Richter am Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz Dr. Christof Berthold zum neuen Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts Mainz ernannt. Er tritt die Nachfolge von Wilfried Eckert an, der mit Ablauf des November 2015 nach mehr als 35-jähriger richterlicher Tätigkeit in den Ruhestand getreten ist.



Dr. Christof Berthold war nach seinem Studium der Rechtswissenschaften in Mainz sowie dem juristischen Vorbereitungsdienst zunächst als Rechtsanwalt tätig. 1998 trat er als Richter auf Probe bei dem Verwaltungsgericht Koblenz in den Dienst des Landes Rheinland-Pfalz. Daran schloss sich bis 2008 eine Tätigkeit als Richter beim Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße an, wo er zum Richter auf Lebenszeit ernannt

wurde. Nach seiner Erprobung am Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz wurde Herr Dr. Berthold 2009 zum Richter am Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz ernannt, wo er bis Ende 2013 tätig war. Anschließend war Herr Dr. Berthold bis Ende 2015 an das Bundesverfassungsgericht abgeordnet. Mit seiner Ernennung zum Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts Mainz übernimmt Herr Dr. Berthold auch den Vorsitz der u.a. für Glücksspiel-, Hochschul-, Polizei- und Versammlungsrecht sowie Weinrecht zuständigen 1. Kammer.

Neben seiner richterlichen Tätigkeit nimmt Herr Dr. Berthold seit vielen Jahren auch Aufgaben im IT-Bereich wahr. So war er EDV-Bbeauftragter beim Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße und Leiter der IT-Abteilung beim Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz. Derzeit ist er IT-Sicherheitsbeauftragter der Verwaltungsgerichtsbarkeit Rheinland-Pfalz.

Sein Vorgänger im Amt Wilfried Eckert nahm 1980 als Richter auf Probe bei dem Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße seinen Dienst auf. Weitere berufliche Stationen waren die Kreisverwaltung Mainz-Bingen, das Verwaltungsgericht Mainz und mit seiner Ernennung zum Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht das Verwaltungsgericht Koblenz. Er war rund 20 Jahre als Vorsitzender Richter der 1. Kammer und seit knapp 10 Jahren als Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Mainz tätig. Ein besonderes Augenmerk galt Herrn Eckert darüber hinaus über viele Jahre der Ausbildung des juristischen Nachwuchses; so leitet er auch weiterhin Arbeitsgemeinschaften für Rechtsreferendare und ist als Prüfer im 2. juristischen Staatsexamen tätig.

Konkurrentenstreit um Vorsitzendenstellen am Bundessozialgericht

Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 25. November 2015, Az.: 2 BvR 1461/15

Aus den Gründen:

(...) B. I. Die Kammer nimmt die Verfassungsbeschwerde gemäß § 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang zur Entscheidung an, weil dies zur Durchsetzung des Grundrechts der Beschwerdeführerin aus Art. 33 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 GG angezeigt ist. Die Voraussetzungen für eine stattgebende Kammerentscheidung liegen vor (§ 93c BVerfGG). Die für die Beurteilung der Verfassungsbeschwerde maßgeblichen Fragen hat das Bundesverfassungsgericht bereits entschieden.

Die zulässige Verfassungsbeschwerde ist offensichtlich begründet.

1. Die Beschlüsse des Verwaltungsgerichtshofs vom 10. Juni 2015 verkennen die Anforderungen an einen wirkamen Rechtsschutz der Beschwerdeführerin in einem Stellenbesetzungsverfahren. Sie verletzen die Beschwerdeführerin daher in ihrem Recht aus Art. 33 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 GG.

a) Aus der Verfahrenabhängigkeit des sich aus Art. 33 Abs. 2 GG ergebenden Anspruchs eines Beförderungsbewerbers ergeben sich auch Vorwirkungen für das Ver-



waltungsverfahren. Das dem gerichtlichen Rechtsschutzverfahren vorgelagerte Verwaltungsverfahren darf nicht so ausgestaltet sein, dass es den gerichtlichen Rechtsschutz vereitelt oder unzumutbar erschwert (vgl. BVerfGE 22, 49 <81 f.>; 61, 82 <110>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 23. Juni 2015 - 2 BvR 161/15 -, juris, Rn. 38). Zur Sicherung des Gebotes effektiven Rechtsschutzes folgt aus Art. 33 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 GG auch die Verpflichtung, die wesentlichen Auswählerwägungen schriftlich niederzulegen (vgl. BVerfGK 11, 398 <403 f.>; 12, 106 <110>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 25. November 2011 - 2 BvR 2305/11 -, NVwZ 2012, S. 368 <369>). Nur durch eine schriftliche Fixierung der wesentlichen Auswählerwägungen – deren Kenntnis sich der unterlegene Bewerber gegebenenfalls durch Akteneinsicht verschaffen kann – wird der Mitbewerber in die Lage versetzt, sachgerecht darüber befinden zu können, ob er die Entscheidung des Dienstherrn hinnehmen soll oder ob Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen den Anspruch auf faire und chancengleiche Behandlung seiner Bewerbung bestehen und er daher gerichtlichen Eilrechtsschutz in Anspruch nehmen will. Darüber hinaus eröffnet erst die Dokumentation der maßgeblichen Erwägungen auch dem Gericht die Möglichkeit, die angegriffene Entscheidung eigenständig nachzuvollziehen (vgl. BVerfGK 11, 398 <403>).

b) Die Beschlüsse des Verwaltungsgerichtshofs verkennen, dass der Dienstherr dieser Dokumentationspflicht bei der Auswahlentscheidung nicht nachgekommen ist.

Die Möglichkeit der Beschwerdeführerin zur Erlangung effektiven Rechtsschutzes wurde dadurch verkürzt, dass die Gründe für die getroffene Personalentscheidung nicht in einer Auswahlentscheidung aktenkundig gemacht wurden.

Die Vorlage an die Ministerin und den Staatssekretär vom 12. Juli 2013 diene lediglich der Vorbereitung der Auswahlentscheidung durch die Hausspitze des Ministeriums und ersetze diese nicht. Die spätere Auswahlentscheidung deckte sich gerade nicht mit dem Votum in dieser Vorlage. Abweichend von der Vorlage und von dem Besetzungsvorschlag des Präsidenten des Bundesozialgerichts entschied die Ministerin nämlich nach einem Gespräch mit dem Präsidenten, nur zwei der drei Vorsitzendenstellen zu besetzen. Dies verkennt der Verwaltungsgerichtshof, wenn er davon ausgeht, eine Auswahlentscheidung der Ministerin sei in der Billigung des Vermerks vom 12. Juli 2013 zu sehen. Die Gründe der letztlich getroffenen Entscheidung des Ministeriums sind nicht schriftlich dokumentiert; auch die interne Gesprächsnotiz des Ministeriums vom 1. Oktober 2013 nimmt lediglich Bezug auf den Besetzungsvorschlag des Präsidenten vom 29. Januar 2013. Welche Gründe die Ministerin infolge eines Gesprächs mit dem Präsidenten des Bundesozialgerichts veranlassten, eine der drei Stellen zunächst nicht zu besetzen und weshalb die beiden Beigeladenen und nicht der dritte in dem Besetzungsvorschlag des Präsi-

den und der Vorlage an die Hausspitze des BMAS genannte Richter ausgewählt wurden, ist nicht aktenkundig. Es kann der Beschwerdeführerin nicht zugemutet werden, die Auswahlentscheidung ihres Dienstherrn gewissermaßen „ins Blaue hinein“ in einem gerichtlichen Eilverfahren anzugreifen zu müssen, um erst in diesem beschleunigt betriebenen Verfahren die tragenden Auswählerwägungen zu erfahren. Auch der Schriftsatz der Antragsgegnerin im Eilverfahren vom 20. Februar 2014, in dem diese ausweislich der Beschlüsse des Verwaltungsgerichtshofs vom 15. Juli 2015 dargelegt haben soll, auf welchem Wege die Auswahlentscheidung von der Ministerin getroffen worden sei, genügt angesichts dessen der Dokumentationspflicht nicht. Die unzureichende Transparenz des vorliegenden Auswahlverfahrens in der „Entscheidungsphase“ unterstreicht die Notwendigkeit einer Dokumentation der Auswahlentscheidung.

2. Dahinstehen kann, ob die Beschlüsse des Verwaltungsgerichtshofs weitere Rechte der Beschwerdeführerin verletzen.

II. Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist auch zur Durchsetzung von Rechten der Beschwerdeführerin angezeigt, § 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG. Der verwaltungsgerichtliche Eilrechtsschutz setzt zur Sicherung des Bewerbungsverfahrensanspruchs lediglich voraus, dass die Aussichten der Beschwerdeführerin, im Falle eines ordnungsgemäßen Auswahlverfahrens zum Zuge zu kommen, offen sind, das heißt ihre Auswahl muss als möglich erscheinen (vgl. BVerfGK 6, 273 <275 f.>; 9, 1 <6 f.>).

Die Fachgerichte haben zu der Frage einer offensichtlichen Chancenlosigkeit der Bewerbung der Beschwerdeführerin keine Feststellungen getroffen. Die nunmehr getroffene Einschätzung des BMAS deckt sich nicht mit der Bewertung in der Vorlage der Abteilung Z des Ministeriums an die Hausspitze vom 12. Juli 2013, in der ausgeführt wird, dass die Beschwerdeführerin „noch“ nicht die ausgeprägte Fachkompetenz bewiesen habe, dass sie jedoch über das Potential verfügen dürfte, diese ihr „noch fehlende Fachkompetenz zu einem späteren Zeitpunkt in näherer Zukunft“ zu erfüllen. Die Bewertung schließt mit dem Hinweis, dass die übrigen Voraussetzungen für das Amt einer Vorsitzenden Richterin gegeben seien. Angesichts der so bewerteten Qualifikation der Beschwerdeführerin mögen derzeit – auch im Lichte der weiteren Beurteilungen vom 3. Dezember 2014 und 16. Juni 2015 – zwar mehr Gründe gegen ihre Auswahl sprechen. Ihre Ernennung ist aber nicht vollkommen ausgeschlossen. Abschließend kann die Frage einer „offensichtlichen Chancenlosigkeit“ der Beschwerdeführerin im Auswahlverfahren erst beantwortet werden, wenn eine ordnungsgemäß dokumentierte Auswahlentscheidung vorliegt, anhand derer der Leistungsvergleich zwischen den Bewerbern nachvollzogen werden kann. Daran fehlt es hier.

(...)



Mängel bei der Auslegung und Anwendung eines Geschäftsverteilungsplans

Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 15. Juli 2015, Az.: BVerwG 9 BN 1.15

Leitsatz:

Mängel bei der Auslegung und Anwendung eines Geschäftsverteilungsplans begründen einen Verstoß gegen die Garantie des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) nur, wenn sie auf unververtretbaren, mithin sachfremden und damit willkürlichen Erwägungen beruhen. Zu einer aus sich heraus eindeutigen Regelung des Geschäftsverteilungsplans darf sich eine ungeschriebene Gerichtspraxis aber nicht in Widerspruch setzen.

Aus den Gründen:

Die zulässige Beschwerde ist begründet. (...) Die Beschwerde macht (...) erfolgreich einen entscheidungserheblichen Verfahrensmangel geltend (...). Dies führt zur Aufhebung des angefochtenen Urteils und zur Zurückverweisung des Rechtsstreits an die Vorinstanz (§ 133 Abs. 6 VwGO).

(...)

Das Berufungsurteil beruht (...) auf einem Verfahrensmangel im Sinne des § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO, denn das erkennende Gericht war nicht vorschriftsmäßig besetzt (§ 138 Nr. 1 VwGO).

Die Beschwerde macht geltend, es habe ein nach dem Geschäftsverteilungsplan des Oberverwaltungsgerichts offensichtlich unzuständiger Senat entschieden. Eine Zuständigkeit des 5. Senats lasse sich dem Geschäftsverteilungsplan unter keinem Gesichtspunkt entnehmen, denn zuständig für das Straßenrecht sei der 1. Senat. Die nicht nachvollziehbare Abweichung vom Geschäftsverteilungsplan verletze den Anspruch auf den gesetzlichen Richter. Dem ist zu folgen. Auch in Anbetracht der dienstlichen Erklärung des amtierenden Senatsvorsitzenden, wonach bei dem Oberverwaltungsgericht die ungeschriebene Praxis besteht, fehlerhaft zugewiesene Verfahren nicht dem nach dem Geschäftsverteilungsplan zuständigen Senat zu überweisen, wenn sich der Fehler erst nach der Ladung zur mündlichen Verhandlung herausstellt, greift die Besetzungsrüge durch.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist das Gericht vorschriftswidrig besetzt, wenn in einem Verstoß gegen den Geschäftsverteilungsplan zugleich ein Verstoß gegen die Garantie des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) liegt. Mängel bei der Auslegung und Anwendung eines Geschäftsverteilungsplans begründen einen solchen Verfassungsverstoß zwar nur, wenn sie auf unververtretbaren, mithin sachfremden und damit will-

kürlichen Erwägungen beruhen (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 26. April 1974 - 7 C 77.72 - Buchholz 310 § 133 VwGO Nr. 11 S. 9 f.; Beschlüsse vom 2. Juli 1987 - 9 CB 7.87 - Buchholz 310 § 133 VwGO Nr. 70 S. 2, vom 28. Juli 1998 - 11 B 20.98 - juris Rn. 2 und vom 22. Januar 2014 - 4 B 53.13 - juris Rn. 2). Für die Auslegung von gerichtlichen Geschäftsverteilungsplänen kommt einer gewachsenen Übung maßgebende Bedeutung zu (BVerwG, Beschluss vom 22. Januar 2014 a.a.O. Rn. 3 m.w.N.). Zu einer aus sich heraus eindeutigen Regelung des Geschäftsverteilungsplans, dessen Aufgabe gemäß Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG darin besteht, den zuständigen Richter generell-abstrakt im Voraus zu bezeichnen (BVerfG, Beschluss vom 8. April 1997 - 1 PBvU 1/95 - BVerfGE 95, 322 <327 ff.>), darf sich eine ungeschriebene Gerichtspraxis aber nicht in Widerspruch setzen. Eine solche Praxis kann den Geschäftsverteilungsplan immer nur ergänzen, nicht aber ganz oder teilweise verdrängen und ersetzen.

Daran gemessen beruht das angefochtene Urteil auf dem geltend gemachten Besetzungsfehler. Nach dem im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung des Oberverwaltungsgerichts maßgeblichen Geschäftsverteilungsplan für das Jahr 2014 war das Straßenrecht ausnahmslos dem 1. Senat zugewiesen. Für „Zweifel über die Zuständigkeit“, die eine Zuteilung im Einvernehmen der Vorsitzenden der in Betracht kommenden Senate hätte veranlassen können (Abschnitt A I Nr. 6 Satz 1 des Geschäftsverteilungsplans), gab es keinen sachlichen Anhaltspunkt. Der hier vorliegende Fall, dass sich die Unzuständigkeit des Senats, dem die Sache zugewiesen war, erst nachträglich herausstellt, war im Geschäftsverteilungsplan eindeutig geregelt. In diesem Fall hatte der Vorsitzende dieses Senats die Sache dem zuständigen Senat im Einvernehmen mit dessen Vorsitzendem zu überweisen; bei fehlendem Einvernehmen hatte das Präsidium zu entscheiden (Abschnitt A I Nr. 6 Satz 2 und 3 des Geschäftsverteilungsplans). Eine Einschränkung des Inhalts, dass ein Verfahren nach der Bestimmung eines Verhandlungstermins in die Zuständigkeit des Senats übergeht, der die Terminbestimmung veranlasst hat, war in dem hier maßgeblichen Geschäftsverteilungsplan – anders als in den Geschäftsverteilungsplänen anderer Oberverwaltungsgerichte – weder ausdrücklich noch sinngemäß geregelt. Für die in der dienstlichen Erklärung des amtierenden Senatsvorsitzenden beschriebene Gerichtspraxis fehlte es daher an einer tragfähigen Grundlage.

(...)

Präjudizinteresse nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO

Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 17. Dezember 2015, Az.: BVerwG 8 B 10.15

Leitsätze:

1. Die Aussetzung eines Staatshaftungsprozesses betreffend eine Untersagungsverfügung begründet jedenfalls dann kein Präjudizinteresse für die Fortsetzungsfeststellungsklage gegen dieselbe Verfügung, wenn im Zeitpunkt der Aussetzung noch ungeklärte staatshaftungsrechtliche und entscheidungserhebliche Fragen inzwischen höchstrichterlich geklärt worden sind.

2. Ein verfahrensfehlerhaftes Verneinen eines Präjudizinteresses im Sinne des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO ist nicht mit Einwänden gegen die materiell-rechtliche Rechtsauffassung darzulegen, die der Annahme zugrunde liegt, das Geltendmachen von Staatshaftungsansprüchen sei offensichtlich aussichtslos. § 132 Abs. 2 Nr. 3 i.V.m. § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO verlangt die Darlegung einer unzutreffenden Auslegung oder Anwendung der Prozessrechtsnorm selbst.

3. Das Verneinen eines Präjudizinteresses kann § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO verletzen, wenn das Gericht die Voraussetzungen offensichtlicher Aussichtslosigkeit eines Staatshaftungsprozesses fehlerhaft definiert oder, auf der Grundlage seiner materiell-rechtlichen Rechtsauffassung, die zutreffend definierten Voraussetzungen zu Unrecht bejaht.

Aus den Gründen:

Die Klägerin begehrt die Feststellung der Rechtswidrigkeit einer glücksspielrechtlichen Untersagungsverfügung. Das Regierungspräsidium Karlsruhe untersagte ihr mit sofort vollziehbarem Bescheid vom 4. Juli 2006 unter Androhung eines Zwangsgeldes, in Baden-Württemberg Sportwetten zu veranstalten, zu vermitteln und dafür zu werben. Das Zwangsgeld wurde festgesetzt, aber nicht mehr beigetrieben, nachdem die im Eilverfahren unterlegene Klägerin die Sportwettenvermittlung eingestellt hatte. Ihre Klage gegen die Untersagungsverfügung hat das Verwaltungsgericht Karlsruhe abgewiesen. Ein Staatshaftungsprozess vor dem Landgericht Karlsruhe wurde bis zur rechtskräftigen Entscheidung im Verwaltungsrechtsstreit ausgesetzt. Soweit dieser den Zeitraum seit Inkrafttreten des Glücksspieländerungsstaatsvertrages zum 1. Juli 2012, die beidseits für erledigt erklärte Anfechtung der Untersagungsverfügung in Ansehung ihrer Vollziehung sowie eine Gebührenfestsetzung betraf, hat der Verwaltungsgerichtshof das Verfahren unter dem Aktenzeichen 6 S 397/14 abgetrennt. Bezüglich des Fortsetzungsfeststellungsbegehrens betreffend die Untersagung in der Zeit vom 4. Juli 2006 bis zum 30. Juni 2012 hat er die Berufung zurückgewiesen und die Revision gegen sein Urteil nicht zugelassen. Die dagegen erhobene, allein auf Verfahrensrügen gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO gestützte Beschwerde hat keinen Erfolg. Die geltend gemachten Verfahrensmängel liegen nicht vor. (...)

2. Unbegründet ist auch die weitere Rüge, das Berufungsurteil verletze § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO, weil es völlig überzogene Anforderungen an ein Präjudizinteresse stelle und die fortbestehende Aussetzung des Staatshaftungsprozesses nach § 148 ZPO missachte.

Der Verwaltungsgerichtshof hat weder verkannt, dass ein Präjudizinteresse bei offensichtlicher Aussichtslosigkeit der Geltendmachung staatshaftungsrechtlicher Ansprüche zu verneinen ist, noch hat er das Kriterium offensichtlicher Aussichtslosigkeit fehlerhaft konkretisiert. Er ist zutreffend davon ausgegangen, dass es nur erfüllt ist, wenn der geltend gemachte Anspruch unter keinem denkbaren rechtlichen Gesichtspunkt besteht und dies sich ohne eine ins Einzelne gehende Würdigung aufdrängt (...). Das bejaht das Berufungsurteil unter Heranziehung der aktuellen höchstrichterlichen Rechtsprechung zur Staatshaftung für glücksspielrechtliche Untersagungsverfügungen unter dem Lotteriestaatsvertrag und unter dem Glücksspielstaatsvertrag 2008 für den verfahrensgegenständlichen Zeitraum bis zum 30. Juni 2012. Die Beschwerdebegründung erhebt keine Einwände gegen die berufsgerichtliche Definition eines Präjudizinteresses oder gegen die Konkretisierung seiner Voraussetzungen. Sie wendet sich vielmehr gegen die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, die anhängige Staatshaftungsklage sei offensichtlich aussichtslos. Einerseits macht sie geltend, der Verwaltungsgerichtshof sei schon wegen der fortdauernden Aussetzung des zivilgerichtlichen Verfahrens gemäß § 148 ZPO gehindert gewesen, ein Präjudizinteresse zu verneinen. Andererseits wendet sie sich gegen die Annahme, die von der Klägerin geltend gemachten Staatshaftungsansprüche seien nach jeder denkbaren rechtlichen Betrachtung offensichtlich unbegründet. Der erste Einwand trifft nicht zu; der zweite zeigt keinen Verfahrensmangel auf.

a) Der Aussetzungsbeschluss des Landgerichts Karlsruhe vom 11. August 2011 - 2 O 51/11 - hinderte den Verwaltungsgerichtshof nicht, unter Berufung auf die zwischenzeitliche höchstrichterliche Klärung entscheidungserheblicher Rechtsfragen der Staatshaftung für glücksspielrechtliche Untersagungsverfügungen unter dem Lotteriestaatsvertrag und dem Glücksspielstaatsvertrag 2008 von der offensichtlichen Aussichtslosigkeit des Staatshaftungsprozesses auszugehen. Die Aussetzung gemäß § 148 ZPO ist eine prozessleitende Maßnahme, die der Prozessökonomie und dem Vermeiden einander widersprechender Entscheidungen dient. Ihre Rechtsfolge ist der Stillstand des ausgesetzten Verfahrens nach Maßgabe des § 249 Abs. 1 und 2 ZPO (...). Eine materielle Bindungswirkung des Aussetzungsbeschlusses für die Entscheidung im vorgreiflichen Verfahren ist den zivilprozessrechtlichen Vorschriften nicht zu entnehmen. Sie ist hier auch nicht aus § 113 Abs. 1 Satz 4



VwGO herzuleiten. Allerdings darf ein Präjudizinteresse, wenn der Staatshaftungsprozess wegen Vorgefährlichkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der staatlichen Maßnahme ausgesetzt wurde, nicht pauschal mit der Begründung verneint werden, die verwaltungsgerichtliche Entscheidung sei für den Ausgang des zivilgerichtlichen Verfahrens unter jedem verständigerweise zu berücksichtigenden Gesichtspunkt unerheblich (...). Ob es danach bei unveränderten Bedingungen stets ausgeschlossen ist, den ausgesetzten Staatshaftungsprozess für offensichtlich aussichtslos zu halten, kann hier dahinstehen. Jedenfalls ist das Verwaltungsgericht nicht gehindert, für die Erfolgsaussichten relevante zwischenzeitliche Veränderungen der Prozesslage sowie zwischenzeitliche Klärungen seines Erachtens entscheidungserheblicher Rechtsfragen zu berücksichtigen. Das ergibt sich schon aus seiner verwaltungsprozessrechtlichen Pflicht, die Sachentscheidungsvoraussetzungen bezogen auf den Zeitpunkt seiner Entscheidung – und nicht auf den der zivilgerichtlichen Aussetzungsentscheidung – zu prüfen. Wäre es dagegen verpflichtet, ein Präjudizinteresse allein wegen der früheren Aussetzung zu bejahen oder das Aufnehmen des Zivilprozesses abzuwarten, würde dem Aussetzungsbeschluss wahlweise eine Bindungs- oder Sperrwirkung zugeschrieben, die im Prozessrecht keine Stütze findet.

Entgegen der Darstellung der Beschwerdebegründung greift das Verneinen eines Präjudizinteresses nicht in die Sachentscheidungskompetenz des Zivilgerichts ein. Dieses bleibt sowohl in der Prozessgestaltung als auch in seiner Sachentscheidung frei. Es ist insbesondere nicht gehindert, der Staatshaftungsklage aufgrund eigener, von der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung abweichender Beurteilung der Erfolgsaussichten stattzugeben. Die Einwände der Klägerin gegen die Übertragbarkeit der Rechtsprechung zu bayerischen Untersagungen zeigen keinen Verfahrensmangel auf. Soweit sie die Vergleichbarkeit der rechtlichen Maßstäbe und der landesrechtlichen Staatshaftung zum Gegenstand haben, betreffen sie materiell-rechtliche Annahmen der Vorinstanz, die nicht mit der Verfahrensrüge angegriffen werden können. Soweit sie die Verschiedenheit der tatsächlichen Situation geltend machen, wenden sie sich gegen die tatsächliche Sachverhaltsfeststellung und -würdigung, ohne nach § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO wirksame Verfahrensrügen zu erheben. Das gilt nicht nur für Gehörsrügen (dazu oben unter 1.), sondern auch für sonst in Betracht kommende Rügen. Aufklärungsmängel (§ 86 Abs. 1 VwGO) oder als Verfahrensmängel einzuordnende Verstöße gegen den Überzeugungsgrundsatz (§ 108 Abs. 1 VwGO) werden nicht substantiiert dargetan. Die Beschwerdebegründung zeigt nicht auf, dass sich die weitere Aufklärung bestimmter, aus der Sicht des Berufungsgerichts erheblicher Tatsachen auch ohne förmlichen Beweis Antrag hätte aufdrängen müssen, und legt keinen Verstoß gegen die Denkgesetze dar.

b) Die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, der von der Klägerin geltend gemachte Staatshaftungsanspruch bestehe offensichtlich unter keinem denkbaren rechtlichen Gesichtspunkt, ist auch im Übrigen nicht verfahrensf Fehlerhaft. Ein Verstoß gegen § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO ist nicht

mit der Kritik an der Auslegung und Anwendung von Staatshaftungsnormen dargetan. Das gilt für den Vortrag, das Berufungsgericht habe zu Unrecht die unmittelbare oder analoge Anwendbarkeit des § 55 PolG BW für ausgeschlossen gehalten, ebenso wie für die Rüge, es habe ein Eingreifen des § 839 BGB oder des unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs aufgrund fehlerhafter Erwägungen zum individuellen Verschulden und zur Kausalität verneint. Damit und mit dem Vortrag zur unionsrechtlichen Unzulässigkeit der Anwendung des glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalts bis Ende Juni 2012 sowie zur Unzulässigkeit eines Aufrechterhaltens der Untersagung nach Einstellung der Wettvermittlung unter dem Druck drohender Vollziehung werden jeweils materiell-rechtliche Mängel geltend gemacht, die nicht mit der Verfahrensrüge anzugreifen sind. Bei der Prüfung von Verfahrensmängeln ist stets von der materiell-rechtlichen Rechtsauffassung der Vorinstanz auszugehen, selbst wenn deren Standpunkt verfehlt sein sollte. Das gilt auch, soweit materiell-rechtliche Fragen als Vorfragen verfahrensrechtlicher Fragen zu beantworten sind (...). Daher kann das Verneinen eines Präjudizinteresses § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO nur verletzen, wenn das Berufungsgericht die prozessrechtliche Norm selbst unzutreffend ausgelegt und ihre Anforderungen überspannt hat. Das ist hier nicht dargelegt. Der Verwaltungsgerichtshof hat diese Anforderungen und die Voraussetzungen, unter denen danach ein Präjudizinteresse fehlt, zutreffend definiert (vgl. oben Rn. 15). Aus der Beschwerdebegründung ergibt sich auch nicht, dass er diese Voraussetzungen aufgrund seiner für die Prüfung von Verfahrensfehlern maßgeblichen materiell-rechtlichen Rechtsauffassung unzutreffend angewandt hätte. Der Verwaltungsgerichtshof ist nach seiner materiell-rechtlichen Rechtsauffassung ohne eine ins Einzelne gehende Prüfung zur Überzeugung gelangt, dass der Klägerin die geltend gemachten Staatshaftungsansprüche nach keiner aus seiner Sicht vertretbaren Rechtsauffassung zustehen können. Soweit die Klägerin die Richtigkeit der materiell-rechtlichen Beurteilung – auch der Evidenz- oder der Tatsachengrundlage in Frage stellt, zeigt sie keinen Verfahrensfehler auf. Dies gilt auch, soweit sie die berufsgerichtlichen Feststellungen zur Möglichkeit einer Erlaubniserteilung und effektiven Rechtsschutzes seit dem Herbst 2010 und zum Fehlen einer Duldungsbereitschaft des Beklagten angreift. Insoweit hat sie weder eine wirksame Rüge der Verletzung des Rechts auf rechtliches Gehör noch sonstige wirksame Verfahrensrügen erhoben (dazu vgl. oben Rn. 10 ff.).

Prozessrechtliche Gründe, aus denen es ausnahmsweise nicht auf die materiell-rechtliche Rechtsauffassung des Berufungsgerichts ankäme oder diese als verfahrensf Fehlerhaftes Überspannen der Zulässigkeitsanforderungen zu beurteilen wäre, zeigt die Beschwerdebegründung nicht auf. Entgegen ihrer Auffassung folgt aus dem Prozessrecht nicht, dass die Annahme offensichtlicher Aussichtslosigkeit nur dann auf eine materiell-rechtliche Rechtsauffassung gestützt werden dürfte, wenn diese bereits durch eine gefestigte Rechtsprechung zur herangezogenen Norm bestätigt worden wäre. Eine entscheidungserhebliche materiell-rechtliche Frage kann auch ohne einschlägige Rechtsprechung bereits anhand der anerkannt-



ten Auslegungsmethoden ohne Weiteres eindeutig aus dem Gesetz zu beantworten sein. Aus den dagegen angeführten Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts zur Staatshaftung für rheinland-pfälzische Glücksspielrechtliche Untersagungsverfügungen (...) ergibt sich nichts anderes. Sie betonten gerade, dass die allgemein anerkannten Auslegungsmethoden bei § 68 des Polizei- und

Ordnungsbehördengesetzes des Landes Rheinland-Pfalz (POG RP) nicht zu einem eindeutigen Ergebnis führten, und lehnten es deshalb ab, diese irreversible landesrechtliche Norm ohne eine Stütze in der einschlägigen Rechtsprechung revisionsgerichtlich für offensichtlich unanwendbar zu erklären. Ein unbedingtes Erfordernis zivilgerichtlicher Vorklärung ist daraus nicht herzuleiten.

Rechtswidrige Beurteilung wegen Befangenheit des Beurteilers

Verwaltungsgericht Karlsruhe, Urteil vom 29. Oktober 2015, Az.: VG 2 K 3639/14

Leitsätze:

1. Eine dienstliche Beurteilung ist wegen Befangenheit des Beurteilers rechtswidrig, wenn der Beurteiler tatsächlich voreingenommen ist, weil er aus Sicht eines objektiven Dritten nicht willens ist, den Richter sachlich und gerecht zu behandeln.
2. Eine solche Voreingenommenheit ist regelmäßig zu bejahen, wenn der in einem Bewerbungsverfahren um ein Beförderungsamtsamt für die Erstellung der Anlassbeurteilung

des Richters zuständige Beurteiler vor Kenntnis der für die Erstellung der Anlassbeurteilung erforderlichen tatsächlichen Grundlagen dem Richter rät, seine Bewerbung zurückzuziehen, weil bereits ein anderer Bewerber für das Beförderungsamtsamt vorhanden sei.

3. Ein solches Verhalten verstößt zudem regelmäßig gegen die Fürsorgepflicht des Dienstvorgesetzten, den Richter entsprechend dessen persönlicher Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung zu fördern.

Hinweis der Redaktion: In Heft 1/2016 sind auf den Seiten 45 bis 47 im Anschluss an die Leitsätze des Urteils des OVG Nordrhein-Westfalen vom 6. Mai 2015 (8 A 1943/13) Entscheidungsgründe aus dem Urteil des VG Berlin vom 11. November 2015 (2 K 44.14) abgedruckt, was indes nicht durch eine neue Überschrift gekennzeichnet ist, sondern nur durch eine Zwischenüberschrift. Außerdem findet sich am Ende der Entscheidungsgründe des Urteils des VG Berlin vom 11. November 2015 auf Seite 47 ein Hinweis der Redaktion auf eben diese Entscheidung, der nur für den Fall vorgesehen war, dass aus drucktechnischen Gründen auf einen Abdruck der Entscheidung hätte verzichtet werden müssen.



18. Deutscher Verwaltungsgerichtstag

Hamburg 2016

1. bis 3. Juni 2016
CCH – Congress Center Hamburg
Am Dammtor / Marseiller Str.

www.verwaltungsgerichtstag2016.de

