



# BDVR-Rundschreiben

Zeitschrift für die Verwaltungsgerichtsbarkeit

## Aus dem Inhalt

- Reform der Dublin III-Verordnung
- Großereignis G20-Gipfel
- Aufgaben und Arbeitsweise des EGMR

# INHALTSVERZEICHNIS

## Impressum

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

**Verantwortlich i.S. des Pressegesetzes** | Markus Rau,  
Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin

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

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

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

**Adressänderungen an** | RiVG Dr. Claudia Perlitius,  
Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin,  
Telefon: 030/9014-8517, adressen@bdvr.de

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

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

**Erscheinungsweise** | viermal jährlich

**Bezugspreise** | Jahresbezugspreis im Abonnement EUR 85,- inklusive Zustellgebühr. Die Berechnung des Abonnements erfolgt jährlich im Voraus. Einzelheft EUR 20,50 zuzüglich Versandkosten. Bestellungen nehmen der Verlag und alle Buchhandlungen entgegen.  
Eine Abbestellung kann frühestens zum Jahresende gültig werden, wenn Sie dem Verlag spätestens sechs Wochen vor Jahresende vorliegt.

**Satz** | Reemers Publishing Services. www.reemers.de

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

**ISSN** | 2511-7599

## BDVR-Rundschreiben 1 | 2018

<b>VORWORT</b> .....	3
<b>VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT</b>	
Reform der Dublin III-Verordnung .....	4
Großereignis G20-Gipfel .....	6
Geschäftsverteilungsplan des BVerwG für das Jahr 2018 .....	8
<b>EUROPA</b>	
Aufgaben und Arbeitsweise des EGMR .....	9
IRZ-Hospitation für Verwaltungsrichter(Innen) und Justizangehörige 2017 .....	12
Juristische Studienreise nach Paris .....	14
Aktuelle Rechtsprechung von EuGH und EGMR .....	17
<b>IM GESPRÄCH</b>	
Interview mit dem Präsidenten des Hamburgischen OVG Friedrich-Joachim Mehmel .....	22
Interview mit dem Präsidenten des Niedersächsischen OVG Dr. Thomas Smollich .....	24
Interview mit der Direktorin des Rechtsstaatsprogramms Lateinamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung .....	27
<b>BUCHBESPRECHUNG</b>	
»Methodenlehre des gerichtlichen Erkenntnisverfahrens« .....	31
<b>AUS DEM BDVR UND E.V.</b>	
Kopftuchverbot für Rechtsreferendarinnen rechtmäßig .....	34
<b>AUS DEN MITGLIEDSVERBÄNDEN</b>	
<b>BADEN-WÜRTTEMBERG</b>	
Die neuen Stufenvertretungen in Baden-Württemberg .....	37
<b>BAYERN</b>	
Sternfahrt des bayerischen Landesverbands nach Nürnberg .....	39
<b>BRANDENBURG</b>	
Änderung des Brandenburgischen Richtergesetzes .....	40
<b>RHEINLAND-PFALZ</b>	
Hospitation einer japanischen Kollegin in der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichtsbarkeit .....	42
<b>PERSONALIA</b>	
Wechsel im Amt des Vizepräsidenten beim OVG Bremen .....	43
Wechsel im Amt des Präsidenten am VG Freiburg .....	43
Wechsel im Amt des Präsidenten am VG Karlsruhe .....	44
<b>RECHTSPRECHUNG</b>	
BVerwG, 10.10.2017: Besorgnis der Befangenheit .....	45



Liebe Leserinnen und Leser,  
 Dieses Heft steht im Zeichen der Globalisierung! Diese ist einerseits eine physische, weil wir innerhalb Europas ohne Grenzen reisen dürfen und international durch bessere Erschließung immer schneller an unser Ziel gelangen. Andererseits ist sie auch eine geistige, weil wir uns in Sekunden im Internet über ferne Lebenswelten und Gewohnheiten informieren und sozusagen virtuell vor Ort sein können. Da das geistige Reisen allerdings zu Missverständnissen führen kann, bedarf es manchmal doch des physischen Schritts vor die Tür und in die Fremde. Diesen Schritt gehen auch immer mehr Kolleginnen und Kollegen, die ins Ausland gehen oder aus dem Ausland zu uns kommen. Lesen Sie in diesem Heft ihre Erfahrungen über eine Hospitation beim EGMR, eine Studienreise nach Paris und den Besuch ausländischer Richter in Deutschland im Rahmen des IRZ-Hospitationsprogramms.

Die offenen Grenzen haben uns in der Vergangenheit beschäftigt und werden es allem Anschein nach auch noch eine geraume Zeit tun. Als Reaktion auf die Flüchtlingskrise reformiert die Europäische Kommission die Dublin III-Ver-

ordnung. Ich freue mich sehr, Ihnen in diesem Heft einen Aufsatz zu dem Thema von Kommissions-Mitarbeiterin Jaana Temmler präsentieren zu können!

Beispielhaft für das Thema Globalisierung steht auch der G20-Gipfel. Das Treffen der Staats- und Regierungschefs in Hamburg im vergangenen Jahr war von Ausschreitungen überschattet. Wie wir auf nationaler Ebene mit solchen Großereignissen umgehen und vor allem einen effektiven Eilrechtsschutz gewähren können steht im Fokus des Artikels von Klaus Thorwarth.

Viel Spaß beim Lesen wünscht Ihnen Ihr,

Dr. Robert Seegmüller  
 Vorsitzender

#### Information zur nächsten Ausgabe

Die Redaktionssitzung für das Heft 2 | 2018 findet im April 2018 statt. Abgabeschluss für Beiträge und Artikel ist der 10. April 2018. Artikel und Fotos bitte per E-Mail an Markus Rau, [redaktion@bdvr.de](mailto:redaktion@bdvr.de).



## Vorschlag der Europäischen Kommission und Stand der Verhandlungen Reform der Dublin III-Verordnung

Die Migrations- und Flüchtlingskrise hat erhebliche strukturelle Schwächen und Mängel des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems aufgezeigt. Die Europäische Kommission hat daher Vorschläge zur umfassenden Reform vorgelegt,<sup>1</sup> deren zentrales Element der Vorschlag zur Reform der Dublin-Verordnung vom Mai 2016 ist.<sup>2</sup>

»Dublin« ist ursprünglich als reines System zur Ermittlung des zuständigen Mitgliedstaates für die Bearbeitung eines Asylantrages entwickelt worden. Ziel war es damals, auf »Orbit«-Situationen zu reagieren, in denen sich kein Mitgliedstaat zuständig erklärt hatte. Dies ist auch der Grund für die derzeit geltenden Regelungen zum Zuständigkeitsübergang, wonach nach bestimmten Fristen der Mitgliedstaat zuständig wird, in dem sich ein Antragsteller aufhält, obwohl dies nach den Dublin-Kriterien eigentlich ein anderer Mitgliedstaat wäre.

Dublin war somit nicht als Solidaritätsinstrument konzipiert, das eine gerechte Teilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten gewährleisten würde. In der Praxis sehen wir eine extrem ungleiche Verteilung von Asylbewerbern infolge einer – zumindest bis vor Kurzem – *de facto* freien Wahl des Ziellandes für Asylbewerber mit dem einschlägigen Kriterium der ersten Antragstellung (Art. 3 der Dublin III-Verordnung). Aber die Verteilung wäre ähnlich ungleich, wenn das aktuelle Dublin-System vollständig funktionierte, das heißt das Kriterium der irregulären Einreise (Art. 13) vollständig angewandt würde. Beide Szenarien sind nicht haltbar.

### Reformvorschlag der EU-Kommission

Das Ziel einer Dublin-Reform muss es aus Sicht der Kommission sein, zu einer Regelung zu kommen, die eine gleichmäßigere Verteilung sicherstellt und auch mit den in Zukunft zu erwartenden hohen Asylzahlen funktioniert. Die beiden Ziele der derzeitigen Dublin-Verordnung – ein schneller Zugang zum Asylverfahren sowie die Prüfung des Asylantrags durch einen einzigen Mitgliedstaat – sollen bestehen bleiben, aber effizienter ausgestaltet werden.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission vom Mai 2016 umfasst daher eine ganze Reihe von Änderungen. Im Folgenden sollen nur die wichtigsten Punkte erläutert werden:

Der Ablauf von Fristen wird nicht mehr zu einer Verlagerung der Zuständigkeit zwischen Mitgliedstaaten führen (mit Ausnahme der Frist für die Beantwortung von Aufnahmege-suchen). Nach der neuen Bestimmung soll der einmal als

zuständig bestimmte Mitgliedstaat auch weiterhin zuständig sein. Dies beseitigt den derzeitigen Anreiz zur irregulären Weiterwanderung in einen »Wunschstaat«. Das bedeutet nicht, dass es zu Orbit-Situationen kommt – der zuständige Mitgliedstaat steht ja weiterhin fest. Damit dieser auch für die Behörden aller Mitgliedstaaten ersichtlich ist, soll ein automatisiertes System geschaffen werden, das zudem die Erfassung aller Anträge und die Überwachung des Anteils jedes Mitgliedstaats an der Gesamtzahl der Anträge ermöglichen wird.

Konsequent dazu werden die derzeitigen Wiederaufnahmegesuche – gegenwärtig ca. 2/3 aller Dublin-Überstellungen – in einfache Wiederaufnahmemitteilungen umgewandelt, da klar ist, welches der zuständige Mitgliedstaat ist und grundsätzlich kein Spielraum mehr für eine Verlagerung der Zuständigkeit besteht.

Das allein würde insbesondere die Außengrenzstaaten über das Kriterium der irregulären Einreise oder die Erstantragsstaaten noch mehr belasten. Daher ist eine notwendige Komponente des Reformvorschlages ein neuer Korrekturmechanismus. Danach soll es zu einer automatischen Umverteilung in andere Mitgliedstaaten nach einem Verteilschlüssel<sup>3</sup> kommen, sobald ein Mitgliedstaat seinen fairen Anteil von 100 % überschritten hat und bei 150 % liegt. Ein Beispiel soll verdeutlichen, dass es sich hier keinesfalls um einen Krisenmechanismus handelt, sondern um einen Fairnessmechanismus: Angenommen, es gäbe in der EU in einem Jahr 500.000 Asylanträge, für die der jeweils zuständige Mitgliedstaat durch die Anwendung der Dublin-Kriterien bestimmt worden ist. Der faire Anteil (= 100 %) läge z.B. für Griechenland bei 10.000 Anträgen (ca. 2 % gemäß Verteilschlüssel), für Italien bei 70.000 (ca. 14 %) oder für Deutschland bei 112.000 (ca. 22 %). Der Korrekturmechanismus würde ausgelöst, sobald Griechenland für 15.000 Anträge zuständig wäre (= 3% aller Anträge, entsprechend einem Anteil von 150 %), Italien für 105.000 und Deutschland für 168.000 (alle Zahlen gerundet).

Erwähnt werden soll hier noch der Vorschlag zur Straffung des Rechtsschutzes gegen eine Überstellungsentscheidung:

- 1 Eine Übersicht über alle Maßnahmen zur Umsetzung der europäischen Migrationsagenda findet sich unter [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material_en).
- 2 COM (2016) 270 final.
- 3 Zwei Kriterien mit gleicher Gewichtung (jeweils 50 %): Bevölkerungsgröße und Gesamt-BIP eines Mitgliedstaats.

Dieser besteht einmal in der Einführung bestimmter kurzer Fristen – 7 Tage für die Einlegung eines Rechtsbehelfs sowie 15 Tage für die Entscheidung des Gerichts. Ferner wird festgelegt, dass die Einlegung eines Rechtsbehelfs automatisch die Aussetzung der Überstellung zur Folge hat, das heißt, es soll schnell und direkt in der Sache entschieden werden, ohne dass in einem Parallelverfahren über einen Antrag auf Anordnung des Suspensiveffekts entschieden werden muss.

Ein solches System lässt sich nur rechtfertigen, wenn die Aufnahmebedingungen, Verfahren und Anerkennungs-raten in den Mitgliedstaaten vergleichbar sind. Die derzeit geltende Dublin-Verordnung fördert jedoch ein »race to the bottom« – je schlechter die Bedingungen, desto wahrscheinlicher, dass ein Antragsteller weiterzieht. Dies könnte verhindert werden, wenn jeder Mitgliedstaat lediglich für einen bestimmten Anteil der Anträge zuständig wäre, was zudem den Vorteil einer gewissen Planbarkeit mit sich brächte. Zu systemischen Mängeln als Überstellungshindernis wie derzeit sollte es mit einer solchen Regelung nicht kommen.

## Stand der Verhandlungen

Wo stehen wir nun in den Verhandlungen? Besonders schwierig gestaltet sich die Diskussion im Rat der Mitgliedstaaten, wo die Interessen ausgesprochen weit auseinanderliegen. Es wurde daher fast von Beginn an im Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs diskutiert, mit dem Ziel, möglichst rasch politische Vorgaben zu erhalten. Der Europäische Rat hat den Rat der Mitgliedstaaten im Dezember 2016 und nochmals im März 2017 beauftragt, bis Mitte 2017 eine Einigung zumindest in Grundzügen zu erreichen.

Was wurde daraus? Es soll hier der maßgebliche Punkt der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2017 vollständig wiedergegeben werden, weil daraus die Komplexität und Reichweite des Themas sowie die unterschiedlichen Positionen deutlich werden:

*»Der Europäische Rat bekräftigt seine früheren Schlussfolgerungen zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Dank der unter maltesischem Vorsitz erzielten Fortschritte besteht allgemeines Einvernehmen darüber, dass mit dem überarbeiteten GEAS ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Verantwortlichkeit und Solidarität erreicht sowie Widerstandsfähigkeit gegen künftige Krisen gewährleistet werden muss. Das System muss effizient sein, dem Migrationsdruck standhalten können, Sogfaktoren und Sekundärmigration unterbinden, völkerrechtskonform sein, Missbrauch bekämpfen und den am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten eine angemessene Unterstützung bieten. Die Kommission wird ersucht, mögliche Lösungen zur Entlastung der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen zu prüfen. Zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten und zur Vermeidung weiterer Krisen sollte das Konzept des sicheren Drittstaats an die tatsächlichen Anforderungen angeglichen werden, die sich aus der Genfer Konvention und dem EU-Primärrecht ergeben, wobei die Zuständigkeiten der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten gemäß den Verträgen zu achten sind. In diesem Zusammenhang ruft der Europäische Rat dazu auf, die Arbeit an*

*einer EU-Liste sicherer Drittstaaten voranzubringen. Dies wird Teil einer künftigen Gesamteinigung über das GEAS sein. Der Europäische Rat ersucht den Rat, auf dieser Grundlage mit aktiver Unterstützung durch die Kommission die Verhandlungen fortzuführen und die Gesetzgebungsvorschläge erforderlichenfalls zu ändern. Der Europäische Rat wird auf dieses Thema zurückkommen.« (Punkt 23)*

Der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments hat seinen Bericht im Oktober 2017 angenommen und sich damit für die Verhandlungen mit dem Rat positioniert, die beginnen könnten, sobald auch der Rat seine gemeinsame Position erarbeitet hat.

Kern des Berichtes ist die Abschaffung des Kriteriums der irregulären Einreise und des ersten Asylantrags und somit auch des 150 %-Schwellenwertes. Stattdessen soll von Anfang an ein Verteilmechanismus gelten, der in der Ausgestaltung in weiten Zügen mit dem Kommissionsvorschlag übereinstimmt. Jedoch soll nach den Vorstellungen des Europäischen Parlaments diese Umverteilung erst nach dem Dublin-Check und nur für solche Antragsteller erfolgen, für die kein anderes der Dublin-Kriterien greift.

Zwei Beispiele sollen die weitere Ausrichtung des Berichtes verdeutlichen. So wird ein spezielles Verfahren vorgeschlagen, wonach es ausreichend für eine Überstellung sein soll, wenn prima facie ausreichende Anhaltspunkte für den Aufenthalt von Familienangehörigen in einem anderen Mitgliedstaat geltend gemacht werden. Sollte sich später herausstellen, dass die Bedingungen für eine Familienzusammenführung nicht bestehen, soll eine weitere Überstellung per automatischer Verteilung in einen anderen Mitgliedstaat erfolgen. Ein weiteres neues Verfahren soll es dem Antragsteller ermöglichen, vom Mitgliedstaat des Asylantrags zu verlangen, bei einem anderen Mitgliedstaat die Ausübung des Selbsteintrittsrechts zu erwirken.

## Ausblick

Wie wird es nun weitergehen? Die Staats- und Regierungschefs haben der sogenannten »Leader's Agenda« zugestimmt, die der Präsident des Europäischen Rates, Donald Tusk, im Oktober 2017 vorgelegt hat und die eine politische Einigung für spätestens Juni 2018 avisiert. Die Zeit drängt – ein Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens müsste bis zum Frühjahr 2019 erreicht werden, also rechtzeitig vor den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament. Dies ist umso mehr von Bedeutung, als nur ein reformiertes Dublin-System strukturell weiterführt und damit im Zusammenhang mit den weiteren Vorschlägen der Europäischen Kommission Voraussetzung für die gesamte Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist.

---

**Jaana Temmler, Europäische Kommission, Brüssel.**

---

## Organisation des verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutzes

# Großereignis G20-Gipfel

Das Treffen der Staats- und Regierungschefs der wichtigsten Industrie- und Schwellenländer der Welt am 07. und 08.07.2017 in Hamburg zum G20-Gipfel liegt gut ein halbes Jahr zurück. Die Aufarbeitung der Geschehnisse hält aber weiter an: Der Innenausschuss des Hamburger Landessparlaments untersucht das Agieren von Senat und Polizei, Strafgerichte urteilen über Ausschreitungen und Gewaltexzesse, die Soko »schwarzer Block« fahndet mit Fotos nach weiteren Tätern, aus öffentlichen Kassen erhalten Geschäftsinhaber Schadensersatz und beim Verwaltungsgericht sind Fortsetzungsfeststellungsklagen zu Versammlungsverboten und zu Polizeieinsätzen eingereicht worden. An dieser Stelle soll der Blick in die Vergangenheit gerichtet werden, insbesondere auf die organisatorischen Vorbereitungsmaßnahmen am Verwaltungsgericht Hamburg, mit denen sich das Gericht auf die höchst intensive Inanspruchnahme verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutzes anlässlich des G20-Gipfels eingestellt hat. Im Nachhinein haben sich diese Vorkehrungen als nötig und geeignet erwiesen, um in zahlreichen Eilverfahren zeitnah eine reibungslose und umfassende Bearbeitung der Eilanträge zu gewährleisten.

### Vielzahl von Eilentscheidungen

In der Zeit vom 07.06. bis zum 07.07.2017 ergingen anlässlich des G20-Gipfels insgesamt 18 streitige Beschlüsse des Verwaltungsgerichts Hamburg, 7 des Hamburgischen Oberverwaltungsgerichts und 2 des Bundesverfassungsgerichts auf dem Gebiet des Versammlungsrechts. Allein in den 10 Tagen vor dem offiziellen Beginn des G20-Treffens hat das Verwaltungsgericht 15 und das Oberverwaltungsgericht 6 Eilentscheidungen unter enormem Zeitdruck – oft innerhalb von 24 Stunden – getroffen.

Eine instruktive Rekonstruktion und Analyse dieser gerichtlichen Entscheidungen hat inzwischen Professor Dr. Veith Mehde mit seinem Beitrag »Gerichtliche Entscheidungen im Vorfeld von G20 in Hamburg« in der DÖV 2018, S. 1 ff. vorgelegt. Sehr treffend wird die Entwicklung der Entscheidungsfindung des Verwaltungsgerichts von Beschluss zu Beschluss aufgezeigt. Die chronologische Analyse der Rechtsprechung verdeutlicht zum einen die Reaktion der Spruchkörper auf zunehmend umfassendere und sich verdichtende Darlegungen der Versammlungsbehörde, auf unterschiedliche Orte und Konzepte geplanter Versammlungen in und an der Sicherheitszone und auf die variierende Ausgestaltung von Protestcamps auf unterschiedlichen Grünflächen der Stadt und veranschaulicht zum anderen den Kontext der Beschlüsse des Verwaltungsgerichts zu den leitenden Erwägungen der im gleichen Zeitraum ergangenen Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts und des Bundesverfassungsgerichts. Die Kurzfristigkeit und Qualität der Judikate, zu denen der Rechtswissenschaftler durchaus schmeichelhaft resümiert, »Die Schnelligkeit, mit der die

Gerichte reagiert und sich dabei auch bestimmte Argumentationslinien herauskristallisiert haben, nötigt Respekt ab« beruht auch auf einer vorausschauenden Organisation der Zuständigkeiten und Abläufe sowie des administrativen Unterbaus zur Bewältigung dieser außerordentlichen Aufgabe.

### Geschäftsverteilung

Zum organisatorischen Hintergrund muss man wissen, dass es für Verfahren aus dem Gebiet des Versammlungsrechts am Verwaltungsgericht Hamburg keine Spezialzuständigkeit gibt, sondern dass diese Verfahren als sog. allgemeine Turnussachen zwischen 17 der insgesamt 19 eingerichteten Kammern verteilt werden. An den versammlungsrechtlichen Entscheidungen anlässlich des G20-Treffens waren letztlich 12 Kammern des Gerichts beteiligt. Um eine Konzentration von Eilanträgen in der Phase vom 28.06. bis zum 09.07.2017 – d.h. der Zeit der erwarteten besonderen Inanspruchnahme verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutzes – bei einzelnen Kammern zu vermeiden, wurde eine Verteilung in einem 1er Turnus innerhalb eines festgelegten Zuständigkeitsblocks von 4 bis 5 Kammern pro Tag geregelt, der am Ende eines Durchgangs wieder bei der jeweils ersten Kammer des Blocks begann. Ferner war bestimmt, dass nach einem zweiten Durchgang innerhalb eines Kammerblockes der nächste vorgesehene Block wiederum in einem 1er Turnus zum Zuge kommt. Außerdem wurden die Zuständigkeiten für andere im Hinblick auf den G-20 Gipfel relevante Rechtsgebiete bei den in den Zuständigkeitsblöcken verzeichneten Kammern gebündelt. Dies schloss etwaig auftretende Zweifel bei der Zuständigkeitsbestimmung von vornherein aus.

In diesem Zeitraum führten die in den Zuständigkeitsblöcken erfassten Kammern die einheitliche Bezeichnung »75 G« mit der Folge, dass entsprechende Stamm-Aktenzeichen (75 G 1/17 usw.) vergeben wurden. Dies ermöglichte auch die Einrichtung eines speziell für diese Verfahren eingerichteten Laufwerks auf dem Server des Gerichts. Durch die Trennung von den übrigen Laufwerken für die einzelnen Kammern des Gerichts konnte die korrekte Zuordnung der betreffenden Dateien ohne Verwechslungsgefahr sichergestellt werden.

### Zuständigkeitsabfolge

Da mit Eilanträgen in schneller Folge zu rechnen war, aber jederzeit Klarheit über den Stand der Zuständigkeit zwischen den Kammern herrschen musste, und damit die Kammern ohne ständige Nachfrage beim Register ermitteln konnten, ob sie demnächst gefordert sind, wurden die Eingänge ergänzend händisch auf einer Tafel eingetragen, die sich in einem für alle Berechtigten zugänglichen Raum befand, in dem auch das weitere Equipment wie Drucker, Verbrauchs-

material und Notfall-Set vorgehalten wurde. Damit die nächste zuständige Kammer so früh wie möglich über ihren Einsatz Bescheid wusste, wurde zudem ein Mobiltelefon zur Ankündigung von Eilanträgen eingerichtet. Dies wurde von der letzten angerufenen Kammer »von Hand zu Hand« an die nächste zuständige Kammer weiter gereicht. Damit war stets klar: Wer das Handy hat, muss sich für den nächsten Eilantrag bereithalten.

## Eingangswege

Um Verzögerungen durch den gerichtsweginternen Lauf von Eilanträgen und Schriftsätzen zu vermeiden, wurde während der fraglichen Tage über die üblichen Eingangswege (Postannahmestelle und Faxgerät, die in dem gemeinsam mit anderen Gerichten betriebenen Dienstgebäude einige Stockwerke entfernt und im Zuständigkeitsbereich des Amtsgerichts liegen) ein weiterer Zugang durch eine besondere, unmittelbar im Verwaltungsgericht zugängliche E-Fax-Nummer eröffnet. Über die Nummern dieses E-Faxes und des Mobiltelefons, auf dem Eilanträge angekündigt werden konnten, hatte das Verwaltungsgericht schon längere Zeit vorab informiert und die Nummern auch frühzeitig auf seiner Internetpräsenz veröffentlicht. Die als E-Fax eingegangenen »Schriftstücke« wurden an einen gesonderten Drucker weitergeleitet, ausgedruckt und in den Geschäftsgang gegeben. Zusätzlich gingen sie den zuständigen Richtern als Datei zu, damit sie sofort hiervon Kenntnis bekamen und ihnen kein Schriftsatz entging, auch wenn es bei der Ausgabe und Weiterleitung in Papierform einmal »haken« sollte. Diese zusätzlichen Eingangswege wurden von den Prozessbevollmächtigten in dieser Zeit auch durchweg angenommen und genutzt, was gerade auch im Interesse der Antragsteller außerordentlich beschleunigend wirkte.

Mit dem Eilbeschluss per Fax erhielten die Beteiligten zugleich ein Informationsblatt über besonders eingerichtete Eingangswege für Rechtsmittel beim Hamburgischen Obergericht. Das übergeordnete Gericht wurde über den Ausgang des erstinstanzlichen Verfahrens sofort informiert.

## Personal

Die Dienstzeiten der betreffenden Geschäftsstellen wurden bis 22.00 Uhr ausgedehnt, was allerdings wegen des erforderlichen Ausgleichs spürbar zu Lasten des weiteren Einsatzes im anschließenden »Normalgeschäft« ging. Nach diesem Spätdienst bestand eine Rufbereitschaft. Auch die IT-Abteilung stand mit wechselnden Mitarbeitern in ständiger Rufbereitschaft. Die Richter hielten sich, orientiert an der Zuständigkeitsreihenfolge der Kammern, für ihren kurzfristigen Einsatz zur Verfügung. Die mit Eilanträgen befassten Richter waren ohnehin – oft bis in die Morgenstunden – in ihren Diensträumen zugegen.

## Notfall-Set

Für alle Fälle wurde ein Notfall-Set bereitgelegt. Es enthielt u.a. zwei Notebooks mit mobilem Internetzugang, einen mobilen Drucker, Ersatzpatronen sowie Listen für die Rufbereitschaften mit Telefonnummern.

## Informationsfluss

Schließlich wurde auch die Möglichkeit eines schnellen Zugriffs auf alle weiteren gegebenenfalls notwendigen Informationen und Unterlagen sichergestellt. Allgemeine Informationen wie z.B. die Ansprechpartner bei der Polizei Hamburg nebst E-Mail-Adressen und Rufnummern wurden in einem Share-Point hinterlegt. Richterkollegen erstellten in einem übergreifenden Server-Laufwerk eine tabellarische Sammlung fremder und eigener versammlungsrechtlicher Entscheidungen in Form einer Übersichtstabelle. Bei Bedarf konnte der anonymisierte Volltext der jeweiligen Entscheidung über einen Hyperlink in der Tabelle abgerufen werden. Die Übersicht wurde ständig um neu ergangene Beschlüsse ergänzt und mit der anonymisierten Entscheidung verlinkt. Zugleich wurden der Öffentlichkeit die aktuellen Entscheidungen über Eilanträge umgehend im Internet zugänglich gemacht. Die bei dem Hamburgischen Obergericht eingerichtete Pressestelle gab kurzfristig Mitteilungen an die Medien über neue verwaltungsgerichtliche Entscheidungen zum G20-Gipfel heraus und stand für weitere Informationen zur Verfügung.

## Schlussbetrachtung

Im Rückblick haben sich die organisatorischen Maßnahmen am Verwaltungsgericht Hamburg für die »heiße Phase« des G-20 Gipfels rundum bewährt. Mit welchem Aufwand sich das Gericht auf das Großereignis einzustellen hatte, ließ sich nur schwer prognostizieren. Angesichts der Berichterstattungen in den Medien und von Äußerungen in den Internetforen im Vorfeld des Gipfeltreffens war nicht auszuschließen, dass das Gericht in diesem virulenten Zeitraum mit noch mehr Eilanträgen in Anspruch genommen werden könnte. Daher waren die geschilderten umfangreichen Vorkehrungen zur Gewährung eines effektiven verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes ohne Abstriche angebracht. Dieser außerordentliche organisatorische Aufwand wird aber auf ähnlich gravierende Anlässe beschränkt bleiben müssen.

---

**Klaus Thorwarth**, Vorsitzender Richter am VG, Hamburg.

---

# Geschäftsverteilungsplan des Bundesverwaltungsgerichts für das Jahr 2018

Gemäß dem Beschluss des Präsidiums vom 11.12.2017. Die Zuständigkeiten der Senate sind nur stichwort-/schwerpunktartig genannt

<p><b>1. Revisionsssenat</b> Zuständigkeit: AuslR, AsylR, VertriebR, StAngR, VereinsR</p> <p>VRBVerwG Prof. Dr. Berlit RBVerwG Prof. Dr. Dörig RinBVerwG Fricke RBVerwG Dr. Fleuß RinBVerwG Dr. Rudolph RinBVerwG Dr. Wittkopp</p>	<p><b>2. Revisionsssenat</b> Zuständigkeit: Öffentl.DienstR (außer Teilgebiete 5. Senat)</p> <p>VRBVerwG Domgörgen RBVerwG Dr. von der Weiden RBVerwG Dr. Hartung RBVerwG Dollinger RBVerwG Dr. Günther</p>	<p><b>3. Revisionsssenat</b> Zuständigkeit: GesundheitsVwR, LandwirtschR, LebensmittelR, Jagd-/FischR, VerkehrsR, EisenbahnR/-KreuzR (soweit nicht 6. Senat), Art. 104a V+VI GG, Tier-/PflanzenschutzR, HeimR</p> <p>VRinBVerwG Dr. Philipp RBVerwG Liebler RBVerwG Dr. Wysk RinBVerwG Dr. Kuhlmann RBVerwG Rothfuß RBVerwG Dr. Kenntner</p>
<p><b>4. Revisionsssenat</b> Zuständigkeit: BauR, Windkraftanlagen, RaumOrdnr, LandBG, sonst. FachPlanR, Flugplätze, NatSchR, DenkmalSchR, EnergieleitR</p> <p>VRBVerwG Prof. Dr. Rubel RBVerwG Dr. Gatz RBVerwG Petz RBVerwG Dr. Decker RBVerwG Prof. Dr. Külpmann</p>	<p><b>5. Revisionsssenat</b> Zuständigkeit: FürsorgerR, AusbfördR, WohnR, EALG, EntSchäd. überlang. Verfahrensdauer, Teilgebiete Öff.DienstR (ReiseK-, UmzugsK-, Trenng-, BeihilferR), PersVertrR, BGleistG</p> <p>VRBVerwG Vormeier RinBVerwG Stengelhofen-Weiß RBVerwG Dr. Störmer RinBVerwG Dr. Harms RBVerwG Holtbrügge</p>	<p><b>6. Revisionsssenat</b> Zuständigkeit: Schul-/HochschulR, PrüfR,-WehrPflR, RundfunkR, TelekomR, EisenbahnR (soweit BNetzagentur), VersammlR, Polizei/Ordnr, VerfSchutzR, WahlR, ParteienR, ParlamentsR, StaatsKirchR, SonnfeiertR, DatenSchutzR, Varia</p> <p>VRBVerwG Prof. Dr. Kraft RBVerwG Dr. Heitz RBVerwG Dr. Möller RBVerwG Hahn RBVerwG Dr. Tegethoff</p>
<p><b>7. Revisionsssenat</b> Zuständigkeit: UmweltSchutzR, GenTR, AbfallR, AtomR, Wasser-/DeichR, BergR, AbwAbGR, Wass-/BodenverbandsR, WassStrR, IFG/IWG/UG, presse-/rundf./-archiv/-medienrechtl. Inform.Anspr.</p> <p>VRBVerwG Prof. Dr. Korbmacher RinBVerwG Schipper RBVerwG Brandt RBVerwG Dr. Schemmer RBVerwG Böhmman RBVerwG Dr. Löffelbein</p>	<p><b>8. Revisionsssenat</b> Zuständigkeit: VermögensR, EALG, WirtschaftsVwR, Währungs- und UmstellR, FinanzdienstLR, BetrAVG; AußenhandelsR</p> <p>VRBVerwG N.N. RinBVerwG Dr. Held-Daab RinBVerwG Hoock RBVerwG Dr. Keller RinBVerwG Dr. Rublack RBVerwG Dr. Seegmüller</p>	<p><b>9. Revisionsssenat</b> Zuständigkeit: StraßenR, FlurbR, ErschließungsbeitrR, sonst. AbgabenR</p> <p>VRBVerwG Dr. Bier RinBVerwG Dr. Bick RBVerwG Steinkühler RBVerwG Dr. Martini RBVerwG Dr. Dieterich</p>
<p><b>10. Revisionsssenat</b> Zuständigkeit: KommunalR, VergabeR, TreuhandG, KomVermG, VZOG, VergabeR, Subventions-/FördermaßnR, BerufsR, KammerR</p> <p>PrBVerwG Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert RinBVerwG Dr. Held-Daab RinBVerwG Hoock RBVerwG Dr. Keller RinBVerwG Dr. Rublack RBVerwG Dr. Seegmüller</p>	<p><b>1. WD-Senat</b> Zuständigkeit: Verfahren nach der WBO</p> <p>VRBVerwG Dr. Häußler RinBVerwG Dr. Frentz RBVerwG Dr. Langer</p> <p><b>2. WD-Senat</b> Zuständigkeit: Verfahren nach der WDO</p> <p>VRBVerwG Dr. Häußler RBVerwG Prof. Dr. Burmeister RinBVerwG Dr. Eppelt</p>	<p><b>Fachsenaat gemäß § 189 VwGO</b> Zuständigkeit: Verfahren gem. § 99 VwGO</p> <p>VRBVerwG Dr. Häußler RBVerwG Dr. Langer RBVerwG Prof. Dr. Burmeister RinBVerwG Dr. Eppelt RinBVerwG Fricke RBVerwG Dr. Kenntner RinBVerwG Dr. Bick</p> <p><b>Güterichter</b> Dr. Rudolph Dr. Störmer</p>

## Bericht über eine Hospitation im September 2017

# Aufgaben und Arbeitsweise des EGMR

Vom 04. bis zum 30.09.2017 hatte ich die Gelegenheit, im Rahmen einer Hospitation einen Blick hinter die Kulissen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg zu werfen. Neben der eigenständigen Erstellung von Kurzgutachten in verschiedenen Verfahren habe ich dank der ausgesprochen freundlichen Aufnahme und Unterstützung durch die Mitarbeiter der deutschsprachigen Abteilung des Gerichtshofs wertvolle Einblicke in verschiedenste Bereiche des Gerichtshofs und dessen Arbeitsweise gewonnen.

### 1. Entstehung und Aufgaben des Gerichtshofs

Der Gerichtshof ist ein Organ des Europarats. Der Europarat mit Sitz in Straßburg, der heute 47 Mitgliedstaaten zählt, wurde am 05.05.1949 gegründet, um die Einheit und die Zusammenarbeit aller Nationen Europas zu fördern. Die Arbeit des Europarats erstreckt sich dabei auf die verschiedensten Bereiche der europäischen Gesellschaft, von dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit über Gesundheit, Bildung, Kultur und Umwelt bis hin zur Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in sozialen und wirtschaftlichen Angelegenheiten. Die wohl bekannteste vom Europarat verabschiedete Konvention ist die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), in der sich die Mitgliedstaaten verpflichten, die in der Konvention niedergelegten Rechte und Freiheiten gegenüber grundsätzlich jedermann in ihrem Herrschaftsbereich zu gewährleisten. Die Konvention wurde am 04.11.1950 in Rom unterzeichnet, trat am 03.09.1953 in Kraft und wurde inzwischen durch verschiedene Protokolle geändert und ergänzt. Es haben allerdings nicht alle Mitgliedstaaten des Europarats sämtliche Protokolle der Konvention ratifiziert.

Die Einhaltung der Konvention wurde zunächst durch die 1953 geschaffene Europäische Kommission für Menschenrechte, deren Entscheidungen nicht rechtsverbindlich waren, und daneben durch den 1959 errichteten Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte überwacht. Während die Europäische Kommission sowohl von Mitgliedstaaten als auch – bei Anerkennung ihrer Zuständigkeit durch den betroffenen Mitgliedstaat – von Einzelpersonen angerufen werden konnte, konnten Verfahren vor dem Gerichtshof ursprünglich nur durch die Europäische Kommission oder durch Mitgliedstaaten eingeleitet werden. Erst mit Abschaffung der Europäischen Kommission im Jahr 1998 wurde ein alle Mitgliedstaaten obligatorisch einbeziehendes direktes Individualbeschwerdeverfahren vor dem Gerichtshof einge-

führt und der Gerichtshof in ein ständiges Gericht umgewandelt. Heute machen Individualbeschwerden den größten Teil der beim Gerichtshof eingehenden Beschwerden aus. Zum Stichtag 30.09.2017 waren beim Gerichtshof über 80.000 Beschwerden anhängig. Mehr als die Hälfte dieser Verfahren entfielen auf nur vier der Mitgliedstaaten: die Ukraine (23,3%), die Türkei (16,1%), Ungarn (12,4%) und Rumänien (12,2%). Die meisten der beim Gerichtshof eingehenden Beschwerden werden allerdings für unzulässig erklärt. Im Jahr 2016 wurden über 95% der gegen Deutschland gerichteten und entschiedenen Beschwerden für unzulässig erklärt oder auf Grundlage von Art. 37 der Konvention aus dem Register des Gerichtshofs gestrichen (sog. »strike out«). Unter Letzteres fallen zum Beispiel die Annahme des Wegfalls des Rechtsverfolgungsinteresses des Beschwerdeführers bei Nichtbetreiben des Verfahrens und die Erledigung der Hauptsache durch eine gütliche Einigung oder durch eine einseitige Erklärung der Regierung (eine Art Anerkenntnis unter Zusicherung der Zahlung einer angemessenen Entschädigung).

### 2. Richterliche Mitglieder des Gerichtshofs

Am Gerichtshof gibt es insgesamt 47 Richter. Dies entspricht einem Richter pro Mitgliedstaat. Die Richter werden von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, in welche die Parlamente der Mitgliedstaaten Vertreter entsenden, auf Vorschlag des Mitgliedstaates, für den der Richter ernannt werden soll, für eine Amtszeit von neun Jahren gewählt. Der betroffene Mitgliedstaat hat jeweils drei Kandidaten vorzuschlagen, aus denen die Parlamentarische Versammlung ausgewählt. Hält die Parlamentarische Versammlung keinen der vorgeschlagenen Kandidaten für geeignet, kann sie die Vorschlagsliste zurückweisen. Bis zur Wahl eines neuen Richters bleibt dessen Vorgänger auch nach Ablauf seiner ursprünglichen Amtszeit im Amt. Eine Wiederwahlmöglichkeit besteht nicht. Trotz der gängigen Bezeichnung von Richtern als »nationale Richter« des Staates, auf dessen Vorschlag sie gewählt wurden, repräsentieren die Richter keinen Staat, sondern gehören dem Gerichtshof in ihrer persönlichen Eigenschaft (»in their individual capacity«, Art. 21 Abs. 2 EMRK) an.

Die 47 Richter des Gerichtshofs verteilen sich auf fünf Sektionen. Jede der fünf Sektionen besteht aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten und mehreren Richtern. Die Zusammensetzung jeder Sektion soll möglichst repräsentativ für die Gesamtheit der Mitgliedstaaten sein. Daher spielen bei ihrer Besetzung unter anderem die geografische, sprachliche und kulturelle Herkunft der Richter, das Geschlecht und

der berufliche Hintergrund (Richter, Anwalt oder Akademiker) eine Rolle. Bei den Sektionen handelt es sich nicht um Spruchkörper, sondern um Verwaltungseinheiten, innerhalb der Spruchkörper gebildet werden. Nur die Große Kammer des Gerichtshofs setzt sich sektionsübergreifend zusammen. Jede Sektion ist für Verfahren aus bestimmten Mitgliedstaaten zuständig. Die Zuständigkeit richtet sich also nach dem Antragsgegner des Verfahrens, nicht nach der Rechtsmaterie, die Gegenstand des Verfahrens ist.

### 3. Die Kanzlei des Gerichtshofs

Die Richter des Gerichtshofs werden bei ihrer Arbeit von Mitarbeitern der Kanzlei des Gerichtshofs sowohl juristisch als auch administrativ unterstützt. Die Kanzlei besteht dementsprechend aus Juristen, Verwaltungs- und technischem Personal sowie Übersetzern. Die Juristen, die in der Kanzlei arbeiten, werden auf der Grundlage von schriftlichen Einstellungsprüfungen vom Europarat eingestellt oder sie werden von den Mitgliedstaaten abgeordnet. Sie sind keinem konkreten Richter zugeordnet, sondern teilen sich wie die Richter auf die fünf Sektionen des Gerichtshofs und innerhalb dieser auf verschiedene Untersektionen bzw. Abteilungen (*divisions*) auf. Der Zuschnitt dieser Abteilungen trägt der Vielfalt der Amtssprachen der Konventionsstaaten und der nationalen Rechtssysteme Rechnung. So gibt es neben allgemeinen Recherche-, Technik- und Verwaltungsabteilungen eine deutschsprachige, eine türkische, eine russische Abteilung usw. Die Größe einer länderspezifischen Abteilung, insbesondere die Anzahl der juristischen Mitarbeiter, richtet sich grundsätzlich nach der von der Abteilung zu bewältigenden Anzahl an Verfahren, sprich nach dem Beschwerdeaufkommen gegen den jeweiligen Mitgliedstaat. Ich war während meines Aufenthalts in Straßburg der Fünften Sektion, Division 24 zugeteilt, der deutschsprachigen Abteilung der Gerichtskanzlei. Diese setzt sich zusammen aus deutschen, österreichischen und schweizerischen Juristen. Die Juristen der Kanzlei, die mit der Fallbearbeitung betraut sind (ähnlich unseren wissenschaftlichen Mitarbeitern), bereiten die Verfahren vor und entwerfen in Absprache mit den zuständigen Richtern die Entscheidungen des Gerichtshofs. Besonderes Gewicht kommt der Tätigkeit der Kanzleijuristen bei der Vorbereitung von Entscheidungen des Einzelrichters und des Ausschusses (*committee*, dazu unter 4.) zu, da in diesen Fällen der Einzelrichter bzw. der Berichterstatter nicht der nationale Richter ist und folglich regelmäßig weder mit der Sprache noch mit dem Rechtssystem des Staates, gegen den sich die Beschwerde richtet, vertraut ist.

## 4. Verfahren

### a. Rechtsgrundlagen

Das Verfahren vor dem Gerichtshof richtet sich nach den Verfahrens- und Gerichtsverfassungsvorschriften der EMRK und der Verfahrensordnung, die sich der Gerichtshof gegeben hat. In Reaktion auf steigende Fallzahlen wurde das Verfahren vor dem Gerichtshof in den letzten Jahren verschiedenen Änderungen unterworfen mit dem Ziel der

Verfahrensbeschleunigung und der Konzentration der Ressourcen des Gerichtshofs auf bedeutsame Verfahren. Unter anderem wurden die Zulässigkeitskriterien verschärft und mit Wirkung zum 01.06.2010 ein Einzelrichterverfahren für offensichtlich unzulässige Beschwerden eingeführt. Weitere Verschärfungen wie eine Verkürzung der Beschwerdefrist von sechs auf vier Monate sieht das – von Deutschland bereits ratifizierte, aber noch nicht in Kraft getretene – Protokoll Nr. 15 vom 24.06.2013 vor. Das – noch nicht in Kraft getretene und von Deutschland (noch) nicht ratifizierte – fakultative Protokoll Nr. 16 wird es den höchsten Gerichten der Mitgliedstaaten ermöglichen, den Gerichtshof um Gutachten über Grundfragen betreffend die Auslegung oder Anwendung der Rechte und Freiheiten aus der Konvention und den dazugehörigen Protokollen zu ersuchen.

### b. Verfahrensablauf und Entscheidungsarten

Da Individualverfahren den größten Teil der Arbeitslast des Gerichtshofs ausmachen, konzentriert sich die folgende Darstellung des Verfahrens auf diese.

Grundsätzlich ist vor Anrufung des Gerichtshofs der innerstaatliche Rechtsweg zu erschöpfen. Nach der letzten innerstaatlichen Entscheidung hat man sechs Monate Zeit, um sich an den Gerichtshof zu wenden. Bei Einlegung der Beschwerde muss sich der Beschwerdeführer nicht durch einen Rechtsanwalt vertreten lassen. Sobald der Gerichtshof den Beschwerdegegner über den Eingang der Beschwerde in Kenntnis setzt, herrscht indes Anwaltszwang. Ab diesem Zeitpunkt kann auch Prozesskostenhilfe gewährt werden, wobei das Verfahren vor dem Gerichtshof kostenfrei ist. Die meisten Beschwerden werden allerdings für unzulässig erklärt, ohne dass der Beschwerdegegner (der Mitgliedstaat, gegen den sich die Beschwerde richtet) von der Beschwerde in Kenntnis gesetzt wurde. Der Gerichtshof stellt in der Regel nur solche Beschwerden zu, die voraussichtlich zulässig und nicht offensichtlich unbegründet sind.

Die Beschwerde kann in jeder Amtssprache der Mitgliedstaaten eingelegt werden. Sie muss aber unter Benutzung eines vom Gerichtshof vorgegebenen Beschwerdeformulars eingereicht werden. Ist das Formular nicht ordnungsgemäß ausgefüllt, ist die Beschwerde nicht wirksam erhoben und wird vom Gerichtshof nicht geprüft. Wirksam eingelegte Beschwerden unterliegen zunächst einer Zulässigkeitsprüfung. Offensichtlich unzulässige Beschwerden – hierzu zählen auch offensichtlich unbegründete Beschwerden – werden vom Einzelrichter für unzulässig erklärt. Der Einzelrichter darf nicht mit dem nationalen Richter (d.h. mit dem Richter, der auf Vorschlag des Staates, gegen den sich die Beschwerde richtet, gewählt wurde) identisch sein. Entscheidungen des Einzelrichters werden dem Beschwerdeführer schriftlich mitgeteilt; er erhält aber keine ausgefertigte Entscheidung. Der Einzelrichter wird durch einen sog. nichtrichterlichen Berichterstatter unterstützt, der der Kanzlei angehört und – anders als der Einzelrichter – grundsätzlich mit der Sprache und dem nationalen Rechtssystem, in dem der Fall spielt, ebenso vertraut ist wie mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs. In der Praxis werden Beschwerden, die voraussichtlich durch den Einzelrichter entschieden werden, in der Regel zunächst von einem Juristen der Kanzlei bearbeitet, der den Streitgegenstand in einer der Amtssprachen des

Gerichtshofs (Englisch oder Französisch) zusammenfasst und rechtlich würdigt. Nach einer fachlichen Kontrolle dieser auf wenige Seiten oder gar Zeilen zu beschränkenden Darstellung durch den nichttrichterlichen Berichtersteller wird diese dem Einzelrichter zur endgültigen Entscheidung oder Abgabe der Sache an den Ausschuss oder die Kammer vorgelegt.

Über Beschwerden, die vom Gerichtshof bereits geklärte Rechtsfragen aufwerfen, entscheidet ein aus drei Richtern bestehender Ausschuss (*committee*). Anders als der Einzelrichter, der nur über die Unzulässigkeit (einschließlich der offensichtlichen Unbegründetheit) einer Rechtssache entscheiden kann, kann der Ausschuss bei Bestehen einer gefestigten Rechtsprechung des Gerichtshofs sowohl Zulässigkeits- als auch Sachentscheidungen treffen. Erweist sich eine Beschwerde als unzulässig, wird sie per Beschluss (*decision*) zurückgewiesen. Hat der Ausschuss hingegen auch die Begründetheit einer Beschwerde untersucht, erlässt er ein Urteil (*judgment*). Sämtliche Entscheidungen des Ausschusses müssen einstimmig ergehen. Der nationale Richter ist in der Regel nicht Mitglied des Ausschusses, wird aber in der Praxis häufig beratend einbezogen.

Wirft ein Fall neue Fragen zur Auslegung der Konvention auf oder kann im Ausschuss keine Einstimmigkeit erreicht werden, entscheidet eine mit sieben Richtern besetzte Kammer, zu der stets auch der nationale Richter und der Sektionspräsident gehören. Ist der nationale Richter an einer Mitwirkung gehindert (z.B. weil er befangen ist), wird er durch einen sog. ad hoc-Richter ersetzt. Der ad hoc-Richter wird vom Präsidenten des Gerichtshofs aus einer vom betroffenen Mitgliedstaat im Voraus vorgelegten Liste von Ersatzrichtern ausgewählt. Anders als im Ausschuss reicht in der Kammer eine Mehrheitsentscheidung. Bereits vor der Kammerberatung wird den Kammermitgliedern ein vom Kanzleijuristen in Abstimmung mit dem Berichtersteller erstellter Entscheidungsentwurf vorgelegt, zu dem Fragen, Anmerkungen und Änderungswünsche mitgeteilt werden können. Hält der Berichtersteller es für angebracht und/oder zeichnet sich eine Kammermehrheit hierfür ab, werden die Änderungen noch vor der eigentlichen Beratung in den Entwurf eingearbeitet, sodass in der Beratung oft ein weitgehend bereits schriftlich vorberatener Entscheidungsentwurf vorliegt, über den abgestimmt werden kann und der in der Beratung Satz für Satz durchgegangen wird. Findet der Entwurf dennoch keine Mehrheit in der Beratung, wird die Beratung der Sache bis zur Ausarbeitung eines neuen Entwurfs vertagt. Bestehen lediglich an einzelnen Stellen des Entwurfs Unsicherheiten oder Änderungswünsche hinsichtlich der Formulierung bei Einigkeit über den materiellen Inhalt, findet ein sog. *pigeonhole*-Verfahren statt. Dies bedeutet, dass die betreffende Textstelle von dem Berichtersteller und dem Kanzleijuristen neu gefasst wird und sodann in einem schriftlichen Verfahren die Zustimmung der anderen Kammermitglieder zu der Neuformulierung eingeholt wird; im Übrigen gilt der Text (und insbesondere der Tenor) bereits als genehmigt und beschlossen.

Rechtssachen, die eine wichtige Auslegungsfrage der Konvention betreffen oder bei denen eine Abweichung von früheren Entscheidungen des Gerichtshofs in Betracht kommt, kann die Kammer an die Große Kammer abgeben, sofern keine der Verfahrensparteien widerspricht. Darüber hinaus können die Parteien eines von der Kammer bereits entschiedenen Verfahrens die Große Kammer gewissermaßen als

»zweite Instanz« anrufen, indem sie innerhalb von drei Monaten nach Erlass des Urteils die Verweisung an die Große Kammer beantragen. Dann entscheidet ein aus fünf Richtern bestehender Ausschuss der Großen Kammer, ob der Fall von der Großen Kammer neu verhandelt und überprüft werden soll. Die Große Kammer setzt sich aus 17 Richtern zusammen. Davon sind »gesetzt«, also immer Mitglied der Großen Kammer, der Präsident und die Vizepräsidenten des Gerichtshofs, die Sektionspräsidenten und der jeweilige nationale Richter. Die anderen Mitglieder der Großen Kammer werden per Losverfahren bestimmt. Die Richter, die mit der Sache bereits in der Kammer befasst waren, sind von einer Mitwirkung in der Großen Kammer ausgeschlossen, mit Ausnahme des Kammerpräsidenten und des nationalen Richters.

Das Verfahren vor dem Gerichtshof findet überwiegend schriftlich statt. Nur in einigen wenigen Kammerfällen und in den Fällen vor der Großen Kammer setzt der Gerichtshof eine mündliche Verhandlung an. Die mündlichen Verhandlungen werden in Englisch oder Französisch, den Amtssprachen des Gerichtshofs, abgehalten, gefilmt und auf der Internetseite des Gerichtshofs übertragen.

## 5. Umsetzung von Entscheidungen des Gerichtshofs

Die Mitgliedstaaten haben sich in der Konvention verpflichtet, endgültige, d.h. rechtskräftige Urteile des Gerichtshofs (Art. 44 EMRK) in Verfahren, in denen sie Partei waren, zu befolgen. Die Überwachung der Umsetzung der Entscheidungen des Gerichtshofs erfolgt nicht durch den Gerichtshof selbst, sondern durch das Ministerkomitee des Europarats, das Beschlussorgan des Europarats. Das Ministerkomitee setzt sich aus Vertretern der 47 Mitgliedstaaten (die Außenminister bzw. deren Ständige Vertreter beim Europarat in Straßburg) zusammen und wird bei seiner Arbeit von einer speziellen Abteilung des Europarats unterstützt. Die Urteils-umsetzung umfasst nicht nur die Beseitigung der im Einzelfall festgestellten konkreten Konventionsverletzung, sondern auch die Ergreifung genereller Maßnahmen durch den betroffenen Mitgliedstaat (z.B. Gesetzesänderungen) zur künftigen Vermeidung vergleichbarer Verletzungen. Die Mitgliedstaaten genießen allerdings einen weiten Spielraum bei der Wahl und Ausgestaltung ihrer Mittel. Verhindern Zweifel an der Auslegung einer Entscheidung des Gerichtshofs deren Umsetzung, kann das Ministerkomitee die Sache mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit dem Gerichtshof zur Entscheidung der Auslegungsfrage vorlegen.

## 6. EGMR-Rechtsprechung recherchieren

Der Gerichtshof stellt von ihm veröffentlichte Entscheidungen in einer Internetdatenbank (HUDOC) bereit. Die Veröffentlichung erfolgt auf Englisch oder Französisch. Liegt eine Übersetzung in eine andere Sprache (z.B. durch das BMJV ins Deutsche) vor, wird diese ebenfalls in die Datenbank des Gerichtshofs aufgenommen. Für Recherchen zum Inhalt bestimmter Konventionsartikel bieten sich als Einstieg die – allerdings in der Regel nur auf Englisch oder Französisch verfügbaren – sog. *Case-law Guides* des Gerichtshofs an,

die die wichtigsten Entscheidungen des Gerichtshofs nach Artikeln sortiert darstellen. Thematisch sortierte Darstellungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs enthalten die sog. *Case-law research reports*. Auch diese sind überwiegend nur auf Englisch oder Französisch verfügbar. Auf Deutsch verfügbar sind von der Presseabteilung des Gerichtshofs zusammengestellte thematische Informationsblätter zur Rechtsprechung des Gerichtshofs. Darin sind besonders wichtige Entscheidungen des Gerichtshofs zu einzelnen Themenbereichen zusammengefasst. Beim Lesen englisch- und französischsprachiger Texte des Gerichtshofs kann hinsichtlich der Übersetzung von Fachbegriffen unterstützend auf das Glossar zur Terminologie des EGMR zurückgegriffen werden, das auf der Internetseite des Europarats veröffentlicht ist.

Der Gerichtshof stellt die genannten Informationen unter folgenden Internetadressen kostenfrei zur Verfügung:

**HUDOC (Entscheidungsdatenbank):**

<https://hudoc.echr.coe.int>

**Case-law guides:**

<http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/analysis/guides#c=#>

**Case-law research reports:**

<http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/analysis/researchreports#c=#>

**Informationsblätter der Presseabteilung zur EGMR-Rechtsprechung:**

<http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets/german>

**Glossar zur Terminologie des EGMR:**

<https://www.coe.int/en/web/portal/glossar>

---

*Mara Hellstern, Regierungsrätin, Leipzig, z.Zt. wissenschaftliche Mitarbeiterin am BVerwG.*

---

## Mit den Augen eines polnischen Teilnehmers

# Hospitation für Verwaltungsrichter(Innen) und Justizangehörige 2017

Die Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e. V. (IRZ) führt seit Ende des Jahres 2013 gemeinsam mit dem Bund deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR) ein multilaterales Hospitationsprogramm für Verwaltungsrichter durch. Damit haben deutschsprachige Verwaltungsrichterinnen und Richter sowie andere Justizangehörige aus Mittel-, Ost und Südosteuropa sowie aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion die Möglichkeit, das deutsche Rechtssystem und die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit vor Ort zu erleben. Im Rahmen dieser Plattform können Ideen und Erfahrungen zum Funktionieren eines modernen Rechtsstaates ausgetauscht werden.

Das diesjährige Programm fand im Mai, gerade im Monat des Jubiläums des 25-jährigen Bestehens der IRZ-Stiftung statt. Es bestand aus drei Phasen: gemeinsames Einführungsseminar in Königswinter (ca. 3 Tage), bundesweite Hospitationen in Verwaltungsgerichten und Oberverwaltungsgerichten (ca. 1 Woche) und Auswertungsseminar in Königswinter (ca. 1 Tag).

Die Teilnehmergruppe umfasste 10 Personen, mehrheitlich Richter und Richterinnen, aber auch andere Justizangehörige. Unter den Hospitanten und Hospitantinnen waren folgende Länder vertreten: Estland (Janno Voog – VerwG Tallin), Georgien (Nino Kanchaveli – StadtG Tiflis; Tamar Chazhomia – RegionalG Mzcheta), Lettland (Mārtiņš Birkmanis – Bezirksgericht Jelgava; Kristine Brokane – VG

Liepaja); Moldau (Gheorghe Mîtu – Amtsgericht Chisinau), Polen (Andrzej Kuba und Przemysław Florjanowicz-Błachut – Hauptverwaltungsgericht, Warschau); Rumänien (Cosmin Mihăilă – Oberlandesgericht Galați) und Ungarn (Ádám Szászi – VerwG / ArbG Debrecen).

Vor dem Einführungsseminar fand eine Begrüßung im Namen der Geschäftsführung der IRZ-Stiftung (Veronika Keller-Engels) und im Namen des BDVR (VRiVG Burkhard Ostermann – VerwG Minden) statt.

Im Rahmen des Einführungsseminars wurden die Hospitant(Innen) von hochkompetenten und kommunikativen Referenten mit den für die Verwaltungsgerichtsbarkeit zentralen Themen vertraut gemacht. Es wurden uns folgende Themenstellungen vorgestellt:



Allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht, die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland; Gerichtsorganisation und Geschäftsverteilung (VRiVG Dr. Matthias Keller – VG Aachen); Verfahrensgrundsätze im Verwaltungsprozess und die mündliche Verhandlung im Verwaltungsprozess (RiVG Dr. Jan Duikers – VG Düsseldorf); Justizverwaltung, Richterrecht (RiOVG Dr. Siegbert Gatawis – OVG NRW) und Berufsverbände: DRB und BDVR (VPräsVG Markus Lehmler – VG Aachen).

Alle Teilnehmer(Innen) verfügten über hohe Fremdsprachkompetenz in der deutschen Sprache und deutscher juristischer Fachterminologie. Deswegen war es auch möglich, die Fachdiskussionen nach den Vorträgen auf entsprechendem Niveau zu führen. Wir konnten unsere beruflichen Erfahrungen austauschen und u.a. Ähnlichkeiten und Unterschiede der Gerichtsverfassung sowie des Verwaltungsgerichtsverfahrens in unseren Heimatländern feststellen.

Ein besonderes und hilfreiches Geschenk der IRZ-Stiftung für die weiteren Stationen unserer Hospitation waren: die schon **legendäre** 22. Auflage von Creifelds Rechtswörterbuch sowie die 25. Auflage der Nomos Gesetze »Öffentliches Recht«.

Nach den ersten Tagen verteilten sich die Teilnehmer(Innen) in verschiedene Städte Deutschlands: Dresden, Düsseldorf, Gießen, Hannover, Leipzig, Minden, Saarlouis, Schleswig und Trier.

Mir wurde vom IRZ das Verwaltungsgericht Schleswig zugeteilt. Meinem älteren Kollegen VRiHVerwG Kuba wurde das Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein zugeteilt. Beide Gerichte haben ihren Sitz im selben Gebäudekomplex in Schleswig, daher haben wir beide praktisch an beiden Gerichten zusammen hospitiert.

Bevor ich aber anfangen konnte, hatte ich als einziger aus der Hospitantengruppe die Möglichkeit und Ehre, an der bundesweiten Konferenz der Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen am von Bundesverwaltungsgericht und BDVR organisierten »Leipziger Dialog in der Verwaltungsgerichtsbarkeit« teilzunehmen. Ich war persönlich nicht nur von dem imposanten und funktionellen, ursprünglich für das Reichsgericht entworfenen Justizpalast beeindruckt, der dem Bundesverwaltungsgericht als Domizil dient. Begeistert war ich auch von der Idee des Dialogs zwischen den Instanzen außerhalb des Instanzenzuges, der Gestaltung des Programms, der Qualität der Gesprächsformen sowie der Offenheit der Diskussionen. Nicht nur für einen ausländischen Juristen war der Eröffnungsvortrag von RiBVerfG Dr. Ulrich

Maidowski ein Highlight. Ich hatte die Möglichkeit, die deutschen Kollegen und Kolleginnen verschiedener Generationen kennenzulernen und auch die mir schon von den seit 2015 existierenden bilateralen Partnerschaftskontakten zwischen dem BVerwG und dem polnischen Hauptverwaltungsgericht bekannten Richter wieder zu treffen und zu grüßen. Die Teilnahme an den dem allgemeinen Verwaltungsrecht und dem Ausländer- und Asylrecht gewidmeten Foren hat meine Freude auf den Verlauf der Hospitation gesteigert.

Während der Hospitation am VG und OVG Schleswig-Holstein haben meine beiden Tutoren, RiVG Jana Härtling und RiOVG Reinhard Wilke, mir ausführlich die Organisation beider Gerichte, die Geschäftsverteilung, die Geschäftslage, die Arbeitsbelastung, die Verfahrensdauer, die Verwaltungstätigkeit, aber auch die Besoldungsgruppen der Richter dargestellt. Auch die dienstliche Beurteilung der Richterinnen und Richter war eine für mich interessante Frage.

Nach dem Rundgang durch das Gerichtsgebäude (Bibliothek, Asyldokumentation, Sitzungssäle) konnte ich mich auch mit den praktischen Aspekten der Alltagsarbeit eines Verwaltungsrichters vertraut machen: wie die Gerichtsakten aussehen, welche Informationscomputersysteme zur Verfügung stehen, welche Informationen die Zustellungsverfügungen im allgemeinen Verfahren und in Asyl-, Haupt- und Eilverfahren beinhalten und mit welchen Infrastrukturbedingungen die Richter an den Verwaltungsgerichten Deutschlands an ihren Fällen arbeiten.

Ich hatte die Ehre, die Präsidentinnen beider Gerichte, Frau PräsOVG Maren Thomsen sowie PräsVG Maren Petersen, persönlich kennenzulernen und von ihnen begrüßt zu werden.

Eine für mich interessante Erfahrung war die Teilnahme an den mündlichen Verhandlungen vor dem 2. Senat des OVG in der Rechtssache 2 KN 1/16. Im Laufe der Verhandlung wurden die mit der Straßenreinigungs- und Straßenreinigungsgebührensatzung der Hansestadt Lübeck vom 01.12.2014 festgesetzten Gebührensätze für die Straßenreinigung und den Winterdienst für unwirksam erklärt.

Besonders interessant und bedeutend angesichts der aktuellen Migrationskrise in Europa war für mich die Beobachtung des mündlichen Verfahrens (öffentliche Sitzung) vor der 5. Kammer des VG Schleswig in der Asylrechtssache (Az. 5 A 372/16). Am Rande kann man hier erwähnen, dass im Unterschied zu Deutschland die Ausländer- und Asylrechtssachen beim HVerwG weniger als 0,6 % der Verfahren ausmachen (bei ca. 18 Tsd. beim HVerwG in 2016 eingegangenen Kassa-



tionsklagen (Revisionen). In der ersten Instanz macht diese Kategorie Rechtssachen nur 1% der anhängigen Verfahren aus (bei jährlichem Eingang von ca. 75 Tsd. Klagen).

Damit konnte ich die deutsche Kultur der Prozessführung im Gerichtssaal praktisch miterleben, die mehr als in Polen auf den Dialog mit den Verfahrensparteien und den Bürgern gerichtet ist.

Höchst interessant war die praktische Anwendung des Landesverfassungsrechts im Gerichtsverfahren, die ich während der Urteilsverkündung des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts in Sachen »Ordnungsruf des Landtagspräsidenten gegenüber dem Vorsitzenden der Piratenfraktion Dr. Breyer« (Az. LVerfG 1/17) erlebt habe.

Uns ist es auch gelungen, das OLG Schleswig in seinem Sitz, dem sog. »Roten Elephanten« gegenüber Schloss Gottorp zu besuchen und dabei seine Präsidentin Uta Fölster kennenzulernen und darüber ins Gespräch zu kommen, was die Richterschaft in Polen aktuell bewegt.

Die Stimmung in den schleswiger Verwaltungsgerichten war absolut positiv. Alle Richter und Richterinnen sowie die Beamten und Angestellten waren sehr freundlich, was unseren Aufenthalt angenehm machte. Sowohl während des Leipziger Dialogs als auch in Schleswig habe ich Personen mit polnischen Wurzeln getroffen oder Deutsche, die durch schlesische oder masurische Wurzeln mit dem heutigen Staatsgebiet Polens verbunden sind. Das zeigt die Komplexität der deutsch-polnischen Nachbarschaft, aber auch die seit Jahrhunderten fortdauernde Begegnung beider Völker.

Besonderen Dank schulde ich meinen beiden Tutoren RiVG Jana Härtling und RiOVG Reinhard Wilke. Die Offenheit der Gespräche mit ihnen begrenzte sich nicht nur auf die Juristerei, sondern erstreckte sich während dieser kurzen, aber fruchtbringenden Zeit auf die Diskussionen über Kultur und Gesellschaft, Religion und Toleranz, Geschichte und Gegenwart.

Beiden Richtern verdanke ich zusammen mit meinem polnischen Kollegen Richter Kuba die Möglichkeit, die Schönheit und Orte der komplexen Geschichte von Schleswig-Holstein zu besuchen und zu erleben: die uralte Stadt Schleswig mit Schloss Gottorp, das Ostseebad Eckernförde,

Friedrichstadt, Husum und den Nordstrand an der Nordsee sowie die Kunst des schleswig-holsteinischen Malers Emil Nolde und die Werke von Theodor Storm.

Das Hospitationsprogramm für Verwaltungsrichterninnen und Verwaltungsrichter hat auch nach ein paar Jahren nichts von seiner Aktualität und Attraktivität verloren. Neue Generationen von Richtern aus Mittel- und Osteuropa kommen ins Richteramt, die offen und bereit sind, Kollegen und Kolleginnen aus der Justiz aus anderen Ländern kennenzulernen, Gedanken und Erfahrungen auszutauschen und die sich für das deutsche Recht, die Justiz, die Methodologie der Arbeit und die Art des juristischen Denkens interessieren.

Viele Hospitanten sind während des Auswertungsseminars zum Ergebnis gekommen – und das ist faszinierend in solchen multilateralen Begegnungen – wie unterschiedlich, aber auch wie ähnlich und auf fast dieselbe Weise wir das Recht und Gesetz wahrnehmen und auslegen. Uns verbinden die Verfassungswerte, die Idee der Rechtsstaatlichkeit, die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung, die Idee der Grundrechte und der Unabhängigkeit der Justiz. Solche Programme tragen dazu bei, diese Werte zu verinnerlichen und das eigene Selbstbewusstsein als Einzelperson und Justizangehöriger zu festigen. Das ist besonders wichtig in Zeiten der Justizreformen in Ungarn, Ukraine und Polen.

Last but not least gelten besondere Dankesworte den beiden starken und eigenständigen Frauen aus dem Bonner Team der IRZ-Stiftung, die uns nicht nur während der Seminare in Königswinter, sondern auch während der Freizeitaktivitäten am Rheinischen Ufer und in Bonn begleitet haben: Brigitte Liebermann – Senior Projektmanagerin – und unsere Ansprechpartnerin Nita Zhorzholiani. Ihnen verdanken wir Hospitanten und Hospitantinnen die hochprofessionelle Vorbereitung, den reibungslosen Verlauf unseres Programms und den so gelungenen Aufenthalt bei deutschen Kolleginnen und Kollegen. Ein Aufenthalt, der – hoffe ich – in langfristigen Freundschaften und Partnerschaftskontakten resultieren wird.

---

**Mag. Iur. Przemyslaw Florjanowicz-Błachut, Hauptverwaltungsgericht Warschau.**

---

## Juristische Studienreise in die französische Hauptstadt

### Il y a des juges à Paris

Paris, die Stadt der ... Verwaltungsrichter? Das wäre wohl kaum die erste Assoziation bei den meisten, wenn sie an die Stadt an der Seine denken. Aber natürlich ist auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit dort präsent, zumal in einem zentralisierten Staat wie Frankreich. Selbst wenn es kleine, aber feine Unterschiede gibt zwischen den juges administratifs, die vor allem an Verwaltungsgerichten erster und zweiter Instanz (tribunaux administratifs und cours administratives d'appel) tätig sind und den an den ordentli-

chen Gerichten tätigen juges judiciaires. Doch dazu später mehr.

#### Ein persönlicher Einblick in die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit

Von Unterschieden und Gemeinsamkeiten konnte sich eine Delegation des Vereins der Verwaltungsrichterninnen und



Zu Besuch im Dienstzimmer von Rémi Féraud

Verwaltungsrichter in Berlin e.V. bei einer Studienreise nach Paris vom 08. bis 10.10.2017 unter der Leitung des Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts Berlin Dr. Wilfried Peters sowie des Richters am Verwaltungsgericht Dr. Jan Stöß ein näheres Bild machen. Insgesamt 11 Kolleginnen und Kollegen überwiegend vom Verwaltungsgericht Berlin und darüber hinaus vom Verwaltungsgericht Potsdam und vom Landessozialgericht Berlin-Brandenburg nutzten die Gelegenheit zu einem persönlichen Einblick in die französische Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Die persönliche Note wurde insbesondere durch den gastgebenden Kollegen Jean-Claude Privesse vom Pariser Oberverwaltungsgericht verstärkt. Vom ersten Abend an im Bistrot Bofinger brachte er der Gruppe unermüdlich mit einer Vielzahl an Anekdoten die französischen Verhältnisse näher. Er kümmerte sich überdies nicht nur rührend um das Besuchsprogramm bei den verschiedenen Gerichten, sondern sorgte auch für eine landestypische kulinarische Versorgung.

### Begrenzte Aufgaben eines Bezirksbürgermeisters

Zunächst stand am ersten Vormittag allerdings ein Besuch bei dem Bürgermeister des 10. Arrondissements von Paris (vergleichbar einem Stadtbezirk) an. Herr Rémi Féraud begrüßte die Gruppe in seinem imposanten Dienstsitz, in dem allerdings nur wenige Mitarbeiter tatsächlich arbeiten. Die Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse eines Bezirksbürgermeisters sind sehr begrenzt, sodass er keinen großen Verwaltungsapparat zur Verfügung hat. Gleichzeitig ist er offensichtlich bei den Bürgern als Ansprechpartner für alltägliche Probleme sehr beliebt.

Diese Diskrepanz zwischen eher repräsentativen Aufgaben und geringen tatsächlichen Kompetenzen löst Herr Féraud charmant und mit großem Engagement für die lokalen Fragen seines Arrondissements auf. Immerhin fanden im 10. Arrondissement die terroristischen Angriffe vom 13.11.2015 auf zwei Restaurants statt und das Bataclan, ein weiterer Hauptschauplatz des Anschlags, liegt in unmittelbarer Nachbarschaft. Die weiterhin bestehende latente Anspannung merkte man auch Herrn Féraud an, der – ohne den Eindruck zu machen, generell zu Panik zu neigen – die Einschätzung äußerte, Frankreich befinde sich im Krieg. Während des Besuchs in seinem historischen Dienstzimmer waren Handwerker zugange, die den Trakt des Bürgermeisters

und seines Stabs als Panikraum sicherten, eine Maßnahme, die offenbar derzeit in vielen Rathäusern und Dienststellen durchgeführt wird.

### Von historischen Gebäuden ...

Das Pariser Verwaltungsgericht ist in einem nicht minder beeindruckenden Gebäude untergebracht. Die Gruppe nahm dort an einer Kammer- und einer Einzelrichtersitzung teil und wurde im Anschluss von der Präsidentin der 1. Abteilung, Frau Françoise Regnier-Birster, in Vertretung der Gerichtspräsidentin mit Entourage empfangen. Bei den Sitzungen fielen einige Besonderheiten des französischen Verwaltungsprozesses auf. Dazu gehört zunächst der *rappporteur public*, der – ohne Mitglied des Spruchkörpers zu sein – ein unabhängiges Rechtsgutachten zum Sachverhalt und den sich stellenden Rechtsfragen erstellt. Dies trägt er zu Beginn der Sitzung einschließlich eines Entscheidungsvorschlags vor. Die in rasantem Tempo verlesenen Ausführungen brachten die Französischkenntnisse der Teilnehmer allerdings an ihre Grenzen. Auffällig war auch, dass die Anwälte nicht nur mehr oder weniger zusammenhängend einzelne Aspekte zu den Verfahren vorbrachten, sondern jeweils echte Plädoyers hielten, die im Stehen vorgetragen wurden. Gleiches galt im Prinzip für die Beklagtenseite. Von der Richterbank kamen demgegenüber wenig Nachfragen oder eigene Einschätzungen, in welche Richtung es gehen könnte. Dies liegt auch daran, dass das französische verwaltungsgerichtliche Verfahren in weitaus größerem Teil schriftlich geprägt ist und die mündliche Verhandlung einen anderen Stellenwert hat

Treppenaufgang im Rathaus des 10. Arrondissements





Auftaktabend im Bistro Bofinger



Vor dem Gebäude der Cour Nationale du droit d'asile

als in Deutschland. Nach Abschluss der Plädoyers wurde ein Termin zur Entscheidung verkündet und die Sitzung geschlossen. Im Übrigen bedeutet Öffentlichkeit der Sitzung in Frankreich, dass die Türen tatsächlich offen stehen. Sie werden nur bei Ausschluss der Öffentlichkeit geschlossen.

Einen weiteren Unterschied hatte Herr Privesse der Gruppe bereits angekündigt: Die Richter tragen keine Roben – im Gegensatz zu den Richtern der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Dies ist eine Folge des unterschiedlichen Status, den die juges administratifs und die juges judiciaires einnehmen. Nicht nur die Ausbildung und die Voraussetzungen für die Einstellung, sondern auch die berufsrechtlichen Regeln sind für beide jeweils verschieden. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist insgesamt dem Conseil d'État zugeordnet, der eine Doppelrolle zwischen oberstem Verwaltungsgericht und beratendem Organ für die Regierung einnimmt. Da die Präsidenten der französischen Oberverwaltungsgerichte jeweils auch Mitglieder des Conseil d'État sind und als solche keine Robe tragen dürfen, ist dies laut Herrn Privesse auch für die übrigen Verwaltungsrichter untunlich. Eine juristische Ausbildung ist im Übrigen keine zwingende Voraussetzung für die Einstellung als Verwaltungsrichter.

### ... und modernen Büroblöcken

Das derzeit beherrschende Thema für die Verwaltungsgerichte in Deutschland betrifft die Kolleginnen und Kollegen an den Verwaltungsgerichten in Frankreich im Übrigen nicht unmittelbar. Das Asylrecht ist in eine gesonderte Asylgerichtsbarkeit ausgegliedert, die wiederum an der Cour nationale du droit d'asile (CNDA) in Montreuil bei Paris konzentriert ist. Die Präsidentin der CNDA, Frau Michèle de Segonzac, die die Gruppe empfing, wirkte sehr interessiert an einem Austausch vor allem über prozessuale Fragen des Asylrechts und stellte zahlreiche Fragen zu den Abläufen des Asylverfahrens in Deutschland. Sofort ins Auge fiel bei dem Besuch, dass die CNDA in Kontrast zu den bisherigen Stationen nicht in einem historischen Gebäude, sondern in einem eher gesichtslosen modernen Büroblock untergebracht ist, in dem zahlreiche Büros fensterlos sind. Dort arbeiten über 660 Menschen, davon etwas weniger als die Hälfte Richter. Die Spruchkörper bestehen aus einem Vorsitzenden (Berufs-)Richter und zwei ehrenamtlichen Richtern, die jeweils vom UNHCR und vom Conseil d'État benannt werden. Die

Vorsitzenden können aus der Verwaltungs-, Finanz- oder der ordentlichen Gerichtsbarkeit kommen und auch pensionierte Richterinnen und Richter sein. In den Fluren vor den Sitzungssälen geht es zu wie in einem Taubenschlag. Unzählige Verhandlungen finden parallel statt, was bei einer Anzahl von insgesamt 3.405 Verhandlungen im Jahr 2016 (sowie insgesamt 42.968 Entscheidungen durch Urteil oder Beschluss) nicht verwundert.

Bei den Verhandlungen ergab sich ein ähnlicher Eindruck wie am Verwaltungsgericht: Zunächst trug jeweils der rapporteur public seinen Bericht vor. Anschließend befragte das Gericht zwar die Kläger. Allerdings bestand der Eindruck, dass es dabei eher um ergänzende Informationen zu dem Sachbericht des rapporteurs bzw. um die Vertiefung einzelner Aspekte ging. Eine systematische Befragung, um ggf. Widersprüche in der bisherigen Darstellung aufzuklären und den Wahrheitsgehalt der Schilderungen zu ermitteln, fand bei den meisten besuchten Sitzungen nicht statt. Ausnahmen prägten allerdings die Regel. Auffällig war auch, dass die anwesenden Dolmetscher den Verhandlungsverlauf nur sehr lückenhaft für die Kläger übersetzten. Der Bericht des rapporteurs wurde überhaupt nicht übersetzt. Gleiches galt für die Plädoyers der Anwälte. Inwieweit die Kläger nachvollziehen konnten, was dort gerade passierte, wurde nicht klar.

### Fazit

Insgesamt ergaben sich damit eine Reihe sehr interessanter und lehrreicher Eindrücke, die den Blick dafür schärften, wie Verwaltungsrecht außerhalb des gewohnten nationalen Rahmens funktioniert. Auch wenn manches ungewohnt oder bisweilen sogar befremdlich erschien, zeigt es doch die Bandbreite von möglichen Verfahrensweisen, ohne dass damit die Rechtsstaatlichkeit des Gesamtsystems in Zweifel steht. Ein solcher Blick über den Tellerrand kann sowohl dazu dienen, bestehende Gewissheiten zu hinterfragen als auch die eigenen Verfahrensgrundsätze bestätigt zu sehen.

---

Dr. Florian von Alemann, Richter am VG, Berlin, z. Zt. wissenschaftlicher Mitarbeiter am BVerwG.

---

## Aktuelle Entscheidungen des EuGH und des EGMR

An dieser Stelle finden Sie eine Auswahl von Entscheidungen des EuGH und des EGMR mit Bezug zum Verwaltungsrecht sowie Hinweise auf eingereichte Vorabentscheidungsersuchen. Die Entscheidungen des EuGH sind im Volltext abrufbar unter [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu). Dort kann auch der Stand anhängiger Verfahren abgefragt werden.

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).

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

Aktuelle EuGH-Vorlagen aus Österreich finden Sie unter [https://www.vwgh.gv.at/rechtsprechung/vorabentscheidungsantraege\\_an\\_den\\_eugh/index.html](https://www.vwgh.gv.at/rechtsprechung/vorabentscheidungsantraege_an_den_eugh/index.html).

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

### I. EuGH/EuG

Urteil vom 13.09.2017, Rs. C-111/16 (Giorgio Fidenato u. a.)

ECLI:EU:C:2017:676

Die Mitgliedstaaten dürfen keine Sofortmaßnahmen in Bezug auf genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel treffen, wenn nicht erwiesenermaßen davon auszugehen ist, dass ein genetisch verändertes Erzeugnis wahrscheinlich ein ernstes Risiko für die Gesundheit von Mensch oder Tier oder die Umwelt darstellt. Das Vorsorgeprinzip, das eine wissenschaftliche Unsicherheit hinsichtlich des Bestehens eines bestimmten Risikos voraussetzt, reicht für das Ergreifen solcher Maßnahmen nicht aus. Dieses Prinzip kann zwar das Ergreifen vorläufiger Risikomanagementmaßnahmen bei Lebensmitteln im Allgemeinen rechtfertigen, doch es erlaubt

nicht, die Bestimmungen für genetisch veränderte Lebensmittel beiseite zu lassen oder zu ändern – insbesondere zu lockern –, da diese Lebensmittel vor ihrem Inverkehrbringen bereits einer umfassenden wissenschaftlichen Bewertung unterzogen wurden.

**Stichworte:** Vorabentscheidungsersuchen vom Tribunale di Udine (Landgericht Udine, Italien); Landwirtschaft; genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel; Sofortmaßnahmen; nationale Maßnahme zum Verbot des Anbaus von genetisch verändertem MON-810-Mais; Beibehaltung oder Verlängerung der Maßnahme; Anwendungsvoraussetzungen; Vorsorgeprinzip

Art. 34 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003; Art. 53 und 54 Verordnung (EG) Nr. 178/2002

**Tenor:** 1. Art. 34 der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.09.2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel in Verbindung mit Art. 53 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.01.2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit ist dahin auszulegen, dass die Europäische Kommission keine Sofortmaßnahmen im Sinne des letztgenannten Artikels treffen muss, wenn ein Mitgliedstaat sie gemäß Art. 54 Abs. 1 der Verordnung Nr. 178/2002 offiziell von der Notwendigkeit in Kenntnis setzt, solche Maßnahmen zu ergreifen, sofern nicht davon auszugehen ist, dass ein nach der Verordnung Nr. 1829/2003 zugelassenes oder mit ihr in Einklang stehendes Erzeugnis wahrscheinlich ein ernstes Risiko für die Gesundheit von Mensch oder Tier oder die Umwelt darstellt.

2. Art. 34 der Verordnung Nr. 1829/2003 in Verbindung mit Art. 54 der Verordnung Nr. 178/2002 ist dahin auszulegen, dass ein Mitgliedstaat, nachdem er die Europäische Kommission offiziell von der Notwendigkeit in Kenntnis gesetzt hat, Sofortmaßnahmen zu ergreifen, und wenn die Kommission nicht gemäß Art. 53 der Verordnung Nr. 178/2002 gehandelt hat, zum einen solche Maßnahmen auf nationaler Ebene ergreifen kann und sie zum anderen beibehalten oder verlängern kann, solange die Kommission nicht gemäß Art. 54 Abs. 2 der Verordnung Nr. 178/2002 einen Beschluss über ihre Verlängerung, Änderung oder Aufhebung erlassen hat.

3. Art. 34 der Verordnung Nr. 1829/2003 in Verbindung mit dem Vorsorgeprinzip, wie es in Art. 7 der Verordnung Nr. 178/2002 formuliert ist, ist dahin auszulegen, dass er den Mitgliedstaaten nicht die Befugnis verleiht, gemäß Art. 54 der Verordnung Nr. 178/2002 vorläufige Sofortmaßnahmen allein auf der Grundlage dieses Prinzips zu ergreifen, ohne dass die in Art. 34 der Verordnung Nr. 1829/2003 vorgesehenen materiellen Voraussetzungen erfüllt wären.

Urteil vom 18.10.2017, Rs. C-409/16 (Maria-Eleni Kalliri)

**ECLI:EU:C:2017:767**

In einer Regelung, die als Kriterium für die Zulassung zu einer Polizeischule unabhängig vom Geschlecht eine Mindestkörpergröße vorsieht, kann eine unerlaubte Diskriminierung von Frauen liegen. Eine solche Maßnahme ist unter Umständen nicht notwendig, um das ordnungsgemäße Funktionieren der Polizei zu gewährleisten.

**Stichworte:** Vorabentscheidungsersuchen vom Symvoulio tis Epikrateias (Staatsrat, Griechenland); Sozialpolitik; Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen; Diskriminierung wegen des Geschlechts; Auswahlverfahren für den Zugang zur Polizeischule eines Mitgliedstaats; Regelung dieses Mitgliedstaats, die für alle Bewerber für die Zulassung zu diesem Auswahlverfahren eine Mindestkörpergröße vorschreibt  
Richtlinie 76/207/EWG

**Tenor:** Die Bestimmungen der Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 09.02.1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen in der durch die Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.09.2002 geänderten Fassung sind dahin auszulegen, dass sie der Regelung eines Mitgliedstaats wie der im Ausgangsverfahren streitigen entgegenstehen, wonach für die Zulassung von Bewerbern für das Auswahlverfahren für den Zugang zur Polizeischule dieses Mitgliedstaats unabhängig von ihrem Geschlecht eine Mindestkörpergröße von 1,70 m erforderlich ist, wenn diese Regelung eine viel höhere Zahl von Personen weiblichen Geschlechts als männlichen Geschlechts benachteiligt und für die Erreichung des rechtmäßigen Ziels, das sie verfolgt, nicht geeignet und erforderlich ist, was zu prüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist.

Urteil vom 25.10.2017, Rs. C-201/16 (Majid Shiri)

**ECLI:EU:C:2017:805**

Eine Person, die internationalen Schutz beantragt hat, kann sich vor einem Gericht auf den Ablauf der für ihre Abschiebung in einen anderen Mitgliedstaat vorgesehenen Frist berufen. Der Ablauf der sechsmonatigen Frist, über die ein Mitgliedstaat gemäß der Dublin III-Verordnung zur Überstellung einer Person, die internationalen Schutz beantragt hat, in den zuständigen Mitgliedstaat, der ihrer Wiederaufnahme zugestimmt hat, verfügt, hat zur Folge, dass der erstgenannte Mitgliedstaat selbst für die Bearbeitung des Schutzantrags zuständig wird, worauf sich der Antragsteller berufen kann.

**Stichworte:** Vorabentscheidungsersuchen vom Verwaltungsgerichtshof (Österreich); Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen

in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist; Rechtsbehelf; Umfang der gerichtlichen Kontrolle; Frist für die Überstellung; keine Durchführung der Überstellung innerhalb der vorgeschriebenen Frist; Pflichten des zuständigen Mitgliedstaats; Übergang der Zuständigkeit; Erfordernis einer Entscheidung des zuständigen Mitgliedstaats

Art. 27 und Art. 29 Verordnung (EU) Nr. 604/2013

**Tenor:** 1. Art. 29 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, ist dahin auszulegen, dass die Zuständigkeit von Rechts wegen auf den ersuchenden Mitgliedstaat übergeht, sofern die Überstellung nicht innerhalb der in Art. 29 Abs. 1 und 2 dieser Verordnung festgelegten sechsmonatigen Frist durchgeführt wird, ohne dass es erforderlich ist, dass der zuständige Mitgliedstaat die Verpflichtung zur Aufnahme oder Wiederaufnahme der betreffenden Person ablehnt.

2. Art. 27 Abs. 1 der Verordnung Nr. 604/2013, betrachtet vor dem Hintergrund ihres 19. Erwägungsgrundes, sowie Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sind dahin auszulegen, dass eine Person, die internationalen Schutz beantragt hat, über einen wirksamen und schnellen Rechtsbehelf verfügen können muss, der es ihr ermöglicht, sich auf den nach dem Erlass der Überstellungsentscheidung eingetretenen Ablauf der in Art. 29 Abs. 1 und 2 der Verordnung festgelegten sechsmonatigen Frist zu berufen. Das aufgrund einer innerstaatlichen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden einem solchen Antragsteller zustehende Recht, sich im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen die Überstellungsentscheidung auf nach ihrem Erlass eingetretene Umstände zu berufen, genügt dieser Verpflichtung, einen wirksamen und schnellen Rechtsbehelf vorzusehen.

Urteil vom 14.11.2017, Rs. C-165/16 (Toufik Lounes)

**ECLI:EU:C:2017:862**

Ein Nicht-EU-Staatsangehöriger, der Familienangehöriger eines Unionsbürgers ist, kann ein Aufenthaltsrecht in dem Mitgliedstaat besitzen, in dem sich dieser Unionsbürger aufgehalten hat, bevor er dessen Staatsangehörigkeit zusätzlich zu seiner ursprünglichen Staatsangehörigkeit erworben hat. Die Voraussetzungen für die Gewährung dieses Aufenthaltsrechts dürfen nicht strenger sein als diejenigen, die in der Richtlinie über die Freizügigkeit der Unionsbürger vorgesehen sind.

**Stichworte:** Vorabentscheidungsersuchen vom High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Hoher Gerichtshof [England und Wales], Abteilung Queen's Bench [Kammer für Verwaltungstreitsachen], Vereinigtes Königreich); Unionsbürgerschaft; Berechtigte; doppelte Staatsangehörigkeit; Unionsbürger, der unter

Beibehaltung seiner ursprünglichen Staatsangehörigkeit die Staatsangehörigkeit des Aufnahmemitgliedstaats erworben hat; Aufenthaltsrecht eines drittstaatsangehörigen Familienangehörigen dieses Unionsbürgers in diesem Mitgliedstaat Art. 21 AEUV; Richtlinie 2004/38/EG

**Tenor:** Die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG ist dahin auszulegen, dass in einem Fall, in dem ein Bürger der Europäischen Union sein Recht auf Freizügigkeit ausgeübt hat, indem er sich gemäß Art. 7 Abs. 1 oder Art. 16 Abs. 1 dieser Richtlinie in einen anderen als den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, begeben und sich dort aufgehalten hat und sodann unter Beibehaltung seiner ursprünglichen Staatsangehörigkeit die Staatsangehörigkeit dieses Mitgliedstaats erworben und mehrere Jahre später einen Drittstaatsangehörigen geheiratet hat, mit dem er sich nach wie vor im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats aufhält, dieser Drittstaatsangehörige auf der Grundlage dieser Richtlinie kein abgeleitetes Recht auf Aufenthalt in diesem Mitgliedstaat genießt. Jedoch kann er nach Art. 21 Abs. 1 AEUV ein solches Aufenthaltsrecht genießen, wobei die Voraussetzungen hierfür nicht strenger sein dürfen als diejenigen, die die Richtlinie 2004/38 für einen Drittstaatsangehörigen vorsieht, der Familienangehöriger eines Unionsbürgers ist, der sein Recht auf Freizügigkeit ausgeübt hat, indem er sich in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen hat als dem, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt.

Urteil vom 07.12.2017, Rs. C-636/16 (Wilber López Pastuzano)

**ECLI:EU:C:2017:949**

Gegen einen langfristig aufenthaltsberechtigten Nicht-EU-Staatsangehörigen kann nicht allein deshalb die Ausweisung verfügt werden, weil er zu einer Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr verurteilt wurde.

**Stichworte:** Vorabentscheidungsersuchen vom Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Pamplona (Verwaltungsgericht Nr. 1 Pamplona, Spanien); Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen; Erlass einer Ausweisungsverfügung gegen einen langfristig Aufenthaltsberechtigten; zu berücksichtigende Gesichtspunkte; nationale Regelung; fehlende Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte; Vereinbarkeit Art. 12 Richtlinie 2003/109/EG

**Tenor:** Art. 12 der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25.11.2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen ist dahin auszulegen, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, die – in der Auslegung durch einen Teil der

Gerichte dieses Mitgliedstaats – die Geltung der Voraussetzungen, nach denen sich der Schutz eines langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen vor Ausweisung richtet, nicht für jede behördliche Ausweisungsverfügung unabhängig von deren rechtlicher Natur oder Ausgestaltung vorsieht.

Urteil vom 20.12.2017, Rs. C-434/15  
(Asociación Profesional Elite Taxi)

**ECLI:EU:C:2017:981**

Die von Uber erbrachte Dienstleistung der Herstellung einer Verbindung zu nicht berufsmäßigen Fahrern fällt unter die Verkehrsdienstleistungen. Eine solche Dienstleistung ist daher vom Anwendungsbereich des freien Dienstleistungsverkehrs im Allgemeinen sowie der Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt und der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr auszuschließen. Die Mitgliedstaaten können daher die Bedingungen regeln, unter denen diese Dienstleistung erbracht wird.

**Stichworte:** Vorabentscheidungsersuchen vom Juzgado de lo Mercantil n° 3 de Barcelona (Handelsgericht Nr. 3 Barcelona, Spanien); Verkehrsdienstleistungen; Dienstleistungen im Binnenmarkt; Dienste der Informationsgesellschaft; Vermittlungsdienst, der es mittels einer Smartphone-Applikation ermöglicht, gegen Entgelt eine Verbindung zwischen nicht berufsmäßigen Fahrern, die ihr eigenes Fahrzeug benutzen, und Personen herzustellen, die eine Fahrt im innerstädtischen Bereich unternehmen möchten; Genehmigungspflicht Art. 56 und Art. 58 Abs. 1 AEUV; Richtlinie 2006/123/EG; Richtlinie 2000/31/EG; Richtlinie 98/34/EG

**Tenor:** Art. 56 AEUV in Verbindung mit Art. 58 Abs. 1 AEUV sowie Art. 2 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt und Art. 1 Nr. 2 der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.06.1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft in der Fassung der Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998, auf den Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 08.06.2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt (»Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr«) verweist, sind dahin auszulegen, dass ein Vermittlungsdienst wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehende, der es mittels einer Smartphone-Applikation ermöglichen soll, gegen Entgelt eine Verbindung zwischen nicht berufsmäßigen Fahrern, die das eigene Fahrzeug benutzen, und Personen herzustellen, die eine Fahrt im innerstädtischen Bereich unternehmen möchten, als mit einer Verkehrsdienstleistung untrennbar verbunden anzusehen und daher als Verkehrsdienstleistung im Sinne von Art. 58 Abs. 1 AEUV einzustufen ist. Eine solche Dienstleistung ist

daher vom Anwendungsbereich des Art. 56 AEUV, der Richtlinie 2006/123 und der Richtlinie 2000/31 auszuschließen.

Urteil vom 20.12.2017, Rs. C-434/16 (Peter Nowak)

**ECLI:EU:C:2017:994**

Die in einer berufsbezogenen Prüfung gegebenen schriftlichen Antworten und etwaige Anmerkungen des Prüfers zu diesen Antworten stellen personenbezogene Daten des Prüflings dar, hinsichtlich deren er grundsätzlich ein Auskunftsrecht hat. Es dient nämlich dem mit dem Unionsrecht verfolgten Ziel, den Schutz des Rechts auf Privatsphäre natürlicher Personen in Bezug auf die Verarbeitung von sie betreffenden Daten sicherzustellen, dem Prüfling ein solches Recht zu gewähren.

**Stichworte:** Vorabentscheidungsersuchen vom Supreme Court (Oberster Gerichtshof, Irland); Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten; Begriff »personenbezogene Daten«; schriftliche Antworten eines Prüflings in einer berufsbezogenen Prüfung; Korrekturanmerkungen zu diesen Antworten; Umfang der Rechte der betroffenen Person auf Auskunft und auf Berichtigung Art. 2 Buchst. a und Art. 12 Buchst. a und b Richtlinie 95/46/EG

**Tenor:** Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr ist dahin auszulegen, dass unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens die schriftlichen Antworten eines Prüflings in einer berufsbezogenen Prüfung und etwaige Anmerkungen des Prüfers zu diesen Antworten »personenbezogene Daten« im Sinne dieser Bestimmung darstellen.

Urteil vom 20.12.2017, Rs. C-442/16 (Florea Gusa)

**ECLI:EU:C:2017:1004**

Einem Unionsbürger, der nach mehr als einem Jahr eine Erwerbstätigkeit als Selbständiger in einem anderen Mitgliedstaat wegen eines Mangels an Arbeit, der auf von seinem Willen unabhängigen Gründen beruht, aufgegeben hat, bleibt die Eigenschaft eines Selbständigen und infolgedessen ein Aufenthaltsrecht in diesem Mitgliedstaat erhalten.

**Stichworte:** Vorabentscheidungsersuchen vom Court of Appeal (Berufungsgericht, Irland); Person, die eine Erwerbstätigkeit als Selbständiger aufgegeben hat; Aufrechterhaltung der Selbständigeneigenschaft; Aufenthaltsrecht; Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats, wonach die Gewährung eines Zuschusses für Arbeitsuchende Personen vorbehalten ist, die ein Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats haben  
Richtlinie 2004/38/EG

**Tenor:** Art. 7 Abs. 3 Buchst. b der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG ist dahin auszulegen, dass die Selbständigeneigenschaft für die Zwecke des Art. 7 Abs. 1 Buchst. a dieser Richtlinie einem Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats erhalten bleibt, der, nachdem er sich rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat aufgehalten und dort etwa vier Jahre als Selbständiger gearbeitet hatte, diese Tätigkeit wegen eines ordnungsgemäß bestätigten Mangels an Arbeit, der auf von seinem Willen unabhängigen Gründen beruhte, aufgegeben und sich dem zuständigen Arbeitsamt des letztgenannten Mitgliedstaats zur Verfügung gestellt hat.

## II. EGMR

Urteil vom 05.12.2017 – 57792/15

**(Hamidovic ./ Bosnien und Herzegowina)**

Es stellt eine Verletzung der Religionsfreiheit (Art. 9 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten – EMRK) dar, einen Zeugen, der sich weigert, eine religiöse Kopfbedeckung im Gerichtssaal abzulegen, nur aus diesem Grund wegen Missachtung des Gerichts zu verurteilen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hebt in dem Urteil den grundsätzlich bestehenden weiten Einschätzungsspielraum der Mitgliedstaaten in Fragen der Einschränkung der Religionsausübung hervor. In dem konkreten Fall hätten allerdings keine Anhaltspunkte für ein nicht respektvolles Verhalten des Zeugen gegenüber dem Gericht bestanden. Die Verurteilung sei daher in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig gewesen und habe das Recht des Beschwerdeführers auf Religionsausübung verletzt. Anders als etwa Staatsbedienstete unterlägen Privatpersonen keiner Verpflichtung zu Zurückhaltung, Neutralität und Unparteilichkeit, woraus sich die Pflicht ergeben könne, bei der Ausübung von Amtstätigkeiten keine religiösen Symbole oder religiöse Kleidung zu tragen.

Urteil vom 30.11.2017 – 54646/17

**(X. ./ Deutschland)**

Der EGMR hat den Antrag eines 1999 in Dagestan geborenen russischen Staatsangehörigen, mit dem dieser eine drohende Verletzung des Verbots der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Art. 3 EMRK) im Falle seiner Abschiebung in die Russische Föderation geltend machte, als unzulässig zurückgewiesen. Der Beschwerdeführer hatte sich zuvor beim Bundesverwaltungs- und Bundesverfassungsgericht im Eilverfahren er-

folglos gegen eine Abschiebungsanordnung nach § 58a des Aufenthaltsgesetzes gewandt. Unter Hinweis auf die umfassende Prüfung und sorgfältige Abwägungsentscheidung der nationalen Gerichte kommt der Gerichtshof zu dem Schluss, dass keine beachtlichen Gründe für die Annahme bestehen, dass der Antragsteller bei einer Abschiebung nach Moskau mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit Gefahr läuft, der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Art. 3 EMRK) ausgesetzt zu werden. Eine Verbindung des Antragstellers zu den Konflikten des Nordkaukasus bestehe nicht, da er Dagestan bereits als Dreijähriger verlassen habe. In seiner Entscheidung bewertet der EGMR dabei Berichte der Organisation Memorial und des Antifolterkomitees, die er grundsätzlich als glaubhaft einstuft. Die genannten Organisationen hätten jedoch die in den Berichten dargestellten Verfolgungs- und Folterrisiken nicht durch Hinweise auf frühere Abschiebefälle substantiiert. Die Beschwerde des Antragstellers wurde daher insoweit als offenkundig unbegründet zurückgewiesen. Hinsichtlich der gerügten Verletzung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) lehnte der Gerichtshof den Antrag mangels Erschöpfung des Rechtswegs ab, da das Hauptsacheverfahren noch beim BVerwG anhängig ist.

Urteil vom 09.11.2017 – 47274/15

**(Hentschel und Stark ./ Deutschland)**

Deutschland muss zwei Fußballfans eine Entschädigung in Höhe von 2000 Euro wegen einer Verletzung des verfahrensrechtlichen Gehalts (procedural aspect) ihres Rechts aus Art. 3 EMRK (Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe) leisten. Die Beschwerdeführer machten geltend, im Anschluss an ein Fußballspiel in München Ende 2007 von Polizeibeamten geschlagen bzw. mit Pfefferspray besprüht worden zu sein, was die deutsche Regierung bestritt. Die Beschwerdeführer reichten Strafanzeigen wegen Körperverletzung im Amt ein. Zu einer näheren Identifizierung der Polizeibeamten sahen sie sich nicht in der Lage, da die Beamten an ihren Uniformen keine Identifizierungszeichen oder Namensschilder getragen hatten. Die Ermittlungsverfahren wurden im August 2009 eingestellt, Rechtsmittel blieben erfolglos. Nach Hinweis auf seine subsidiäre Stellung verneinte der Gerichtshof einen (materiellen) Verstoß gegen das Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung, da eine solche nicht mit vernünftige Zweifel ausschließender Gewissheit (beyond reasonable doubt) habe festgestellt werden können. Gleichwohl bejahte der Gerichtshof eine Verletzung von Art. 3 EMRK, da die Vorwürfe der Beschwerdeführer nicht wirksam untersucht worden seien. Da die eingesetzten Polizeibeamten keine Namensschilder oder andere Identifizierungszeichen, sondern nur Nummern auf den Helmrückseiten getragen hätten, sei anderen Möglichkeiten zur Aufklärung der Identität der handelnden Beamten besondere Bedeutung zugekommen. Verfügbares Videomaterial sei jedoch nicht vollständig ausgewertet und weitere Zeugen seien nicht vernommen worden. Der Mangel an Identifizierungsmöglichkeiten der eingesetzten Beamten sei daher nicht durch eine ausreichende spätere Untersuchung ausgeglichen worden.

Urteil vom 03.10.2017 – 8675/15 und 8697/15

**(N. D. und N. T. ./ Spanien)**

Spanien hat gegen das Verbot der Kollektivabschiebung (Art. 4 des 4. Protokolls zur EMRK) sowie das Recht auf wirksamen Rechtsschutz (Art. 13 EMRK in Verbindung mit Art. 4 des 4. Protokolls) verstoßen, als es Staatsangehörige Malis und der Elfenbeinküste nach Versuchen, illegal in die spanische Exklave Melilla vorzudringen, umgehend nach Marokko abschoß. Der Gerichtshof hält zunächst fest, dass der Anwendungsbereich der Konvention eröffnet sei, sobald ein Mitgliedstaat die ausschließliche und andauernde Kontrolle über betroffene Personen ausübe. Dies sei hier ab dem Moment der Fall gewesen, als die Beschwerdeführer die zwischen Marokko und Melilla errichteten Absperrungen hinuntergeklettert seien. Die vorgenommenen Abschiebungen stellten unzulässige Kollektivabschiebungen dar, da sie ohne vorhergehende administrative oder gerichtliche Entscheidungen erfolgt seien und ihnen kein individualisiertes Verfahren, nicht einmal eine Identitätsfeststellung, vorausgegangen sei. Die Beschwerdeführer hätten auch keinerlei Zugang zu Rechtsschutzmöglichkeiten gehabt.

Urteil vom 21.09.2017 – 51405/12

**(Axel Springer SE und RTL Television GmbH ./ Deutschland)**

Mit inzwischen rechtskräftigem Urteil hat der Gerichtshof die Beschwerden des Springer-Verlags und von RTL wegen Verletzung der Meinungsfreiheit (Art. 10 EMRK) durch presserechtliche/sitzungspolizeiliche Anordnungen im Rahmen eines Strafprozesses zurückgewiesen. In einem Strafverfahren wegen Mordes hatte das Landgericht Potsdam angeordnet, dass Bilder des Angeklagten nur mit unkenntlich gemachtem Gesicht veröffentlicht werden durften. Der EGMR hebt hervor, dass das Landgericht das Berichterstattungsinteresse der Presse sorgfältig gegen das Persönlichkeitsrecht des Angeklagten, der keine Person des öffentlichen Lebens sei, abgewogen habe. Im Ergebnis sei die Anordnung zu dessen Schutz verhältnismäßig gewesen, zumal nur ein begrenztes öffentliches Interesse an dem Gerichtsverfahren bestanden habe und nicht unkenntlich gemachte Bilder des Angeklagten keinen wesentlichen Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung beigetragen hätten. Darüber hinaus habe der Angeklagte auch selbst nie die Aufmerksamkeit der Medien gesucht oder öffentliche Kommentare abgegeben. Der Gerichtshof merkt ferner an, dass das Geständnis des Angeklagten zu Beginn des Prozesses die Unschuldsvermutung nicht beseitigt habe und in die Abwägung auch einzustellen gewesen sei, welche negativen Auswirkungen die Verbreitung nicht unkenntlich gemachter Bilder auf eine spätere Resozialisierung des Angeklagten im Falle einer Verurteilung hätte.

---

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

---

## Interview mit dem Präsidenten des Hamburgischen OVG Friedrich-Joachim Mehmel

Das beherrschende Thema in der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist bereits seit einiger Zeit die Flüchtlingskrise und der damit einhergehende sprunghafte Anstieg an gerichtlichen Asylverfahren. Mit dem Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht ist bereits die Möglichkeit der Sprungrevision in Asylsachen eingeführt worden. Welche weiteren prozessualen Änderungen sind aus Ihrer Sicht notwendig?

Das Stichwort ist: Beschleunigung durch Vereinheitlichung. Die Eröffnung der Möglichkeit der Sprungrevision ist daher nur ein erster, kleiner Schritt. Die Präsidentenkonferenz hat sich deswegen einstimmig, wie auch schon in ihrer Abschlusserklärung 2015, für die Beschwerde- bzw. Berufungszulassung durch das Verwaltungsgericht bei Asylsachen von grundsätzlicher Bedeutung bzw. bei der Berufungszulassung darüber hinaus bei Divergenz ausgesprochen. Ferner wurde eine Klarstellung gefordert, dass das Bundesverwaltungsgericht als Revisionsinstanz in Asylsachen auch fallübergreifende allgemeine Tatsachenfragen überprüfen kann.

Erlauben sie mir in diesem Zusammenhang aber noch eine Anmerkung zu den Erwartungshaltungen von Politik und Öffentlichkeit an die Verwaltungsgerichtsbarkeit zur schnellen Erledigung der Asylverfahren: Natürlich ist es auch unsere Pflicht, mit den vorhandenen Ressourcen effektiv und effizient die Verfahren abzuwickeln. Verwaltungsbehörden – wie das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – und Verwaltungsgerichte haben im Rechtsstaat unterschiedliche Funktionen. Aufgabe der Verwaltungsbehörden ist es, in einem rechtsstaatlichen Verfahren den Sachverhalt vollständig zu ermitteln und unter Anwendung des materiellen Rechts eine Entscheidung zu treffen. Die Verwaltungsgerichte sind demgegenüber grundsätzlich auf eine nachgehende Kontrolle beschränkt. In der Vergangenheit ist es immer wieder zu strukturellen Defiziten im behördlichen Asylverfahren gekommen, die neben der Vielzahl der Asylverfahren unsere Arbeit in einem anschließenden gerichtlichen Verfahren zusätzlich erschwert haben bzw. erschweren.

Große Sorge muss uns die Entwicklung in den allgemeinen Verfahren bereiten. Es ist infolge der großen Anzahl von Asylverfahren und ausländerrechtlichen Eilverfahren angesichts der beschränkten personellen Kapazitäten bundesweit eine Tendenz zu steigenden Beständen und steigenden Laufzeiten zu verzeichnen. Diese Entwicklung kann dem Ansehen und der Akzeptanz der Verwaltungsgerichtsbarkeit schaden.



Friedrich-Joachim Mehmel

**Wie stehen Sie zum Einsatz von Richtern auf Zeit? Gibt es aus Ihrer Sicht andere bessere Konzepte, um kurzfristig der Verfahrensflut Herr zu werden? In Niedersachsen ist zum Beispiel eine Nichtjuristin als wissenschaftliche Mitarbeiterin zur Unterstützung der Richter eingestellt worden.**

Persönlich stehe ich dem Einsatz von Richtern auf Zeit aus systemischen Gründen skeptisch gegenüber. Hier scheint mir der sehr viel sinnvollere Weg eine zeitlich beschränkte Abordnung von Richterinnen und Richtern aus anderen Gerichtsbarkeiten zu sein, wie er etwa in Nordrhein-Westfalen praktiziert wird. Solche Abordnungen sind gerade bei großen Gerichten mit der damit einhergehenden Personalfluktuationsituation so gestaltbar, dass die Richterinnen und Richter ggf. später wieder an ihr Stammgericht zurückwechseln können. Für die Verwaltungsgerichtsbarkeit sind die Abordnungen von Vorteil, weil die abgeordneten Richterinnen und Richter regelmäßig schon über erhebliche richterliche Erfahrung verfügen. Sie können aber auch für die abordnenden Gerichte von Vorteil sein, wenn diese den Personalkörper durch Neueinstellungen verjüngen wollen.

Das Verwaltungsgericht Hamburg hat – soweit ersichtlich – als erstes Gericht wissenschaftliche Mitarbeiter zur Unterstützung der Asylkammern eingestellt. Trotz anfänglicher Skepsis bei Richterinnen bzw. Richtern hat sich dieses Modell derart bewährt, dass die Zahl in Hamburg inzwischen auf drei aufgestockt worden ist. Erleichterungen für

die tägliche Arbeit ergeben sich insbesondere im Hinblick auf die Zusammenstellung bzw. Auswertung von Erkenntnisquellen, Sachverhaltsrecherchen sowie Terminabstimmungen, insbesondere mit Rechtsanwälten und Dolmetschern. Genauso wichtig ist allerdings auch, sich konsequent um die Richterinnen und Richter zu kümmern und insbesondere die jungen Richterinnen und Richter z.B. in Arbeitstechniken, Verhandlungsführung etc. zu schulen, zur Abfassung verständlicher, praxistauglicher Entscheidungen zu ermutigen.

**Kann die Einführung von Hauptsacheverfahren ohne mündliche Verhandlung oder die Einrichtung von speziellen Asylkammern die Bearbeitung der Klagen erleichtern?**

Es liegt auf der Hand, dass die Einführung spezieller Asylspruchkörper die Bearbeitung der Asylverfahren allein schon wegen der großen Synergie-Effekte deutlich erleichtert. Dieser Effekt gilt natürlich auch für andere Rechtsgebiete, zum Beispiel im Baurecht oder Beamtenrecht. Der Grad der Spezialisierung hängt allerdings auch und gerade von der Größe des jeweiligen Gerichtes ab. Soweit befürchtet wird, dass die Spezialisierung gerade im Asylbereich zu Motivationsverlusten führen könnte, könnte dem zum Beispiel durch die Einführung eines Eingangssockels von allgemeinen Sachen in geringem Umfang, die nicht in die Spezialzuständigkeit anderer Kammern fallen, entgegengewirkt werden.

**Anfang Oktober tagte in Hamburg gerade die Präsidentenkonferenz, also eine Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe sowie des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts. Aus welchen Gründen wurde diese Konferenz ins Leben gerufen, was sind ihre Ziele und wie oft tagt sie?**

In Hamburg hat im Oktober die 57. Jahrestagung der Präsidentinnen und Präsidenten Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe sowie des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts stattgefunden. Sie wird jährlich, regelmäßig im Oktober, durchgeführt und läuft über zwei Arbeitstage. Daneben gibt es im April die sogenannte Frühjahrstagung in zeitlich deutlich reduziertem Umfang. Alle Gerichtsbarkeiten einschließlich der Landesverfassungsgerichte und des Bundesverfassungsgerichtes führen derartige Konferenzen durch. Es gibt regelmäßig einen Austausch über die Belastungssituation der jeweiligen Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte bzw. Verwaltungsgerichtshöfe sowie des Bundesverwaltungsgerichts. Daneben stehen regelmäßig die die Verwaltungsgerichtsbarkeit betreffenden Themen auf der Tagesordnung, zuletzt immer wieder auch die Belastung durch die Asylverfahren, aber auch die Einführung der elektronischen Akte, Fragen der Rechtsmittelreform oder der Situation der Verwaltungsgerichtsbarkeit insgesamt. In diesem Zusammenhang möchte ich beispielsweise auf das von fünf Präsidentinnen und Präsidenten erstellte Papier »Verwaltungsgerichtsbarkeit – quo vadis?« (z.B. abrufbar unter [www.Zukunft-der-Verwaltungsgerichtsbarkeit.de](http://www.Zukunft-der-Verwaltungsgerichtsbarkeit.de)), welches Gegenstand der Präsidentenkonferenz 2015 gewesen ist, verweisen.

**Welche Themen standen bei der diesjährigen Präsidentenkonferenz im Vordergrund? Gibt es konkrete Vorschläge?**

Zentrales Thema der diesjährigen Präsidentenkonferenz war die Belastung der Verwaltungsgerichte durch und der Umgang mit Asylverfahren und damit zusammenhängender Fragen der Rechtsmittelform, hier nicht nur in Bezug auf Asylverfahren, sondern auch auf die übrigen Verfahren. Insoweit möchte ich auf die diesjährige Abschlusserklärung der Präsidentenkonferenz Bezug nehmen. Daneben haben Themen wie die Entwicklung eines einheitlichen elektronischen Fachverfahrens sowie die Gestaltung von Beurteilungsrichtlinien eine Rolle gespielt.

**Kommen wir zum elektronischen Rechtsverkehr: Was ist zurzeit schon möglich und wo besteht noch Handlungsbedarf? Wie sind die bisherigen Erfahrungen insgesamt mit der elektronischen Kommunikation?**

Da die Einführung der elektronischen Akte bzw. des elektronischen Rechtsverkehrs bisher Sache der Länder war, lässt sich hier ein einheitliches Bild nicht zeichnen. Nach dem Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten aus dem Jahr 2013 besteht für alle Länder grundsätzlich ab 01.01.2018 die Pflicht, den ERV (mit Ausnahme von Strafverfahren) flächendeckend zu eröffnen. Ob einzelne Länder von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, diesen Zeitpunkt – ggf. nur für einzelne Verfahrensbereiche – bis spätestens 01.01.2020 per Rechtsverordnung hinauszuschieben, ist mir nicht bekannt. Aus meiner Sicht kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass es zu einer deutlichen Verfahrenserleichterung durch die elektronische Kommunikation gekommen ist bzw. durch den weiteren Ausbau kommen wird. Mir scheint eher von Bedeutung zu sein, dass die Anwälte das Ganze auch jetzt schon nutzen, auch wenn sie hierzu erst ab 2022 verpflichtet sind. Und an den jeweiligen Gerichten muss es gelingen, die Akzeptanz sowohl im nichtrichterlichen als auch im richterlichen Bereich zu gewährleisten.

Erlauben Sie mir an dieser Stelle noch einige Anmerkungen zu einem jedenfalls im weitesten Sinne damit zusammenhängenden anderen Bereich. Wir werden in den nächsten Jahren durch die immer weitergehende Einführung von Algorithmen und künstlicher Intelligenz eine zum Teil signifikante Veränderung des Verwaltungshandelns erfahren. Algorithmen werden in immer stärkerem Ausmaß Steuerungs- und Entscheidungsfunktionen in der Verwaltung bzw. im Verhältnis zwischen der Verwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern erhalten. Hier wird sich die Frage der demokratischen Legitimation ebenso stellen wie die Frage, inwieweit eine wirksame Rechtskontrolle durch die Gerichte gewährleistet werden kann, wenn auf diese Weise das Verhalten von Bürgerinnen und Bürgern (quasi als Normersatz) gesteuert werden soll und damit auch in die Rechte des Einzelnen eingegriffen werden könnte.

Deutsche staatliche Stellen sind in letzter Zeit vermehrt Ziel von Hacker-Angriffen aus dem Ausland geworden. Einen großen Angriff gab es im vergangenen Jahr auf das IT-System des Deutschen Bundestags. Wie wird an den Gerichten dafür gesorgt, dass die Kommunikation über das Internet sicher ist? Wie steht es um den Datenschutz in den gerichtlichen Verfahren?

Auch hier gilt, dass dies eine an die jeweiligen Bundesländer, die dortigen Justizministerien bzw. Justizbehörden und Gerichte zu adressierende Frage ist. Daher verbietet sich eine generalisierende Antwort. Allerdings ist und wird es unsere Aufgabe als Gerichtsleitungen sein, auch im Zusammenwirken mit den anderen Gerichtsbarkeiten, den Richterinnen und Richtern, den Personalvertretungsorganen und beispielsweise den Datenschutzbeauftragten, hier für höchste Sicherheitsstandards zu sorgen.

Im Zusammenhang mit dem G20-Gipfel in Hamburg kam es zu massiven gewalttätigen Ausschreitungen, die eine Schneise der Verwüstung hinterlassen haben. Was muss getan werden, damit sich solche Situationen nicht wiederholen? Bedarf es Änderungen im Versammlungsrecht oder handelt es sich lediglich um eine Frage der Rechtsdurchsetzung?

Zunächst vorab: Das Verwaltungsgericht Hamburg und das Hamburgische Obergerverwaltungsgericht haben bei der Bewältigung der Vielzahl von einschlägigen demonstrationsrechtlichen Eilverfahren wie auch bei der damit verbundenen Pressearbeit einen hervorragenden Job gemacht, der auch auf großen Respekt gestoßen ist. Grundsätzlich lässt sich sagen, dass die Verfahren bzw. Konfliktlagen mit dem bestehenden rechtlichen Rahmen gut zu bewältigen waren.

Eine Änderung des Versammlungsrechts ist vor diesem Hintergrund meines Erachtens nicht indiziert.

Eine ganz andere Frage ist, inwieweit die insbesondere durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgestellten Grundsätze nicht noch einmal einer kritischen Reflexion bedürfen. Ich höre immer wieder aus verschiedenen Obergerichten, dass gerade im Bereich von Demonstrationen, die von gewaltbereiten Hooligans oder von Links- bzw. Rechtsradikalen angemeldet werden, denen erkennbar auf der Stirn geschrieben steht, dass das Demonstrationsrecht allein oder vor allem zum Zwecke der Gewaltanwendung benutzt wird, diese Grundsätze nicht immer praxisgerechte Entscheidungen ermöglichen würden. Hier gibt es mit Sicherheit keine leichten Antworten. Aus gutem Grund hat das Schutzgut der Demonstrationsfreiheit einen sehr hohen Rang. Würde man sich von der öffentlichen Meinung leiten lassen, bestünde die Gefahr, dass, wenn man einmal die Tür öffnet, am Ende Demonstrationen auch auf Grund unliebsamer Meinungen untersagt werden könnten. Andererseits muss man allerdings auch sagen, dass in den von mir beschriebenen Fällen für normale Bürgerinnen und Bürger die Rechtsprechung hierzu manchmal kaum nachvollziehgeschweige denn vermittelbar ist. Eine solche Entwicklung kann sicherlich auch dazu beitragen, die Legitimität staatlichen Handelns wie auch das Gewaltmonopol des Staates praktisch zu beeinträchtigen.

---

*Das Interview führte Katrin Silja Kurz, Berlin.*

---

## Interview mit dem Präsidenten des Niedersächsischen OVG Dr. Thomas Smollich

Sehr geehrter Herr Präsident, auch die Verwaltungsgerichte in Niedersachsen leiden unter der starken Zunahme von Asylverfahren. Seit Mitte September erhält die niedersächsische Verwaltungsgerichtsbarkeit Unterstützung durch eine Entscheiderin aus dem BAMF, die selbst nicht Volljuristin ist. Wie genau soll deren Einsatz aussehen? Inwieweit bestehen hier Vorteile gegenüber dem Einsatz von Richtern auf Zeit?

Unsere neue Mitarbeiterin Frau Jarke wird gemeinsam mit einem langjährigen Mitarbeiter der Bibliothek am Niedersächsischen Obergerverwaltungsgericht die niedersächsischen Asylrichter durch Einzelrecherchen zu Herkunftsländern und Dublin-Mitgliedstaaten unterstützen. Hierzu werden Erkenntnismittel ausgewertet und auch die Interessenlage ihrer Urheber eingeordnet. Aufgrund ihrer Sprachkenntnisse kann Frau Jarke auch englischsprachige Quellen auswerten und Richtern zum Beispiel eine deutsche Zusammenfassung zur Verfügung stellen, was gerade Kollegen entlastet, die mit der Sprache nur unregelmäßig in Berührung kommen. Dadurch wird den Asylrichtern Arbeit abgenom-

men, für die sie aufgrund der hohen Arbeitsbelastung inzwischen zu wenig Zeit haben. Parallel zu der Unterstützung im konkreten Einzelfall sollen auch die Strukturen zur senats- und richtersübergreifenden Verfügbarkeit von Erkenntnismitteln verbessert werden. Zwar sind inzwischen zahlreiche Erkenntnismittel in diversen Datenbanken vorhanden, doch müssen diese auch gesichtet, ausgewertet und überhaupt erst gefunden werden. Hierfür sind zentral zur Verfügung gestellte Erkenntnismittellisten, die von den jeweils zuständigen Spruchkörpern dann auszugsweise verwendet oder auch ergänzt werden können, eine Möglichkeit. Der Aufbau eines solchen landesweiten Ordnungssystems wird die Effizienz durch die Reduzierung unnötiger Mehrfacharbeit und -recherche in den Verwaltungsgerichten steigern. Die neu geschaffene Stelle ist dabei mit dem Einsatz von Richtern auf Zeit nicht vergleichbar. Die rechtliche Einordnung bleibt richterliche Aufgabe, doch für die genannten Unterstützungsleistungen bedarf es keines Richteramtes. Wir haben uns im Gegenteil bewusst für einen frischen Blick aus einer



Dr. Thomas Smollich

Fachrichtung abseits der Rechtswissenschaft entschieden und bewusst nach einem Politikwissenschaftler gesucht. Diesen Blick bringt Frau Jarke, die Staats- und Verwaltungswissenschaft studiert hat, mit. Gleichzeitig verfügt sie aufgrund ihres Studiums und ihrer vorherigen Tätigkeit beim BAMF über die nötigen rechtlichen und fachlichen Kenntnisse, um die Relevanz von Erkenntnismitteln im Asylverfahren einordnen zu können. Ich denke, dass die Kollegen an den Verwaltungsgerichten die zusätzliche Unterstützung gerne annehmen werden.

**Die Sprungrevision ist im Asylprozessrecht bereits eingeführt worden. Welche weiteren Veränderungen im Prozessrecht sind aus Ihrer Sicht notwendig, um der Verfahrenslut Herr zu werden?**

Auf ihrer letzten Jahrestagung am 05. und 06.10.2017 in Hamburg haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe der Länder sowie der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts in ihrer Abschlusserklärung deutlich gemacht, dass weitere Änderungen des Prozessrechts im Asylverfahren dringend erforderlich sind, um die effektive gerichtliche Überprüfung tausender Asylbescheide zu gewährleisten und der nicht mehr hinzunehmenden Uneinheitlichkeit der Rechtsprechung zu begegnen. Die dort genannten Änderungen sind auch aus meiner Sicht zwingend notwendig, auch wenn sie ein erhöhtes Aufkommen an Asylverfahren in der zweiten Instanz nach sich ziehen können. Die Möglichkeit für die Verwaltungsgerichte, die Berufung bei grundsätzlicher Bedeutung oder Divergenz zuzulassen bzw. auch in Eilverfahren bei grundsätzlicher Bedeutung eine Beschwerde zuzulassen, würde letztlich zu schnelleren Klärungen grundsätzlicher Tatsachen- und Rechtsfragen führen und damit zum zügigeren Verfahrensabbau in der ersten Instanz. Soweit es die jetzt schon bestehende Alternative der Sprungrevision betrifft, hilft diese nicht weiter, wenn es um die Beurteilung tatsächlicher Verhältnisse im Herkunftsland geht. Deshalb wäre hier geboten klarzustellen, dass das Bundesverwaltungsgericht im Asylverfahren auch fallübergreifende allgemeine Tatsachenfragen überprüfen kann.

Damit einhergehend und ergänzend wäre aus meiner Sicht eine ernsthafte Prüfung wünschenswert, den Gerichten der zweiten Instanz wie in allgemeinen Verfahren auch im Asylverfahren in Ausnahmefällen eine Zurückverweisung an die erste Instanz unabhängig von der Antragstellung eines Beteiligten zu ermöglichen. Zu denken wäre dabei insbesondere an Fälle, in denen etwa eine Anhörung der Antragsteller oder eine Prüfung von Tatsachenfragen unterblieben ist, weil es nach der – von der zweiten Instanz nicht geteilten – Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht darauf ankam. Eine konkrete Ausgestaltung sollte der Diskussion vorbehalten bleiben.

**Welche Erfahrungen haben Sie bisher mit dem Elektronischen Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP) gemacht? Wo sind noch Weiterentwicklungen notwendig?**

Die niedersächsische Verwaltungsgerichtsbarkeit hat durch die flächendeckende Einführung des EGVP bereits im November 2013, also zu einem sehr frühen Zeitpunkt, den elektronischen Rechtsverkehr eröffnet. Das EGVP wird seitdem intensiv genutzt, wie die Größenordnung von mehr als 150.000 EGVP-Postausgängen im Zeitraum vom 01.01. bis zum 30.09.2017 verdeutlicht. Unsere Erfahrungen mit dem EGVP bewerte ich als sehr positiv, insbesondere führt dessen Einsatz – vor allem in Zeiten hoher Belastung durch zahlreiche Asylverfahren – zu deutlichen Entlastungen im Bereich der Serviceeinheiten.

Dass kurzfristig Weiterentwicklungen des EGVP notwendig sein werden, folgt schon aus den zum 01.01.2018 in Kraft tretenden rechtlichen Vorgaben des sogen. E-Justice-Gesetzes. Ab diesem Zeitpunkt werden von den gerichtlichen Kommunikationspartnern »besondere«, auf der EGVP-Infrastruktur aufbauende Postfächer, wie beispielsweise das besondere elektronische Anwaltspostfach oder das besondere elektronische Behördenpostfach, aber auch DE-Mails verwendet werden. Im Zuge dessen stehen auf gerichtlicher Seite Anpassungen bevor. Außerdem werden wir von der uns rechtlich eröffneten Möglichkeit Gebrauch machen, Behörden und Rechtsanwälte über diese Postfächer initiativ in den elektronischen Rechtsverkehr einzubinden. Wir erwarten und erhoffen also eine deutliche Zunahme der elektronischen Kommunikation.

Diese Umbruchsituation stellt unsere Gerichtsbarkeit derzeit vor große Herausforderungen, bietet aber zugleich die Chance, den elektronischen Rechtsverkehr weiter zu fördern.

**Wie sieht die Personalsituation in der niedersächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeit zurzeit aus? Werden weitere Stellen geschaffen bzw. besetzt?**

Die Zunahme der Asylverfahren hat das Justizministerium veranlasst, frühzeitig die Voraussetzungen für personelle Verstärkungen bei den Verwaltungsgerichten zu schaffen. In Umsetzung des Haushalts konnten bei den Verwaltungsgerichten 6 neue Kammern gebildet werden. Die Zahl der Richterinnen und Richter bei den Verwaltungsgerichten ist derzeit auf 190 erhöht worden. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit wird aktuell durch 12 abgeordnete Kolleginnen und Kollegen aus den Geschäftsbereichen der Oberlandesgerichte

und Generalstaatsanwaltschaften unterstützt. Weitere Abordnungen, zum Teil auch aus anderen Fachgerichtsbarkeiten, sind geplant.

Die Personalentwicklung im Bereich des richterlichen Dienstes in den vergangenen Jahren lässt sich im Einzelnen (Stand 14.8.2017) wie folgt darstellen:

Jahr	Bestand Kopfzahl Ko	Bestand AKA
2014	143	139,11
2015	157	153,81
2016	179	174,10
2017	190	184,82

Aufgrund der Neueinstellung hat sich die Zahl der Proberichterinnen und Proberichter bei den sieben Verwaltungsgerichten Niedersachsens auf derzeit 51 erhöht.

Unabhängig von diesen Personalverstärkungen verbleibt ein weiterer hoher Personalbedarf. Im Blick auf die auch 2017 zu verzeichnende hohe Eingangsbelastung bei den Verwaltungsgerichten (in erster Linie, aber nicht nur im Bereich der Asylverfahren) ergibt sich – allein anhand der Eingänge – ein tatsächlicher Personalbedarf von über 250 Richterinnen und Richtern. Bei einer Berechnung nach Peßky-Fach liegt die tatsächliche durchschnittliche Belastung im Richterdienst bei 1,62. Es liegt auf der Hand, dass die Eingänge durch den – deutlich unter dem Bedarf liegenden – Personalbestand nicht abgearbeitet werden können und sich folglich erhebliche Bestände aufbauen. Ein zu prognostizierender Rückgang der Verfahren bei dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge kann vor diesem Hintergrund keinen Anlass bieten, schon jetzt Personal bei den Verwaltungsgerichten abzuschmelzen. Entsprechendes sieht allerdings der Haushaltsplan 2017/2018 für die Verwaltungsgerichte vor. Insofern betrachte ich es als meine Aufgabe darauf hinzuwirken, die geschaffenen zusätzlichen Stellen – entgegen der bestehenden kw-Vermerke – auch über den 31.12.2018 hinaus zu sichern und für weitere Entlastungsmöglichkeiten der Richterinnen und Richter der niedersächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeit zu sorgen. Hierfür werde ich mich bei der nach den kürzlich in Niedersachsen stattgefundenen Landtagswahlen neu zu bildenden Landesregierung nach Kräften einsetzen.

#### Welche Projekte stehen in den kommenden Jahren an? Welche Themen liegen Ihnen persönlich besonders am Herzen?

In den kommenden Jahren wird die Einführung der elektronischen Gerichtsakte die niedersächsische Verwal-

tungsgerichtsbarkeit besonders beschäftigen. Wir werden im Laufe des nächsten Jahres an einem Verwaltungsgericht und an dem Obergericht mit einer Pilotierung beginnen. Darüber hinaus werden wir uns an der Evaluierung des Rechtsmittelrechts aktiv beteiligen. Ob weitere Projekte von einem neuen Justizminister beabsichtigt sind, werden wir abwarten müssen.

Die Niedersächsische Verwaltungsgerichtsbarkeit ist derzeit gut aufgestellt. Ich möchte den eingeschlagenen Weg zu einer modernen Gerichtsbarkeit fortsetzen. Dies gilt sowohl für die technische und personelle Ausstattung als auch für die Organisation. Deshalb liegt mir zum einen die Pilotierung der elektronischen Gerichtsakte am Herzen, weil sie die Chance für eine neue Betrachtung auf unsere Geschäftsabläufe eröffnet und sich Möglichkeiten einer effektiven Aufgabenerledigung ergeben können. Dabei ist mir besonders wichtig, alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in diesen Veränderungsprozess miteinzubeziehen, ihr Wissen und ihre Erfahrungen zu nutzen und ihre Sorgen ernst zu nehmen. Und bei aller Veränderung darf unsere eigentliche Arbeit, nämlich Rechtsstreitigkeiten in angemessener Zeit zu erledigen, niemals aus dem Blick geraten.

Zum anderen liegen mir die Weiterentwicklung unseres Personals und die Integration unserer jungen Kolleginnen und Kollegen besonders am Herzen. Im Berufsalltag zu bestehen und sich der Bedeutung der Stellung eines Richters bewusst zu werden stellen eine große Herausforderung dar. Deshalb möchte ich Angebote zur Weiterentwicklung sowohl in fachlicher als auch in persönlicher Hinsicht machen. Angesichts der starken Belastung gewinnt darüber hinaus das Gesundheitsmanagement zunehmend an Bedeutung. In der Verknüpfung von Personalentwicklung und Gesundheitsförderung sehe ich deshalb einen wichtigen Weg zur Förderung der beruflichen Zufriedenheit.

Als drittes ist für mich die verbesserte Vermittlung der Bedeutung der Verwaltungsgerichtsbarkeit für einen Rechtsstaat wichtig. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit hat die Funktion, die Rechte des Bürgers gegenüber dem Staat zu schützen. Dieser Satz klingt vielleicht banal, ist aber für ein rechtstaatliches Staatswesen von elementarer Bedeutung. Es gelingt uns nicht immer, das ausreichend zu vermitteln. Daran möchte ich weiter arbeiten.

---

*Das Interview führte Katrin Silja Kurz, Berlin.*

---

## 200 Jahre Staatsrat in Kolumbien

# Interview mit der Direktorin des Rechtsstaatsprogramms Lateinamerika der Adenauer-Stiftung

Vom 30.10. bis zum 02.11.2017 hat der Staatsrat der Republik Kolumbien sein 200jähriges Bestehen mit einer Vortragsveranstaltung gefeiert. Glückwünsche und Vorträge wurden aus allen Kontinenten überbracht. Auch ich hatte die Ehre und das Vergnügen, für das Bundesverwaltungsgericht an der Veranstaltung teilzunehmen und Glückwünsche in Form von Vorträgen zur richterlichen Unabhängigkeit und zum Richterdisziplinarrecht zu überbringen.

Vor 200 Jahren gründete Simón Bolívar den kolumbianischen Staatsrat nach französischem Vorbild. Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts nimmt der Staatsrat auch die Funktion des Obersten Verwaltungsgerichts der Republik Kolumbien wahr. Daneben kommt er seiner – in Deutschland nicht so bekannten – Beratungsfunktion gegenüber der Regierung nach. Das Jubiläum trifft auf Kolumbien in einer Zeit des Umbruchs. Über fünf Jahrzehnte herrschten in manchen Landesteilen bürgerkriegsähnliche Zustände. Beteiligt hieran waren Rebellengruppen, die sich durch den Verkauf von Drogen finanzierten, sowie Regierungstruppen und Söldnergruppierungen, die Privatleute zum Schutz ihrer Person oder ihrer Unternehmen engagiert hatten. Die internationale Wahrnehmung Kolumbiens war auf Mord, Entführung und Drogenhandel reduziert. Im vergangenen Jahr ist es Präsident Santos jedoch gelungen, mit der wichtigsten Rebellengruppe, den FARC, Frieden zu schließen, was ihm den Friedensnobelpreis und Kolumbien hoffentlich eine neue, friedlichere Epoche eingebracht hat.

Der Friedensschluss stellt nun auch die Justiz vor gewaltige Aufgaben: Im Rahmen eines Systems der Übergangsjustiz sollen mit Hilfe eines Sondergerichtshofs (Jurisdicción Especial para la Paz – JEP) Straftaten, die mit der Rebellion in Zusammenhang stehen, aufgearbeitet, jedoch im Falle von vollständiger Kollaboration und Geständnissen nur mit vergleichsweise milden Strafen belegt werden. Ebenso sollen kleine und mittlere Bauern, die bislang ihren Lebensunterhalt durch den Kokaanbau verdienten, straffrei auf andere Produkte umgeleitet werden. Eine weitere gewaltige Baustelle der Justiz dürfte die Korruption im Lande sein, die nicht einmal vor der Justiz halt macht.

Das Rechtsstaatsprogramm Lateinamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Bogotá arbeitet an diesen Themen von jeher. Am Rande der Veranstaltung hatte ich Gelegenheit, mich mit der Direktorin des Programms, der deutschen Juristin Dr. Marie-Christine Fuchs, zu unterhalten:

**Frau Dr. Fuchs, Sie sind die Leiterin des Rechtsstaatsprogramms Lateinamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung. Worin genau bestehen Ihre Aufgaben?**

Erstmal vielen Dank für die Möglichkeit des Interviews. Als deutsche promovierte Juristin bin ich seit eineinhalb Jahren in Kolumbien als Leiterin des Rechtsstaatsprogramms Lateinamerikas tätig. Dies hat mich im Gegensatz zu meiner vorherigen Tätigkeit als Anwältin vor neue spannende Herausforderungen gestellt. Im Wesentlichen geht es beim Rechtsstaatsprogramm darum, den Rechtsstaat, Demokratie und Menschenrechte in der Region Lateinamerika zu fördern. Das sind natürlich sehr hehre Ziele. Was machen wir genau: Wir sind ein kleines Team von sieben Personen, sechs Kolumbianerinnen und Kolumbianer und ich. Wir versuchen durch Veranstaltungen aller Art, vom klassischen Seminar z.B. zu verfassungs- oder verwaltungsrechtlichen Fragestellungen bis hin zum virtuellen Menschenrechtskurs, in dem z.B. lateinamerikanischen Juristen die Falllösungstechnik, die hier noch nicht so verbreitet ist, näher gebracht wird, rechtsstaatliche und juristische Standards zu verbessern. Ein weiteres unserer Arbeitsmittel ist die klassische Publikation. Wir versuchen, lohnenswerte Veröffentlichungen zu fördern und zu unterstützen und geben selbst solche heraus.

Es handelt sich nicht um eine rein administrative Aufgabe, Veranstaltungen und Publikationen zu unterstützen und zu finanzieren, sondern wir konzipieren diese auch inhaltlich und beteiligen uns mit Fachvorträgen an selbigen. Es gibt immer wieder neue spannende Themen, über die wir sprechen und in Dialog treten. Gerade weil wir ein Regionalprogramm sind und in ganz Lateinamerika von Mexiko bis Argentinien tätig sind, schauen wir hinsichtlich bestimmter rechtlicher Fragen auch, was macht Kolumbien, was Argentinien, was macht Chile, was kann der eine von dem anderen lernen und – als Vertreterin einer deutschen politischen Stiftung – auch was macht Deutschland, was können die Deutschen von den Lateinamerikanern lernen und natürlich auch umgekehrt.

**Wo sehen Sie die größten Herausforderungen für den Rechtsstaat in Kolumbien?**

Wie in der Presse in den letzten Monaten auch in Deutschland bekannt geworden ist, ist der Friedensprozess in Kolumbien gerade auch für den Rechtsstaat im Moment die größte Herausforderung. Dies im Wechselspiel mit der in Kolumbien tagesüblichen Korruption, die leider auch vor der Justiz in Kolumbien nicht Halt macht.

Im Friedensprozess besteht für die Juristen jetzt die Aufgabe, den 50 Jahre lang andauernden bewaffneten Konflikt mit der FARC-Guerilla und auch mit der zweiten Guerillaorganisation, der ELN, endlich hinter sich zu lassen. Zur Aburteilung der im Rahmen des Konflikts mit der FARC begangenen Verbrechen ist ein System der Übergangsjustiz mit u.a. einem Sondergericht für den Frieden und einer Wahrheitskommission geschaffen worden, in dem es darum geht, die Opfer des Konflikts – auch immateriell – zu entschädigen, Wiedergutmachungsarbeit zu leisten und natürlich auch die Täter ihrer gerechten Strafe zuzuführen.

Zweite Herausforderung – und beide Herausforderungen beeinflussen sich in einer gewissen Art und Weise gegenseitig – ist die flagrante Korruption, die wir in Kolumbien auch aufgrund des bewaffneten Konflikts oder gerade wegen dieses bewaffneten Konflikts und des damit verbundenen illegalen Drogenhandels oder illegalen Bergbaus weiterhin zu verzeichnen haben. Als Deutscher mag man kaum glauben, dass hier z.B. vor einigen Monaten ein Korruptionsskandal aufgedeckt wurde, bezeichnenderweise zwischen dem Staatsanwalt für Antikorruption und diversen Richtern des Corte Suprema de Justicia, der vergleichbar ist mit unserem BGH. Diverse Strafrichter haben im Zusammenwirken mit Vertretern der Staatsanwaltschaft Urteile verkauft, also einen wahren Urteilshandel betrieben. Vertreter der Staatsanwaltschaft haben das Ermittlungsverfahren hinsichtlich Straftaten, die eigentlich zu einer Anklage hätten führen müssen, gegen Bezahlung eingestellt oder gar nicht erst eröffnet. Das

ist natürlich der Todesstoß für jede Art von Rechtsstaat. Jetzt geht es darum, korrupte Praktiken, die auch in der Justiz bestehen, zu bekämpfen und hoffentlich irgendwann mal auf ein Minimum zurückzuführen. Es geht darum, das Vertrauen der Bevölkerung in ihre Justiz wiederherzustellen.

**Während meines Aufenthalts und während vieler Gespräche mit Staatsräten des kolumbianischen Staatsrates hatte ich den Eindruck, dass Korruption hier bereits als sehr ernstes Problem erachtet wird. Können Sie schon von Fortschritten in der Korruptionsbekämpfung berichten?**

Neben dem oben erwähnten Urteilshandel, der sich in diesem Fall nur auf Kolumbien bezogen hat, kamen dieses Jahr einige weitere regionale, also lateinamerikaweite Korruptionsskandale gigantischen Ausmaßes ans Tageslicht. Auch in der deutschen Presse war von dem Odebrecht-Skandal oder von dem Petrobras-Skandal zu lesen, die beide in Brasilien ihren Anfang nahmen. Es wurde ein Korruptionsnetzwerk ausgehend von einer brasilianischen Baufirma namens Odebrecht aufgedeckt, die systematisch Politiker bis in allerhöchste politische Ebenen bestochen hat, diese sozusagen »gekauft« hat und illegal Wahlkampagnen finanziert hat. Das führte so weit, dass z.B. gegen vier Ex-Präsidenten Perus, aber auch gegen den ecuadorianischen Vizepräsidenten und seinen Amtskollegen aus Uruguay Ermittlungsverfahren im Fall Odebrecht eröffnet wurden. Einige von ihnen sitzen schon im Gefängnis, gegen die anderen wird ermittelt. Auch gegen den amtierenden Präsidenten Brasi-

Von links nach rechts: Staatsrätin Rocío Araújo Oñate, Staatsrat Danilo Alfonso Rojas Betancourth, Präsident des Staatsrats Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Direktorin des Rechtsstaatsprogramms Lateinamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung Marie-Christine Fuchs, Richter am Bundesverwaltungsgericht Carsten Günther, Vizepräsident des Staatsrats Germán Bula Escobar



liens Michel Temer bestehen Verdachtsmomente. Ebenfalls soll die Wahlkampfkampagne des in Kolumbien gerade amtierenden Präsidenten Juan Manuel Santos u.a. mit Geldern aus dem Kreise der Firma Odebrecht finanziert worden sein. Der brasilianische Ex-Präsident Lula wurde gerade zu neun Jahren Haft verurteilt, obwohl das Urteil noch nicht rechtskräftig ist.

Diese Kette von Skandalen hat zu einer Art »Wachrütteln« in Lateinamerika und auch in Kolumbien geführt. Es kam im letzten Jahr zu einer ganzen Welle von neuen Antikorruptionsgesetzen bis hin zu Verfassungsänderungen, Gründungen von staatlichen Antikorruptionskommissionen und weiteren Antikorruptionsinitiativen, nicht nur im allgemeinen gesellschaftlichen Bereich, sondern auch in der Justiz.

Gerade befinden wir uns bei der 200-Jahrfeier des kolumbianischen Staatsrats, zu deren Anlass Herr Dr. Günther nach Kolumbien gereist ist. Der Staatsrat nimmt in Kolumbien Funktionen wahr, die in Teilen denen des Bundesverwaltungsgerichts entsprechen. Das Rechtsstaatsprogramm Lateinamerika der KAS unterstützt seit 2015 eine Initiative des Staatsrats zu mehr Rechenschaftslegung im Staatsrat und zur Einführung eines Programms der Rechtskultur und Rechtsethik, was bisher in der Justiz noch etwas völlig Neues war. Dass auch Richter Rechenschaft ablegen müssen, was in Deutschland als selbstverständlich angesehen wird, ist bisher in Kolumbien leider noch nicht so gewesen. Aber durch die Korruptionsskandale der vergangenen Monate und Jahre ist hier glücklicherweise der Beginn eines Umdenkens zu verzeichnen.

**Ich kehre noch einmal zum Thema Friedensschluss zurück. Halten Sie den geschlossenen Frieden für unumkehrbar? Wie stabil ist die Situation?**

Das ist eine gute Frage und zugleich eine sehr schwierig zu beantwortende. Es gab vor einigen Wochen ein Urteil des kolumbianischen Verfassungsgerichts, das die Friedensverträge und auch die Verfassungsänderung, die nach den Friedensverträgen beschlossen wurde, um selbige in Kolumbien zu implementieren, für bindend erklärt hat; und bindend heißt unumkehrbar für die folgenden drei Regierungen in Kolumbien.

Damit sind wir aber schon beim schwierigsten Thema. In Kolumbien wird 2018 ein neuer Präsident gewählt. Der amtierende Präsident, der ja der »Friedenspräsident« war und für den Frieden auch den Friedensnobelpreis erhalten hat – Juan Manuel Santos – kann nicht wieder gewählt werden. Damit besteht ein großer Unsicherheitsfaktor, wer denn nun die Regierung im Land übernehmen wird. Einiges deutet darauf hin, dass der nächste Präsident aus dem konservativen politischen Lager stammen wird, das im Referendum zur Verabschiedung des Friedensvertrages im Oktober 2016 mehrheitlich für ein »Nein« zu selbigem geworben hat und damit erst einmal auch Erfolg hatte. Die Kolumbianer stimmten gegen den Friedensvertrag. Dieser wurde dann in überarbeiteter Form Ende 2016 vom kolumbianischen Parlament doch noch verabschiedet. Sicherlich wird der neue Präsident den Friedensprozess nicht rückgängig machen und kann es – wie erwähnt – rechtlich auch gar nicht. Auf die zukünftige einfach-gesetzliche Ausgestaltung des Prozesses und das

Tempo, in dem dieser vorangebracht wird, kann er aber natürlich Einfluss nehmen.

Zusammenfassend glaube ich nicht, dass der Frieden an sich in Gefahr ist, weil er so weit fortgeschritten und durch Verfassungsänderungen und Implementierung einfach-gesetzlicher Reformen so weit abgesichert ist, dass der Frieden an sich nicht mehr rückgängig zu machen ist. Aber natürlich ist Frieden nicht gleich Frieden und unterliegt immer der Interpretation durch die gegenwärtig amtierende Regierung. Und was dann der zukünftige Präsident aus dem Frieden macht, das bleibt wie gesagt abzuwarten.

**Was bedeutet der Friedensschluss genau für die Justiz im Lande?**

Der Friedensschluss hat auch für die Justiz einige gravierende Änderungen mit sich gebracht. Die prominenteste Änderung ist natürlich die Einführung der schon erwähnten Sondergerichtsbarkeit für den Frieden, ein neuartiges, sehr modernes Justizmodell, um die Straftaten, die während des 50 Jahre andauernden bewaffneten Konflikts mit der FARC-Guerilla begangen wurden, abzuurteilen. Es gibt Berechnungen, dass wenn man die Menge an Verbrechen, die in den letzten 50 Jahren während des bewaffneten Konflikts begangen wurden, der normalen Justiz zuführte, die Justiz über 100 Jahre lang nur mit der Aufklärung und Aburteilung dieser Verbrechen belastet und letztlich lahmgelegt wäre. Da man aber irgendwann auch mal zu einem normalen friedlichen Alltag zurückkehren muss, hat man beschlossen, dass den FARC-Rebellen und auch den Militärs, die Straftaten im Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt begangen haben, ein privilegiertes, schneller agierendes Strafsystem mit einer eigenen Gerichtsbarkeit zugutekommen wird. Mit Strafmilderungen können sie aber nur dann rechnen, wenn sie die Straftaten, die sie begangen haben, von vornherein vollständig gestehen und aktiv zu ihrer Aufklärung beitragen; sich sozusagen selbst der Justiz ausliefern; d.h. im Prinzip Geständnis und Wahrheit gegen Strafmilderung.

Kolumbien befindet sich hier in einem sehr schwierigen Balanceakt zwischen Einzelfallgerechtigkeit, Genugtuung und Entschädigung der Opfer und utilitaristischen Argumenten. Auch der den Strafmilderungen und dem in Kolumbien geschaffenen Amnestiegesetz zu Grunde liegende Gedanke, dass die im Rahmen des bewaffneten Konflikts begangenen »politischen Straftaten« weniger schwerwiegend seien als herkömmliche Kriminalität, trifft nicht überall auf Zustimmung.

**Was würden Sie sagen, kann die kolumbianische Justiz von den deutschen Kollegen lernen?**

Auch wenn ich sicherlich nicht glaube, dass in Deutschland »alles besser ist«, glaube ich, dass die kolumbianische Justiz einiges von den deutschen Kollegen lernen kann. Ein Stichwort, das in den letzten Tagen sehr viel besprochen wurde, ist die Unabhängigkeit der Justiz und der Richter, die wir in Deutschland haben, auf die wir auch sehr stolz sein können und die äußerst wichtig ist. In sehr vielen lateinamerikanischen Ländern – und dazu gehört auch Kolumbien – ist eine sehr starke Verstrickung zwischen Justiz und Politik zu verzeichnen, die dazu führt, dass Einflüsse auf die Justiz bestehen, die nicht immer mit der richterlichen Unabhängigkeit vereinbar sind.

Zweitens glaube ich, dass es für die kolumbianische Justiz wichtig ist zu lernen, dass – wie ich schon erwähnt hatte – auch Gerichte Rechnung legen müssen, dass Gerichte einer Überprüfung unterzogen werden können und dass diese eine transparente Buchhaltung pflegen müssen. Auch da können die Kolumbianer einiges von den Deutschen lernen.

Drittens fragen die Kolumbianer z.B. immer wieder nach unserem Geschäftsverteilungsplan, der absichert, dass schon im Vorhinein festgelegt ist, welches Verfahren zu welchem Richter kommt. So wird vermieden, dass Urteile willkürlich bei einem bestimmten Richter landen, der vielleicht dem Beklagten sehr wohlgesonnen ist. Das klingt jetzt vielleicht lächerlich, aber das passiert in Kolumbien nicht gerade selten, denn so einen richtigen Geschäftsverteilungsplan gibt es hier nicht. Die Kolumbianer sind hier sehr dankbar für jede Hilfestellung und für jede Inspiration, wie der Geschäftsverteilungsplan und die gesamte Gerichtsverfassung in Deutschland funktionieren.

#### Und was können wir in Deutschland von unseren kolumbianischen Kollegen lernen?

Humor und Gelassenheit! Trotz der ganzen Korruptionsskandale und der vielen Dinge, die in der Justiz vielleicht noch nicht so gut funktionieren, sind die Kolumbianer einschließlich der kolumbianischen Juristen ein wahnsinnig liebenswertes Volk. Viele Dinge mehr mit Humor nehmen und viele Dinge deshalb vielleicht auch nicht so eng sehen, das kann man schon von den kolumbianischen Juristen lernen.

Ein Punkt, der uns vielleicht in Deutschland zum Nachdenken bringen könnte, ist, dass die kolumbianische Justiz die Opfer sehr stark in den Vordergrund stellt, in ihrer gesamten Daseinsberechtigung und ihrer gesamten Argumen-

tation. Das sieht man nicht zuletzt innerhalb des neu geschaffenen Systems der Übergangsjustiz: So heißt z.B. der Punkt 5, der im Friedensvertrag die Übergangsjustiz regelt, nicht »Übergangsjustiz«, sondern einzig und allein »die Opfer«. Erst danach folgt der Untertitel »Integrales System für Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Nichtwiederholung«. Daran sieht man, dass es hier wichtig ist, dass die Justiz vom Opfer und nicht vom Täter ausgeht.

Das Gleiche sehen wir z.B. auch im regulären Strafprozess. In ganz Lateinamerika ist es in den letzten Jahren zu strafrechtlichen Reformen gekommen, um die Opfer auch in der regulären Justiz, nicht nur in der Übergangsjustiz, viel stärker am Prozess zu beteiligen, ihnen eine Rolle zu geben und ihnen damit letztendlich auch Genugtuung zu verschaffen. In unserem Strafprozess, der ja ein staatlicher Prozess zwischen der Staatsanwaltschaft als der Vertreterin des Staates und dem Täter ist, kommt das Opfer, auch wenn es in manchen Prozessen als Nebenkläger auftreten kann, eigentlich nicht vor. Zumindest von einigen Gedanken, die die kolumbianischen Juristen und überhaupt die lateinamerikanischen Juristen dahingehend anstellen, dass die Form der Beteiligung der Opfer auch eine Art der Genugtuung oder Entschädigung der Opfer ist, könnten wir uns in Deutschland inspirieren lassen.

Frau Dr. Fuchs, ganz herzlichen Dank!

*Das Gespräch führte Dr. Carsten Günther, Richter am BVerwG, Leipzig.*

## Praxisleitfaden.



Leseprobe unter  
[www.boorberg.de/alias/1422558](http://www.boorberg.de/alias/1422558)

[WWW.BOORBERG.DE](http://WWW.BOORBERG.DE)

## Zuwanderer in Betreuungs- und Unterbringungsverfahren

Leitfaden für die gerichtliche und behördliche Praxis  
von Dr. Christian Dornis, Richter am Amtsgericht Itzehoe

2016, 141 Seiten, € 24,80

ISBN 978-3-415-05632-9

Das Buch beschreibt erstmals zusammenhängend die kommunikativen Besonderheiten und speziellen Rechtsfragen, die in betreuungsgerichtlichen Verfahren für Menschen mit Migrationshintergrund auftreten.

Im Betreuungsverfahren spielen die Anhörung des Betroffenen und die Kommunikation mit dem Betroffenen und dessen Angehörigen eine zentrale Rolle. Im Fokus stehen daher Fragen interkultureller Kommunikation. Der Autor gibt Anregungen, wie typische, aus unterschiedlichen Kommunikationsweisen und Wertesystemen resultierende Missverständnisse vermieden werden können.

 BOORBERG

RICHARD BOORBERG VERLAG FAX 07 11/7385-100 · 089/4361564  
TEL 07 11/7385-343 · 089/436000-20 BESTELLUNG@BOORBERG.DE

SZ0218



Rezension zu Hans-Joachim Strauch

## »Methodenlehre des gerichtlichen Erkenntnisverfahrens. Prozesse richterlicher Kognition«

Juristische Methodenlehren erfreuen sich großer Beliebtheit. Jährlich erscheinen neue Lehrbücher<sup>1</sup> und bewährte Werke – wie »der Rütters«<sup>2</sup> oder die lehrreiche historisch-personenbezogene Darstellung von *Rückert* und *Seinecke*<sup>3</sup> – werden neu aufgelegt. Es existiert offenbar große Nachfrage. Da es sehr unwahrscheinlich ist, dass je die Zauberformel gefunden wird, mit der sich schwierige Rechtsfragen lösen lassen,<sup>4</sup> stehen neben den – vielleicht am Ende doch maßgebenden – verlegerisch-ökonomischen Überlegungen verschiedene Gründe zur Verfügung, um diesen Boom zu erklären: Die intensivierten methodischen Grundlagenforschungen der letzten Jahre,<sup>5</sup> die Erneuerung der juristischen Didaktik oder das Bedürfnis nach verlässlicher Orientierung kommen dafür in Betracht. Wie dem auch sei, das hier anzuzeigende Werk hebt sich aus mehreren Gründen von den übrigen Methodenlehren ab: Es handelt sich weder um Ausbildungsliteratur, ein klassisches Lehrbuch in Form der *Larenzschen* »Methodenlehre der Rechtswissenschaft«,<sup>6</sup> noch um ein Handbuch. Und es stammt aus der Feder eines Praktikers.<sup>7</sup> Was kann es besseres geben, als einen Praktiker, der dem Geschäft der richterlichen Rechtsfindung theoretisch aufgeklärt nachgeht, um es systematisch sowohl für den Praktiker als auch für den Theoretiker zu erschließen? *Strauch* zieht hier seine Summe aus einem erfahrungsreichen Praktikerleben und vielfältigen Forschungsarbeiten, die um allgemeine und spezielle methodische Fragen richterlicher Rechtsarbeit kreisten.<sup>8</sup>

Mit 680 Seiten erwartet er von seinen Leserinnen Langmut. Doch lassen sich die sechs Teile des Buches auch unabhängig voneinander erschließen; nur sollte, um das Gesamtvorhaben angemessen verstehen zu können, in jedem Fall Teil A studiert werden (A. Methodik der gerichtlichen Praxis – der notwendige Wandel des Methodenbegriffs, B. Kohärenz und juristische Methode, C. Das Erkenntnisverfahren – der Sachverhalt, D. Das Erkenntnisverfahren – Determinanten der Rechtserkenntnis, E. Das Erkenntnisverfahren – Mustererkennung und »Fallverstehen« – Entscheidungstheorie, F. Die »richtige Entscheidung« – Herstellung von Kohärenz). Außerdem hilft eine ausführliche Einleitung, in der die Kernüberzeugungen und -einsichten präsentiert werden, um sich zu orientieren. Das Buch ist klar und anschaulich und in einer Sprache geschrieben, der man sich gerne anvertraut. Gerade theoretische Ausführungen (exemplarisch über *Wittgenstein*, S. 51 f., 63-70, 341-346) sind so verfasst, dass auch damit Unvertraute gut zurecht kommen sollten. Nie geht die Orientierung verloren und wenn man

einmal dem Autor nicht folgen mag, dann nie deshalb, weil man nicht genau wusste, was er meinte oder wollte. Gewünscht hätte ich mir gelegentlich die Einbeziehung jüngerer, thematisch einschlägiger Forschungsarbeiten.<sup>9</sup> Doch wird man von einem Werk, das verfasst wurde, um die richterliche Methodik neu zu konzipieren (S. 27), nicht auch



- 1 2016: *F. Reimer*, Juristische Methodenlehre; 2017: *T. M. J. Möllers*, Juristische Methodenlehre; 2019: *R. Wank*, Juristische Methodenlehre. Methodenlehre in der Anwendung.
- 2 *B. Rütters/C. Fischer/A. Birk*, Rechtstheorie mit Juristischer Methodenlehre, 10. Aufl. 2018.
- 3 *J. Rückert/R. Seinecke*, Methodik des Zivilrechts – von Savigny bis Teubner, 3. Aufl., 2017.
- 4 Schenkt man dem Beck-Verlag glauben (<http://www.beck-shop.de/Moellers-Juristische-Methodenlehre/productview.aspx?product=21373888>; zuletzt aufgerufen: 5.12.17) ist dieses Wunder jedoch *Möllers* mit seiner Methodenlehre (Fn. 1), gelungen. Denn es heißt dort: Das Werk versetze »Juristen in die Lage, die Lösung für bisher ungeklärte Rechtsprobleme Schritt für Schritt [...] zu entwickeln«.
- 5 Hinweise bei *C. Bumke*, Rechtsdogmatik, 2017, S. 5 f.
- 6 *K. Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl. 1991.
- 7 *Hans-Joachim Strauch* ist Honorarprofessor an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Er war Präsident des Thüringer Oberverwaltungsgericht und Richter am Bundesverwaltungsgericht.
- 8 Siehe nur die in seiner Methodenlehre, S. 667 f., aufgeführten Werke.
- 9 Neufokussierung der Methodenlehre auf den Entscheidungsvorgang: *W. Hoffmann-Riem*, Innovation und Recht – Recht und Innovationen, 2016, 2. Teil; Sachverhaltskonstitution: *F. Reimer*, Methodenlehre (Fn. 1); »Bindung der Finanzverwaltung an die Rechtsprechung« die gleichnamige Habilitationsschrift von *M. Desens* (2012); Richterrecht: *Desens* (a.a.O.), *L. Kähler*, Strukturen und Methoden der Rechtsprechungsänderung, 2. Aufl., 2011; *M. Albers*, VVDStR 71 (2012), S. 257 ff.; *C. Schönberger*, VVDStRL 71 (2012), S. 296 ff.; Systemgedanken in der Rechtswissenschaft sowie zu Normen- und Wertungswidersprüchen: *P. Hilbert*, Systemdenken im Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft, 2015; arbeitsteiliges Zusammenwirken zwischen Rechtsprechung und Gesetzgeber: *F. Maultzsch*, Streitschlichtung und Normbindung durch den Zivilprozess, 2010; teleologische Auslegung, Streit um das Ziel der Auslegung und die Bedeutung der Gesetzesmaterialien: *T. Wischmeyer*, Zwecke im Recht des Verfassungsstaates, 2015; Gedanke der Kohärenz im Recht: *A. Amaya*, The Tapestry of Reason, 2015.

noch eine umfängliche Einordnung des eigenen Entwurfs in das bisherige Forschungsgespräch erwarten dürfen.

*Strauchs* Projekt greift weit über Grenzen der traditionellen Methodenlehre hinaus, die sich gewöhnlich im Wesentlichen auf die Techniken der Gesetzesauslegung und die Grundlagen und Formen richterlicher Rechtsfortbildung beschränkt. Er bezieht das gesamte gerichtliche Verfahren, also die Konstitution des Sachverhalts (Teil C), die Erarbeitung der rechtlichen Maßstäbe (Teil D) und die Zusammenführung im Urteil (Teil F) ein. Er konzentriert sich auf den Prozess der Herstellung einer gerichtlichen Entscheidung, ohne darüber die Darstellungsthematik aus den Augen zu verlieren. Sein Ziel ist es, das gerichtliche Verfahren als eine institutionell gefestigte Praxis zu fassen und zu zeigen, wie die verschiedenen Elemente dieser Praxis, ihre Strukturen und die in ihr verwandten Instrumente so ineinandergreifen, dass diese Praxis den Anspruch erheben kann, rechtlich richtige Entscheidungen zu treffen (S. 599 ff.). Die Rekonstruktion gerichtlicher Entscheidungspraxis soll also nicht nur ein realistisches Bild dieser Rechtsarbeit zeichnen, sondern zugleich diese Praxis anleiten.

Der von *Strauch* verwandte Erkenntnisbegriff ist den Kognitionswissenschaften entlehnt, die auch sonst das Reservoir für vielfältige Beobachtungen, konzeptuelle Fassungen, Begriffe und Unterscheidungen bilden (exemplarisch S. 83 ff., 194 ff., 568 ff.). »Erkenntnis« umfasst die gesamte Bandbreite menschlicher Denkvorgänge, soweit sie darauf zielen, sich und die Welt zu verstehen und in ihr zu handeln (S. 79 ff., 115 f.). Im Ausgangspunkt wird also nicht zwischen beobachten, beschreiben, beurteilen oder bewerten unterschieden. Ein weites Verständnis prägt auch den Methodenbegriff, da mit ihm alle Elemente und ihr Zusammenspiel erfasst werden, eine glückende gerichtliche Praxis ermöglichen (zusammenfassend S. 113 ff.).

Das staatliche Gerichtswesen verstanden als eine spezifische menschliche Praxis wird vor allem durch drei Elemente geprägt: Da sind 1.) die gefestigten Denk-, Beobachtungs-, Entscheidungs- und Verhaltensstrukturen, die die Richterinnen und Richter nachdrücklich formen, 2.) das rechtlich gestaltete, institutionelle Gefüge der Gerichte mit ihren Instanzen und den Prozessordnungen und 3.) das Richterrecht. Soziale Prägung, institutioneller Rahmen und Richterrecht greifen ineinander und sind maßgeblich dafür verantwortlich, dass der Bereich denkbarer rechtlicher Entscheidungen von Rechtsstreitigkeiten auf einen überschaubaren und vielfach sogar kalkulierbaren Raum eingeengt wird. *Strauch* geht es gerade darum, diese Elemente auszumessen und ihre Bedeutung für die gerichtliche Entscheidungspraxis aufzuzeigen.

Um die soziale Prägung adäquat zu erfassen, greift er auf den von *Bourdieu* geprägten Begriff des »Habitus« zurück (S. 74). Mit dem Begriff werden die für ein bestimmtes soziales Feld – hier das staatliche Gerichtswesen – charakteristischen Wahrnehmungs- und Verständnisweisen sowie Verhaltensmuster erfasst (71 ff.). Später greift *Strauch* zur Charakterisierung dieser Phänomene auf den Begriff der »Routinen« (S. 73, 76 f.) zurück, spricht von »Interpretationsgemeinschaft« (S. 110 f.) oder von einem »Denkkollektiv« (*Fleck*), welches durch die Richterinnen und Richter gebildet wird (S. 107). Außerdem betont er die impliziten und ex-

pliziten, informellen und formellen Regeln, die das in Rede stehende Feld der Gerichte mit konstituieren und wiederum die beteiligten Akteure prägen. Vertrauter, weil Teil des Gerichtsalltags sind der Instanzenzug und das Richterrecht, verstanden als diejenigen von Gerichten kreierte Regeln, um die abstrakten gesetzlichen Vorgaben so zu konkretisieren, dass sich die Sachverhalte rechtlich beurteilen lassen. Die Orientierungsfunktion vor allem der höchstrichterlichen Entscheidungsregeln ist sehr groß. *Strauch* spricht sich dafür aus, im Richterrecht eine Rechtsquelle zu sehen. Die Gerichte seien deshalb verpflichtet, die von den Gerichten geschaffenen Präjudizen bei ihrer Entscheidung zu berücksichtigen (S. 433 f.). Ein weiteres prägendes Element bildet das arbeitsteilige Zusammenwirken zwischen Gerichten und Gesetzgeber. Anders als viele in der jüngeren öffentlich-rechtlichen Literatur unterstreicht *Strauch* die Notwendigkeit einer nicht dem Vorbehalt des Gesetzes unterworfenen Gerichtsbarkeit (S. 348 ff., 506 ff.).<sup>10</sup> Das also ist das Feld, innerhalb dessen sich die gerichtliche Entscheidungsarbeit bewegt. Dieses Feld durchdringt die Arbeit und bildet zugleich deren Rahmen.

Universeller Maßstab für die den Gerichten aufgegebenen Rechtsarbeit ist nach *Strauch* die Kohärenz (S. 118 ff. [Konzept], 246 ff. [Sachverhaltsfeststellung], 416 ff., [Rechtsfeststellung], 614 ff. [Sachverhalt, Rechtsfeststellung, Urteil]). Kohärenz setzt sich aus drei Teilen zusammen, nämlich »Widerspruchsfreiheit« der Elemente, umfassende Er- und Einfassung der Elemente (»Umfassendheit«) und ihr stimmiges Verhältnis untereinander (»Stimmigkeit«) (S. 131 f.). Kohärent müssen die Sachverhaltskonstitution, die erarbeiteten rechtlichen Entscheidungsregeln und das Urteil selbst sein (S. 614 ff.). Doch der Kohärenzmaßstab lässt sich nur schwierig handhaben. Wie genau will man prüfen, ob Sachverhaltsfeststellungen oder entwickelte Rechtsregeln umfassender sind als alternative Entwürfe? Wie bemisst sich die Stimmigkeit einer Begründung im Verhältnis zu einer Alternativbegründung? Das Kriterium der Akzeptanz, auf das *Strauch* verweist (S. 140 ff.), hilft m. E. nicht wirklich weiter, weil sich gewöhnlich nicht ausschließen lässt, dass die Rechtspraxis unterschiedliche Entscheidungsergebnisse akzeptiert, sofern sie nur ordentlich begründet wurden. Freilich wird man eingestehen müssen, dass wir auch sonst über keinen verlässlichen Maßstab verfügen, um die Richtigkeit einer Entscheidung zu beurteilen.<sup>11</sup>

Die so skizzierte Gesamtkonzeption setzt sich aus folgenden Teilen zusammen: In Teil A werden das methodische Grundverständnis ausgebreitet (S. 44 ff.) und die Eigenschaften vorgestellt, die das Feld der gerichtlichen Praxis prägen (S. 71 ff., 93 ff.). Außerdem wird auf die Unbestimmtheit des gesetzten Rechts und die Position des Regelskeptizismus eingegangen (S. 61 ff.). Teil B widmet sich dem Kohärenzgedanken (S. 119 ff.). Dieser Gedanke wird dann im letzten Teil (Teil F) aufgegriffen und mit Blick auf die Herstellung einer richtigen gerichtlichen Entscheidung vertieft

10 So jüngst auch *P. Lassahn*, Rechtsprechung und Parlamentsgesetz, 2017.

11 Siehe dazu nur *C. Bumke*, Richterrecht, in: H. Kube u. a. (Hg.), Leitgedanken des Rechts, 2013, S. 991 f.

(S. 599 ff.). Hier wird das Kohärenzkriterium mit Blick auf den Sachverhalt, die Rechtsfeststellung und das Urteil konkretisiert (S. 620 ff.).

Die beiden darstellerischen Schwerpunkte bilden die Sachverhaltsermittlung (Teil C [S. 155-285]) und die »Determinanten der Rechtserkenntnis« (Teil D [S. 287-526]). Die Sachverhaltsermittlung wird bekanntlich von der traditionellen Methodenlehre weitgehend ausgespart.<sup>12</sup> Es ist sehr zu begrüßen, dass dieser ebenso zentrale wie elementare Teil richterlicher Arbeit hier einen angemessenen Platz erhält. Recht breit geht *Strauch* auf erkenntnistheoretische Fragen ein (S. 162-206). Beim Sachverhalt handelt es sich um ein nach den Regeln des Prozessrechts vom Gericht hergestelltes »Konstrukt« (S. 175 ff.). Denn die Vergangenheit vermag niemals wiederaufzuerstehen und die Zukunft vermögen wir nicht sicher vorherzusagen. *Strauch* stellt »Regeln der Sachverhaltsermittlung« vor (S. 207 ff.) und führt als Richtigkeitsmaßstab die Kohärenz ein (S. 246 ff.). Besonders spannend sind die Ausführungen über »falsche Erinnerungen« (S. 222 ff.). Dabei handelt es sich um ein von der empirischen Psychologie aufmerksam aufgearbeitetes Phänomen, dass unsere Erinnerungen nicht – wie wir es erleben und meinen – »die« Wirklichkeit festhalten, sondern unsere Erinnerungen aus einem Gemenge von äußeren Eindrücken und geistigen Operationen hervorgehen. Anders als der lügende oder unsichere Zeuge schildert der »normale« Zeuge seine Erinnerungen in der festen Überzeugung, dass sich die Dinge so zugetragen haben, wie er sich erinnert. Die Konsequenzen falscher Erinnerungen für unser überkommenes Beweiswesen und den hohen Stellenwert, den der Zeugenbeweis bis zum heutigen Tag genießt, sind bislang noch nicht wirklich ermesselt worden. *Strauch* schlägt einen pragmatisch-prüfenden Umgang mit Zeugenaussagen vor (S. 235 ff.). Dieser dürfte den Standards der gegenwärtigen Gerichtspraxis entsprechen.

Teil E führt zu den vertrauten Grundthemen der Methodenlehre: die »Regelbindung« der Rechtsprechung (S. 299 ff.), die Eigenheiten juristischer Semantik und die Möglichkeit einer Wortlautgrenze (S. 340 ff., 365 ff.), den Systemgedanken (S. 381 ff.) und die Bedeutung der Rechtsdogmatik für eine glückende Rechtsanwendung (S. 416 ff.), den Gedanken der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung (S. 447 ff.), das Ziel der Auslegung (S. 457 ff.) sowie die Bedeutung der gesetzgeberischen Zielsetzungen (S. 485 ff.) und der teleologischen Auslegung (S. 519 ff.). Die vielen anregenden und weiterführenden Überlegungen, Einschätzungen, Positionierungen und Einsichten, die hier entfaltet werden, lassen sich in einer Buchanzeige nicht in repräsentativer Form wiedergeben. Mehr als ein paar Anmerkungen sind nicht möglich. Dass sie eher Bedenken tragend ausfallen, darf nicht als grundsätzliche Kritik missverstanden werden – vielmehr drücken sich darin allein die Eigenschaften des Forschungsgesprächs wider, das vom konstruktiven Widerspruch lebt. Auf drei Punkte möchte ich zu sprechen kommen, nämlich die Bindung der Gerichte an das Gesetz, die Rolle der Dogmatik und die der Entstehungsgeschichte (Wille des Gesetzgebers und Gesetzesmaterialien) im Prozess der Rechtsfindung.

Mit Blick auf die Bindungsthematik fällt auf, dass allgemein von Regeln und der Bindung an »Gesetz und Recht« gesprochen wird (S. 468 ff.). Die legitimatorische Heraus-

forderung der rechtsprechenden Gewalt hängt nun aber allein von den Grundlagen und der Reichweite der Gesetzesbindung ab. Soweit das Gesetz keine Bindung zu erzeugen vermag, bedarf es einer alternativen Legitimationsgrundlage. Das kann nicht allein in der gerichtlichen Praxis und dementsprechend auch nicht in Verweis auf »das Recht« in Art. 20 Abs. 3 GG zu finden sein. Denn der demokratische Verfassungsstaat kennt keine vom Volkswillen losgelöste Staatsgewalt. Es bedarf deshalb einer verfassungsrechtlichen Absicherung. Deren Gestalt ist höchst unsicher. Klar ist bislang nur, dass die gewöhnlichen Erklärungsmuster aufgrund der in Art. 92 GG garantierten richterlichen Unabhängigkeit nicht ausreichen.<sup>13</sup>

Die Produktion »dogmatischer Sätze« sieht *Strauch* als Domäne der Rechtsprechung an (S. 427). Das verwundert im ersten Moment, da sich große Teile der deutschen Rechtswissenschaft als dogmatisch arbeitende Disziplin begreifen.<sup>14</sup> Verständlich wird die Aussage, wenn man liest, dass es sich bei solchen Sätzen gewöhnlich um Richterrecht handelt, welches, wie eine ständige Rechtsprechung eines Höchstgerichts, einen hohen Verfestigungsgrad aufweist (S. 422). Als dogmatische Sätze sieht *Strauch* aber auch die »Muster [an], nach dem die konkrete Entscheidung zu erarbeiten ist« (S. 422). Es handelt sich also um Sätze, die nicht mehr problematisiert werden, sondern einer Entscheidung – vergleichbar mit einem Gesetz – ohne weitere Begründung zugrunde gelegt werden können (S. 425). Mir ist bei dieser Begriffsbestimmung der Mehrwert gegenüber dem Begriff des Richterrechts nicht klargeworden. Denn über eine Berücksichtigungspflicht führt auch die »st. Rspr.« nicht hinaus und deshalb kann ein solches »Dogma« auch beiseite geschoben werden, wenn ein Gericht eine andere Entscheidungsregel für überzeugender erachtet. Das Dogmatische wird von *Strauch* jedenfalls in einer anderen Weise benutzt, als es gewöhnlicherweise in der Rechtswissenschaft verwendet wird (trotz verwandtem Ausgangspunkt: S. 420). Dies zeigt sich gerade daran, dass viele dogmatische Streitigkeiten über die richtige Art und Weise der Systematisierung des Rechtsstoffes geführt werden. Hier ist es aber nicht das Moment allgemeiner oder sehr verbreiteter Anerkennung, das das Dogmatische vom Nichtdogmatischen unterscheidet.

Ausführlich beschäftigt sich *Strauch* mit der Bedeutung gesetzgeberischer Zwecksetzung und der Gesetzgebungsmaterialien für die gerichtliche Arbeit (S. 485 ff.). In diesem Rahmen setzt er sich kritisch mit der Methodenkonzeption von *Rüthers* auseinander (S. 486 ff.), zeigt auf, »dass sich das Verdikt gegen die objektive Theorie jedenfalls auf eine historische Auslegung [des Grundgesetzes] nicht stützen lässt« (S. 465), arbeitet die Bedeutung der Entstehungsgeschichte für die Auslegungsarbeit heraus (S. 495 ff., zusammenfassend S. 504–506) und spricht sich für den Nachrang der objektiv-teleologischen Interpretation aus, um das Gebot der Gesetzesbindung zu verwirklichen (S. 519, 520 ff.). Die Basis bildet dabei folgende Überzeugung: »Das, was das Gesetz mit

12 Eine hilfreiche Ausnahme stellt die Methodenlehre von *Reimer* dar (Fn. 9).

13 Zum Ganze *Lassahn*, Rechtsprechung (Fn. 10).

14 Zum Ganze *Lassahn*, Rechtsprechung (Fn. 10).

seinem Text (dem Wortlaut) anordnet, ist auch das, was der Gesetzgeber gemeint und gewollt hat, und wenn sich das Gesagte und das Gemeinte widerspruchsfrei in den Zusammenhang mit anderen Regelungen des Gesetzes einfügt, macht es im Gesamtzusammenhang des Gesetzes auch Sinn« (S. 514). *Strauchs* Position liegt damit auf der Linie vieler jüngerer literarischer Stellungnahmen bezüglich der Gesetzesauslegung und ist auch mit *Rüthers* Grundanliegen vereinbar.<sup>15</sup>

Neben dem Maßstab der Kohärenz zählt der Gedanke der Mustererkennung zu den Kernelementen der *Strauch-schen* Methodenlehre. Teil E ist diesem Thema gewidmet (S. 527 ff.). Immer wieder greift er auf die Fähigkeit des Menschen zur Mustererkennung zurück. Mustererkennung ist ein zentraler Mechanismus der Erkenntnisgewinnung. Gemeint ist damit »die Fähigkeit, in einer Menge von Daten Regelmäßigkeiten, Wiederholungen, Ähnlichkeiten oder Gesetzmäßigkeiten zu erkennen.« (S. 530). Zu den typischen Formen der Mustererkennung im Rahmen der Rechtsarbeit zählen Einordnungs-, Rechtsanwendungs-, Problemlösungs- und Regel- und Sachverhaltskonstituierungsmuster (S. 553 ff.). Auch richterliche Entscheidungsregeln können zu den Mustern zählen (S. 559 f.). Die Fähigkeit, Muster zu erkennen, ist maßgeblich mit dafür verantwortlich, dass die gerichtliche Praxis die gebotene strukturelle Stabilität zu entwickeln vermag, aus der unsere dynamische, sich stets wandelnde Rechtsordnung gründet.

Die Methodenlehre endet mit einer Bestimmung des Zieles richterlicher Arbeit – die richtige Entscheidung (Teil F.).<sup>16</sup>

*Strauch* sieht in ihm eine regulative Idee (S. 616 ff.). Der Maßstab für die richtige Entscheidung bildet dabei die Kohärenz von Sachverhalt, Rechtsfeststellung und Urteil (S. 620 ff.). Da sich wohl nicht ausschließen lässt, dass verschiedene Sachverhaltsermittlungen, Rechtsfeststellungen und folglich auch Urteile als gleichermaßen kohärent erscheinen können, wird man sich die richtige Entscheidung als einen Raum möglicher richtiger, weil kohärenter Entscheidungen vorstellen müssen. Jedenfalls wird man das Kohärenzkriterium in das institutionelle Gerichtswesen einbeziehen müssen. Denn prozedural richtet sich »die« richtige Entscheidung nach der Rechtsauffassung der Höchstgerichte.

Mit dem von *Strauch* entwickelten Methodenverständnis liegt ein umfassender theoretischer Entwurf einer Methodenlehre für die gerichtliche Praxis vor. Die richterliche Rechtsarbeit aus der Perspektive einer gelingenden gesellschaftlichen Praxis zu begreifen und die anleitenden Vorgaben gewissermaßen aus der Praxis selbst heraus rational zu rekonstruieren, dürfte sich als ein zukunftssträchtiger Weg erweisen. Man wird deshalb gespannt darauf sein dürfen, welchen Einfluss die hier ausgebreitete Gedankenwelt auf das Verständnis der Praxis von ihr selbst gewinnen wird.

<sup>15</sup> *Wismeyer, Zwecke* (Fn. 9), S. 339 ff.

<sup>16</sup> Dieses Ziel ist auch konstitutiv für die Rechtsdogmatik in der Rechtswissenschaft: *Bumke, Rechtsdogmatik* (Fn. 5), S. 82 ff.

Prof. Dr. Christian Bumke, *Bucerius Law School, Hamburg.*



## AUS DEM BDVR UND E.V.

Stellungnahme im Verfahren 2 BvR 1333/17

# Kopftuchverbot für Rechtsreferendarinnen rechtmäßig

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

### Zusammenfassung

Der BDVR hält die Ausführungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes mit Beschluss vom 23.05.2017 – 1 B

1056/17 – ([www.juris.de](http://www.juris.de)) für zutreffend. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof gelangt mit überzeugenden Argumenten zu dem Ergebnis, dass § 27 Abs. 1 JAG HE in Verbindung mit § 45 Satz 1, 2 BG HE 2013 eine ausreichende Rechtsgrundlage für den Dienstherrn ist, einer aus religiösen Gründen Kopftuch tragenden Rechtsreferendarin zu untersagen, mit Kopftuch im Gerichtssaal auf der Richterbank zu sitzen, Sitzungsleitungen oder Beweisaufnahmen durchzuführen, Sitzungsververtretungen für die Staatsanwaltschaft durchzu-

führen oder während der Ausbildung in der Verwaltungsstation einen Anhörungsausschuss zu leiten.

Der BVDR teilt die Auffassung, dass auch Rechtsreferendare, die als Repräsentanten staatlicher Gewalt auftreten und als solche wahrgenommen werden, das staatliche Neutralitätsgebot zu beachten haben, und dass das Einbringen religiöser oder weltanschaulicher Bezüge durch Rechtsreferendare den in Neutralität zu erfüllenden staatlichen Auftrag der Rechtspflege und der öffentlichen Verwaltung beeinträchtigen.

## Verfassungsrechtliche Bewertung

Soweit eine den Rechtsreferendaren auferlegte Pflicht, bei Tätigkeiten, bei denen sie als Repräsentant des Staates wahrgenommen werden oder wahrgenommen werden könnten, die eigene Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft nicht durch das Befolgen von religiös begründeten Bekleidungsregeln sichtbar werden zu lassen, in die Schutzbereiche der Religionsfreiheit aus Art. 4 GG und der Berufsfreiheit aus Art. 12 GG eingreift, ist dieser Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) ist schon deswegen nicht verletzt, weil die streitgegenständlichen Regelungen nur Modalitäten der Ausbildung betreffen und damit lediglich eine Ausbildungsübungsregelung und keine subjektive oder gar objektive Berufszulassungsregelung darstellen. Für Trägerinnen eines religiös motivierten Kopftuches wird der Zugang zum juristischen Vorbereitungsdienst nicht in Frage gestellt. Vielmehr wird lediglich der Inhalt des juristischen Vorbereitungsdienstes geringfügig verändert, ohne dass damit Auswirkungen auf die Erreichbarkeit der Ausbildungsziele verbunden wären. Solche Regelungen der Berufsausübung mit geringer Eingriffsintensität sind mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar, wenn sie – wie hier – über eine gesetzliche Grundlage verfügen, vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls sie als zweckmäßig erscheinen lassen und das Grundrecht durch sie nicht unverhältnismäßig eingeschränkt wird (BVerfG, Urt. v. 11.06.1958 – 1 BvR 596/56 – BVerfGE 7, 377 [404 ff]; BVerfG, Beschl. v. 23.03.1971 – 1 BvL 25/61 – BVerfGE 30, 336 [351]; BVerfG, Urt. v. 04.10.1983 – 1 BvR 1633/82 – BVerfGE 65, 116 [125]; BVerfG, Beschl. v. 15.12.1987 – 1 BvR 563/85 – BVerfGE 77, 308 [332]; BVerfG, Beschl. v. 11.02.1992 – 1 BvR 1531/90 – BVerfGE 85, 248 [259]; BVerfG, Beschl. v. 05.12.1995 – 1 BvR 2011/94 – BVerfGE 93, 363 [369]).

Mit der Verpflichtung von Rechtsreferendaren zur religiösen Neutralität soll den an einem gerichtlichen Verfahren (oder einem verwaltungsbehördlichen Verfahren) Beteiligten das Vertrauen darauf vermittelt werden, dass religiöse Erwägungen oder Einstellungen in ihrem Verfahren keine Rolle spielen und Tatsachen- wie Rechtsfragen allein auf der Grundlage des geltenden Rechts entschieden werden. Wenn der Gesetzgeber die Gewährleistung dieser Neutralität nicht allein den fachgerichtlichen Prozessordnungen überlässt, sondern eine besondere Klarstellung für geboten hält, stellt diese Einschätzung vor dem Hintergrund des Rechtsstaatsprinzips aus Art. 20 Abs. 3 GG und der allein dem Gesetz

unterworfenen Unabhängigkeit (Art. 97 Abs. 1 GG) eine vernünftige Erwägung des Gemeinwohls dar und ist damit legitim. Auf diese Weise wird die Rechtsstaatlichkeit jedes gerichtlichen (bzw. behördlichen) Verfahrens unabhängig von einer konkreten Bedrohung bereits gegen ihre abstrakte Gefährdung geschützt.

Dem steht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die zur Zurschaustellung von Religionssymbolen im Schulbereich ergangen ist, nicht entgegen. Soweit das Bundesverfassungsgericht die religiös-weltanschauliche Neutralität des Staates in seiner zweiten Entscheidung zum Kopftuch einer muslimischen Lehrerin im Jahre 2015 (BVerfG, Beschl. v. 27.01.2015 – 1 BvR 471/10 – BVerfGE 138, 296 [339]) als offene, übergreifende, die Glaubensfreiheit für alle Bekenntnisse gleichermaßen fördernde Haltung begreift, und fordert, die einschlägige Regelung im Schulgesetz (§ 57 Abs. 4 SchulG NRW a.F.) in Anbetracht des Gewichts von Art. 4 Abs. 1 und 2 GG restriktiv auszulegen sowie ausführt, dass die Annahme einer bloß abstrakten Gefahr für das staatliche Neutralitätsgebot und den Schulfrieden nicht ausreicht, um eine religiöse Bekundung durch ein Kleidungsstück zu verbieten, solange glaubhaft gemacht worden ist, dass das Tragen auf als zwingend empfundenen Glaubensvorgaben beruhe, ist dieser Ansatz insbesondere auf die Situation vor Gericht nicht übertragbar.

Grundlegende Unterschiede bestehen vor allem im Hinblick auf die beteiligten Personen und das einschlägige Verfassungsrecht. Anders als für den Lehrerberuf gilt für den Bereich der Justiz und damit insbesondere für Richter und Richterinnen, dass sie mit der Rechtsprechung eine originäre Kernaufgabe staatlicher Hoheitsgewalt wahrnehmen. In diesem staatlichen Kernbereich kann es nicht wie bei der Gestaltung des schulischen Unterrichts zur Einbeziehung verschiedener religiöser und weltanschaulicher Vorstellungen kommen. Vielmehr beinhaltet schon das Grundgesetz mit Art. 92 GG und insbesondere auch Art. 97 Abs. 1 GG, wonach die Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sind, ein verfassungsrechtliches Grundbekenntnis zur richterlichen Neutralität.

Dabei ist das Neutralitätsgebot streng zu verstehen und darauf abzustellen, ob die objektiven (äußeren) Umstände dafür streiten, dass der Richter bzw. die Richterin unvoreingenommen, unparteiisch, neutral und distanziert ist. Für eine funktionstüchtige Rechtsprechung kommt es damit entscheidend auch auf deren gesellschaftliche Akzeptanz und somit auf die Ausstrahlungswirkung des Gerichts an: Im Bürger darf kein Zweifel heranwachsen, dass die Entscheidung nicht frei und allein auf das Gesetz gestützt getroffen worden ist. Ein Richter bzw. eine Richterin muss daher bereits den Anschein der Möglichkeit der (religiösen) Voreingenommenheit vermeiden. Dieser wird durch die permanente Zurschaustellung religiöser Symbole während eines Verfahrens mindestens in der oben beschriebenen Form tangiert.

Diese Überlegungen finden eine (einfachgesetzliche) Stütze in den Befangenheitsvorschriften über den Ausschluss von der Ausübung des Richteramtes kraft Gesetzes oder aufgrund eines Befangenheitsantrages, die Ausfluss des grundgesetzlichen Neutralitätsgebots des Richters sind. In all den dort genannten Fällen wird nicht vorausgesetzt,

dass es tatsächlich zu einer Parteilichkeit gekommen ist. Diese soll gerade im Vorhinein verhindert werden, weil der Verdacht fehlender Neutralität besonders naheliegend ist. Zwar wird mit dem Verweis auf die Vorschriften über den Ausschluss von Richtern auf bloß einfaches Recht zurückgegriffen. Höchstrichterlich ist jedoch anerkannt, dass für den einfachen Gesetzgeber auf der Grundlage von Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG das verfassungsrechtliche Gebot besteht, in bestimmten Fällen, in denen die Neutralität des Richters anzuzweifeln ist, dessen Ausschluss von Gesetzes wegen oder auf Antrag vorzusehen; nur die genaue Ausgestaltung des Ausschlusskatalogs ist dem einfachen Gesetzgeber überlassen. Die innere Neutralität ist gerade nicht von außen einsehbar; ein Bild darüber kann sich also nur aus den Gesamtumständen ergeben. Daher kann das an den Gesetzgeber adressierte verfassungsrechtliche Gebot nur so verstanden werden, dass die einfachgesetzlichen Befangenheitsvorschriften zwingend (auch) auf den objektiven Ansatz gestützt sein müssen.

Die richterliche Neutralität erfordert damit nicht nur nach innen bei der Entscheidungsfindung eine Ausrichtung an objektiven Maßstäben, sondern auch nach außen eine Form, die von erkennbarer Distanz geprägt ist. Denn die befriedende Wirkung und Akzeptanz richterlicher Entscheidungen beruhen ganz wesentlich auf dem Vertrauen, das das nach außen neutrale Auftreten der Entscheidenden schafft.

Gerade in solchen Fällen, in denen das Tragen des muslimischen Kopftuchs Ausdruck eines als verpflichtend empfundenen Glaubensgebotes ist, kann es zu Bedenken Anlass geben, ob seine Trägerin sich nicht auch von anderen, in gleicher Weise als verpflichtend empfundenen Bindungen und gerade nicht allein von Gesetz und Recht leiten lässt. Zur Vermeidung solcher Deutungen erscheint die Verpflichtung unabdingbar, der verfassungsrechtlich zwingend vorausgesetzten Neutralität durch die Vermeidung religiös konnotierter Kleidung auch nach außen hin Ausdruck zu verleihen. Dass Rechtsreferendare keine selbstständige Hoheitsgewalt ausüben, ist dabei ohne Belang. Entscheidend ist allein ihr Auftreten als Amtsträger bei der Wahrnehmung amtlicher Funktionen.

Das Verbot religiös konnotierter Kleidung ist zur Sicherung der Neutralität auch erforderlich, da ein milderer Mittel mit gleicher Zweckeignung nicht ersichtlich ist, und außerdem angemessen. Insbesondere findet damit kein vollständiger Ausschluss vom praktischen Teil des Vorbereitungsdienstes statt.

Auch die Religionsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG wird nicht verletzt. Sie wird zwar schrankenlos gewährleistet. Eingriffe in ihren Schutzbereich können dennoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, sofern sich ihre Grundlage aus dem Grundgesetz selbst ergibt. Zu solchen verfassungsimmanenten Schranken zählen die Grundrechte Dritter und Gemeinschaftswerte von Verfassungsrang (BVerfG, Beschl. v. 26.05.1970 – 1 BvR 83/69 – BVerfGE 28, 243 [260ff]; BVerfG, Beschl. v. 17.12.1975 -1 BvR 63/68 – BVerfGE 41, 29 [50ff]; BVerfG, Beschl. v. 17.12.1975 – 1 BvR 548/68 – BVerfGE 41, 88 [107]; BVerfG, Beschl. v. 08.02.1977 – 1 BvR 329/71 – BVerfGE 44, 37 [49f, 53]; BVerfG, Beschl. v. 16.10.1979 – 1 BvR 647/70 – BVerfGE 52,223 [247]; BVerfG,

Urt. v. 16.05.1995 – 1 BvR 1087/91 – BVerfGE 93, 1 [21]; BVerfG, Urt. v. 24.09.2003 – 2 BvR 1436/02 – BVerfGE 108, 282 [297]; BVerfG, Beschl. v. 27.01.2015 – 1 BvR 471/10 – a.a.O.). Als der Glaubensfreiheit widerstreitende Verfassungsgüter sind bezogen auf den Streitgegenständlichen Fall zum einen die negative Glaubensfreiheit der Verfahrensbeteiligten und zum anderen die Pflicht zu weltanschaulich-religiöser Neutralität zu berücksichtigen.

Das Einbringen religiöser oder weltanschaulicher Bezüge durch Rechtsreferendare beeinträchtigt den staatlichen Auftrag der Rechtspflege und der öffentlichen Verwaltung und berührt das staatliche Neutralitätsgebot nachhaltig. Dies gilt auch – wie bereits an anderer Stelle ausgeführt – für das Tragen eines islamischen Kopftuches, das im Sinne eines religiös konnotierten Kleidungsstücks als äußeres Anzeichen religiöser Identität verstanden wird.

Auch wenn ein islamisches Kopftuch nur der Erfüllung eines religiösen Gebots dient und ihm von der Trägerin kein symbolischer Charakter beigemessen wird, sondern lediglich als Kleidungsstück angesehen wird, das die Religion vorschreibt, ändert dies nichts daran, dass es in Abhängigkeit vom sozialen Kontext als Hinweis auf die muslimische Religionszugehörigkeit der Trägerin gedeutet wird, und damit das Bekenntnis einer religiösen Überzeugung bewirkt, ohne dass es hierfür einer besonderen Kundgabeabsicht oder eines zusätzlichen wirkungsverstärkenden Verhaltens bedarf (BVerfG, Beschl. v. 27.06.2017 – 2 BvR 1333/17 – NVwZ 2017, 1128).

Des Weiteren ist aber auch die negative Glaubens- und Bekenntnisfreiheit betroffen.

Der BDVR teilt den Ansatz, dass Art. 4 Abs. 1 und 2 GG die Freiheit gewährleistet, kultischen Handlungen eines nicht geteilten Glaubens fernzubleiben und dass die Einzelnen in einer Gesellschaft, die unterschiedlichen Glaubensüberzeugungen Raum gebe, kein Recht darauf haben, von der Konfrontation mit ihnen fremden Glaubensbekundungen, kultischen Handlungen und religiösen Symbolen verschont zu bleiben (BVerfG, Beschl. v. 27.06.2017 – 2 BvR 1333/17 – NVwZ 2017, 1128).

Davon zu unterscheiden ist allerdings eine vom Staat geschaffene Lage, in welcher der Einzelne ohne Ausweichmöglichkeiten dem Einfluss eines bestimmten Glaubens, den Handlungen, in denen sich dieser manifestiert, und den Symbolen, in denen er sich darstellt, ausgesetzt ist. In Bezug auf den justiziellen Bereich ist von einer solchen unausweislichen Situation auszugehen. Es ist nachvollziehbar, wenn sich Prozessbeteiligte in ihrem Grundrecht aus Art. 4 Abs. 1 GG verletzt fühlen, wenn sie dem für sie unausweislichen Zwang ausgesetzt werden, einen Rechtsstreit unter der Beteiligung von Repräsentanten des Staates zu führen, die ihre religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen erkennbar nach außen tragen.

Die staatliche Neutralität und auch die negative Glaubens- und Bekenntnisfreiheit der Verfahrensbeteiligten begrenzen folglich das Grundrecht aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG. Es wäre mit dem Gebot praktischer Konkordanz nicht vereinbar, die staatliche Neutralität und Empfindungen andersdenkender Verfahrensbeteiligter völlig zurückzudrängen, damit – hier – die Rechtsreferendarin ihre Glaubens- und Bekenntnisfrei-

heit uneingeschränkt nach außen kundtun kann. Es ist einem Verfahrensbeteiligten nicht zuzumuten, unter der Glaubens- und Bekenntnisfreiheit einer Repräsentantin des Staates einem staatlichen Verfahren ausgesetzt zu sein, dem er sich nicht entziehen kann. Das normative Spannungsverhältnis zwischen diesen Verfassungsgütern unter Berücksichtigung des Toleranzgebotes zu lösen obliegt dem demokratischen Gesetzgeber, der im öffentlichen Willensbildungsprozess einen für alle zumutbaren Kompromiss zu suchen hat (BVerfG,

Beschl. v. 27.01.2015 – 1 BvR 471/10 – a.a.O.). Dieser Verpflichtung ist der hessische Gesetzgeber mit der Verweisung auf § 45 BE HE in § 27 Abs. 1 Satz 2 JAG HE nachgekommen.

Berlin, den 13. November 2017.

---

Dr. Robert Seegmüller, *Vorsitzender*

---



## AUS DEN MITGLIEDSVERBÄNDEN

### Ein erster Erfahrungsbericht

## Die neuen Stufenvertretungen in Baden-Württemberg

Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Landesrichter- und -staatsanwaltsgesetzes im Oktober 2015<sup>1</sup> schuf der Landesgesetzgeber die rechtlichen Grundlagen für Stufenvertretungen im Land Baden-Württemberg. Die bei den Obergerichten und den Generalstaatsanwaltschaften angesiedelten Bezirksräte konstituierten sich nach ihrer Wahl im Lauf des Jahres 2016 und wählten sogleich aus ihrem Kreis Mitglieder des Landesrichter- und -staatsanwaltsrats. Dieser nahm seine Tätigkeit im Oktober 2016 auf.

Die *Bezirksräte*, auch der Bezirksrichterrat beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, haben bislang keine erhebliche Bedeutung als klassisches Beteiligungsgremium erlangt und werden dies voraussichtlich auch nicht. Grund hierfür ist, dass in Baden-Württemberg die Präsidenten der Obergerichte und die Generalstaatsanwälte nahezu keine der Beteiligung unterliegenden Maßnahmen mit Wirkung für alle Richterinnen und Richter bzw. Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im jeweiligen Zuständigkeitsbereich treffen. So wurde der Bezirksrichterrat beim Verwaltungsgerichtshof bislang lediglich bei einigen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Fortbildungsplanung beteiligt. Manche der Bezirksräte versuchten die in der Praxis fehlenden Mitbestimmungsmöglichkeiten dadurch zu kompensieren, dass sie sich mit Themen beschäftigten, die nicht einem der im Landesrichter- und -staatsanwaltsgesetz normierten Beteiligungstatbestände unterfallen. So beschäftigten sie sich etwa mit der geplanten Einführung der elektronischen Akte in ihrem Geschäftsbereich oder mit der Beurteilungspraxis. In wenigen Fällen wurden bestimmte Bezirksräte auch vom Landesrichter- und -staatsanwaltsrat angehört. Letztlich erwies sich aber die Wahl des oder der Mitglieder des Landes-

richter- und -staatsanwaltsrats aus dem Kreis des jeweiligen Gremiums als dessen bedeutendste Aufgabe.

Über mangelnde Beschäftigung konnte der *Landesrichter- und -staatsanwaltsrat* hingegen von Anfang an nicht klagen. Das Gremium trifft sich seit seiner Konstituierung in der Regel einmal im Monat zu einer ganztägigen Sitzung. Auch zwischen den Sitzungen erfolgt ein reger Austausch, in der Regel per Mail. Mitglieder des Gremiums nehmen darüber hinaus häufig an Sitzungen von beim Landesjustizministerium angesiedelten Lenkungsgruppen, Praxisbeiräten etc. teil.

In den ersten Sitzungen des Landesrichter- und -staatsanwaltsrats standen Fragen der Selbstorganisation im Vordergrund, insbesondere die Wahl eines Vorsitzenden – gewählt wurde ein Vorsitzender Richter am Landgericht –, die Aufstellung einer Geschäftsordnung und die Einsetzung von Arbeitsgruppen.

Schon bald trat die Beschäftigung mit Sachfragen ganz in den Vordergrund. Sehr breiten Raum nahm die durch das Ministerium geplante Einführung der elektronischen Akte ein, nachdem in dem Gremium Einigkeit darüber bestand, dass dieses Projekt die Belange der Kolleginnen und Kollegen in ganz besonderer Weise berührt und deshalb das Gremium besonders fordert. In einem ersten Schritt erarbeitete es einen Katalog mit Anforderungen, die die elektronische Akte bei ihrer Einführung und ihrem anschließenden Betrieb seiner Auffassung nach erfüllen muss. Die Anforderungen betreffen beispielsweise die Verfügbarkeit, die Performance oder die Softwareergonomie. Auch die Auswirkung der

<sup>1</sup> Gesetz vom 06.10.2015, GBIBW 2015, S. 842; vgl. bereits Schenk, BDVR-Rundschreiben Heft 2/2015, S. 68 und Heft 4/2016, S. 181.

elektronischen Akte auf die Gesundheit der Kolleginnen und Kollegen wurde in den Blick genommen. Bei der Erarbeitung der Anforderungen konnte das Gremium auf die Erfahrungen an den ersten Pilotgerichten (Arbeitsgericht Stuttgart und Landgericht Mannheim) zurückgreifen, die von Mitgliedern des Gremiums auch mehrfach besucht worden waren. Der Katalog wurde dem Ministerium übermittelt. Das Gremium setzte sich auch bald zum Ziel, dass die Einführung der elektronischen Akte Gegenstand einer Dienstvereinbarung mit dem Ministerium unter Einbeziehung des Hauptpersonalrats sein soll. Nachdem das Ministerium seine Bereitschaft dazu signalisiert hatte, entwarf das Gremium eine solche Dienstvereinbarung und legte ihn dem Ministerium vor. Zwischenzeitlich liegt auch ein eigener Entwurf des Ministeriums vor.

Gegenstand einer förmlichen Beteiligung waren bislang etwa Entscheidungen des Ministeriums im Bereich des Gesundheitsmanagements und der Fortbildungsplanung. Das Ministerium band das Gremium auch frühzeitig bei Fragen ein, die erst zukünftig Gegenstand einer Mitbestimmungsentscheidung sein werden, so etwa zu einer geplanten Änderung des Personalentwicklungskonzepts im Zusammenhang mit der Auflösung der staatlichen Notariate im Land. Darüber hinaus gab das Ministerium dem Gremium mehrmals die Gelegenheit, zu Gesetzgebungsvorhaben Stellung zu nehmen. So äußerte sich das Gremium ausführlich zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neutralität bei Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes, der insbesondere ein »Kopftuchverbot« vorsah.<sup>2</sup>

Wiederum von sich aus nahm sich das Gremium der Situation der Assessorinnen und Assessoren im Land an. In einem ersten Schritt organisierte es eine Umfrage, an der erfreulicherweise mehr als 40 Prozent der betroffenen Kolleginnen und Kollegen teilnahmen. Ergebnis der Umfrage ist, dass sie grundsätzlich zufrieden mit ihrer Tätigkeit sind, dass aber auch in einigen Bereichen durchaus Verbesserungsmöglichkeiten bestehen. Das Gremium wird versuchen darauf hinzuwirken, dass die Möglichkeiten ergriffen werden.

Bislang noch nicht geklärt ist, ob alle Angelegenheiten, die nicht nur die Richterinnen und Richter, sondern auch das nichtrichterliche Personal betreffen, sogenannte gemeinsame Angelegenheiten sind mit der Folge, dass der Landesrichter- und -staatsanwaltsrat keine eigene Beteiligungsentscheidung treffen, sondern nur einige Mitglieder in

den Hauptpersonalrat entsenden darf. Die bloße Lektüre der gesetzlichen Regelungen legt nahe, dass von einer uneingeschränkten Annahme einer gemeinsamen Angelegenheit auszugehen ist. Der Landesrichter- und -staatsanwaltsrat befürwortet allerdings eine einschränkende Auslegung des Gesetzeswortlauts. Soweit eine Angelegenheit die richterliche Unabhängigkeit in besonderer Weise berührt, scheidet seiner Auffassung nach die Annahme einer gemeinsamen Angelegenheit aus. Das Gremium beruft sich insoweit nicht zuletzt auf einen Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 14.08.2007 – 6 PB 5.07 –.

Die Mitglieder des Landesrichter- und -staatsanwaltsrats beantragten nach der Konstituierung des Gremiums Freistellungen im Umfang von 0,15 (»einfache« Mitglieder), 0,25 (Mitglieder der Arbeitsgruppe »Justice«) und 0,3 (Vorsitzender und stellvertretender Vorsitzender), die das Ministerium bewilligte. Eine freiwillige Erfassung des Zeitaufwands in den ersten sechs Monaten ergab, dass die Freistellung ungefähr dem Zeitaufwand entspricht. Lediglich beim Vorsitzenden und dessen Stellvertreter war die Freistellung nicht ausreichend; sie wurde zwischenzeitlich antragsgemäß auf 0,4 erhöht.

Die intensive Tätigkeit des Landesrichter- und -staatsanwaltsrats belegt, dass durchaus Bedarf nach einem solchen Gremium bestand. Es spricht viel dafür, dass das Gremium mit seinen überaus engagierten Mitgliedern sich zunehmend zu einer einflussreichen Institution in der baden-württembergischen Justiz entwickeln wird.

<sup>2</sup> Vgl. sodann Gesetz vom 23.05.2017, GBIBW 2017, S. 265.

---

**Dr. Wolfgang Schenk**, Richter am VGH, Mannheim, z.Zt. abgeordnet an den Verfassungsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg, 1. Vorsitzender des Vereins der Verwaltungsrichterrinnen und Verwaltungsrichter Baden-Württemberg. Der Verfasser war bis Januar 2018 Mitglied des Bezirksrichterrats beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg und Mitglied des Landesrichter- und -staatsanwaltsrats. Der Anfang Januar 2018 entstandene Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

---

## Sternfahrt des bayerischen Landesverbands nach Nürnberg



VRIVGH-Dr. Klaus Borgmann

Blick von der Nürnberger Burg über die Altstadt

Über 100 Kolleginnen und Kollegen der sechs bayerischen Verwaltungsgerichte und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs trafen sich am 14.10.2017 in Nürnberg. Fachlicher Schwerpunkt dieser Sternfahrt war ein Besuch im »Memorium Nürnberger Prozesse«.

Eröffnet wurde die Veranstaltung im Schwurgerichtssaal (Saal 600) des im Jahr 1916 eröffneten Nürnberger Justizpalastes, dem Ort der Nürnberger Prozesse. Nach einer Begrüßung durch den Präsidenten des Verwaltungsgerichts Ansbach Olgierd Adolph und einem Grußwort des Vizepräsidenten der Regierung von Mittelfranken Dr. Eugen Ehmann führte die Vorsitzende Richterin am OLG Nürnberg Waltraut Bayerlein in die Thematik der Nürnberger Prozesse ein.

Der Prozess gegen hochrangige Vertreter des NS-Staats vor dem Internationalen Militärtribunal (IMT) fand vom 20.11.1945 bis zum 01.10.1946 statt. Von 1946 bis 1949 schlossen sich in Nürnberg die zwölf »Nachfolgeprozesse« vor ausschließlich amerikanischen Militärgerichten an, u.a. der sogenannte Juristenprozess von Februar bis Dezember 1947. Der Schwurgerichtssaal wurde am 30.06.1961 offiziell an die Bayerischen Justizbehörden übergeben und nach einer umfassenden Baumaßnahme, mit der die vorangegan-

genen Umbauten der Amerikaner rückgängig gemacht wurden, als Verhandlungssaal genutzt.

Die Dokumentationsausstellung des 2010 eröffneten Memorium Nürnberger Prozesse erläutert Vorgeschichte, Verlauf und Folgen dieser internationalen Strafverfahren, bei denen erstmals Individuen auf völkerrechtlicher Grundlage persönlich zur Rechenschaft gezogen wurden. Allein im Jahr 2016 kamen rund 91.000 Besucher in die Ausstellung, ein Großteil davon aus dem Ausland. Der Schwurgerichtssaal kann naturgemäß nur an verhandlungsfreien Tagen besichtigt werden. Nach Fertigstellung eines neuen Justizgebäudes in Nürnberg voraussichtlich im Jahr 2019 soll der Saal ausschließlich dem Dokumentationszentrum und der Stiftung »Internationale Akademie Nürnberger Prinzipien« dienen. Diese im Jahr 2014 gemeinsam von der Bundesrepublik Deutschland, dem Freistaat Bayern und der Stadt Nürnberg gegründete Akademie widmet sich u.a. der Umsetzung der in den Nürnberger Prozessen angewandten völkerstrafrechtlichen Grundsätze und soll z.B. durch Bildungsangebote und Tagungen ein internationales Forum zu aktuellen Fragen des Völkerstrafrechts bieten.

Im Anschluss an einen Ausstellungsbesuch im Justizpalast und ein gemeinsames Mittagessen konnten die Teilnehmer zwischen drei unterschiedlichen Stadtführungen wählen. Eine Führung übernahm dankenswerterweise unser Kollege vom Bundesverwaltungsgericht Dr. Klaus Löffelbein als gebürtiger Nürnberger; dabei zeigte er viel Sehenswertes abseits der üblichen Touristenpfade. Die vielfältigen Eindrücke des Tages konnten bei einem Abendessen in der Traditionsgaststätte »Bratwurst Röslein« am Rathausplatz ausgetauscht werden. Für diese gelungene Veranstaltung ist den engagierten Organisatoren vom Verwaltungsgericht Ansbach um den dortigen Vertrauensmann des Verbands Matthias Maurer herzlich zu danken.

Torbogen der Installation »Straße der Menschenrechte« des Künstlers Dani Karavan




---

Martin Nebel, Richter am VGH, München.

---

## Stellungnahme der Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Brandenburg

# Änderung des Brandenburgischen Richtergesetzes

### Entfernt sich Brandenburg vom angeglichenen Richterrecht von Berlin?

Das Abgeordnetenhaus von Berlin und der Landtag Brandenburg haben Mitte 2011 weitgehend, aber nicht in allen wesentlichen Punkten inhaltsgleiche neue Landes-Richtergesetze beschlossen, die u.a. beide eine sog. Evaluationsklausel beinhalten. Dazu hatte PräsVG Andreas Knuth im BDVR-Rundschreiben 03/2011 berichtet. Inzwischen ist in Brandenburg unter Einbeziehung der gesamten Justiz und mit der Möglichkeit für alle Justizbeschäftigten, eigene Anmerkungen einzubringen, die Evaluation abgeschlossen. Der Landtag Brandenburg hat am 27.04.2016 festgestellt, dass sich das Brandenburgische Richtergesetz grundsätzlich bewährt hat, und die Landesregierung gebeten, in einzelnen Punkten das Gesetz zu überarbeiten (LT-Drs. 6/3943-B). Daraufhin hat das Justizministerium unter dem 31.08.2017 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Brandenburgischen Richtergesetzes vorgelegt, der sich insbesondere auf folgende Punkte bezieht:

- weiterer Ausbau der Ermöglichung von Teilzeitbeschäftigung (§ 4 E: Mindestbeschäftigung 35 %);
- Übertragung eines weiteren Richteramtes (§ 9a E);
- Einrichtung einer richterlichen Gleichstellungsbeauftragten bei den oberen Landesgerichten (§ 9b E);
- Stärkung der Auswahlmöglichkeiten des Richterwahlausschusses bei der Besetzung von richterlichen Spitzenpositionen (§ 22 E: kein Personalvorschlag des Ministers, sondern Bericht über geeignete Bewerber/innen und Vetorecht des Ministers gegen Wahlentscheidung);
- Erweiterung der Mitwirkungsrechte im Hinblick auf die Anzahl der Mitglieder der Richterräte an Gerichten (§ 34 E: bis 10 Stellen 1, bei 11 bis 20 Stellen 3, darüber hinaus 5 Mitglieder);
- Zusammensetzung der Präsidualräte (§ 57 E: bisher ist PräsOLG Vorsitzender; jetzt: Wahl aus dem Kreis aller Präsidenten der Gerichtsbarkeit);
- Rückübertragung der Zuordnung der Richterdienstgerichte zur ordentlichen Gerichtsbarkeit (§§ 64 ff. E);
- Berücksichtigung einer Evaluationsmöglichkeit (§ 101 E: bis 31.10.2022 Bericht an Landtag).

In Berlin ist keine gleichartige Evaluation des dortigen Richtergesetzes erfolgt; ein den Brandenburger Vorstellungen entsprechendes Änderungsvorhaben ist dort offenbar nicht geplant.

Die Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Brandenburg hat mit Schreiben vom 28.11.2017 Stellung genommen.

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Brandenburg bedankt sich für die mit dem o.g.

Schreiben eröffnete Möglichkeit einer Stellungnahme zum Entwurf einer Änderung des Brandenburgischen Richtergesetzes. Nach der Erörterung des Änderungsentwurfs in der Mitgliederversammlung unserer Vereinigung am 23.11.2017 nehme ich namens der Vereinigung gerne Stellung.

Zunächst nimmt die Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Brandenburg mit Verwunderung zur Kenntnis, dass die vorgesehenen Änderungen zwar in Brandenburg, nicht aber (auch) in Berlin angestrebt werden, ohne dass der Begründung des Änderungsentwurfs zu entnehmen ist, ob überhaupt und bejahendenfalls mit welchem Ergebnis ein Abstimmungsprozess mit dem Land Berlin erfolgt ist.

Zwar ist in Brandenburg eine transparente und tiefgehende Evaluation des Brandenburgischen Richtergesetzes durchgeführt worden. Dies entspricht der Vorgabe in § 103 BbgRiG und verdient unsere Anerkennung! Freilich dürfte eine nur in Brandenburg erfolgende Änderung grundlegender inhaltlicher Regelungen des Richtergesetzes, wie sie der Änderungsentwurf z.B. hinsichtlich der Übertragung eines weiteren Richteramtes oder hinsichtlich der Dienstgerichtsbarkeit vorsieht, dem auch von der Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Brandenburg stets begrüßten und unterstützten Ziel zuwiderlaufen, die Richterrechte in Brandenburg und in Berlin weitgehend anzugleichen.

Nach Art. 4 Abs. 1 Satz 2 des Staatsvertrages über die Errichtung gemeinsamer Fachobergerichte der Länder Berlin und Brandenburg (vgl. Gesetz vom 29.06.2004, GVBl. I Nr. 13, geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 12.07.2011, GVBl. I Nr. 18) erscheint eine Harmonisierung der Richtergesetze unverzichtbar. Über die gemeinsamen Fachobergerichte stehen die Richterinnen und Richter beider Länder zueinander in einem weitgehend gleichen bzw. vergleichbaren Verhältnis, was nicht allein in den richterlichen Beteiligungsrechten oder z. B. in gleichlautenden Beurteilungsvorschriften, Anforderungsprofilen u.ä. seinen Niederschlag findet; mit dem Staatsvertrag sollte vielmehr auch ein Rahmen geschaffen werden, innerhalb dessen eine größere Durchlässigkeit zwischen den Gerichtsbarkeiten und womöglich auch zwischen den beiden Ländern eröffnet wird. Wir halten es deshalb für bedenklich, wenn sich Brandenburg mit einigen der vorgeschlagenen Änderungen des hiesigen Richtergesetzes von bisher gleichen Regelungen in Berlin absetzt.

Im Übrigen wird zu den in Art. 1 des Entwurfs vorgesehenen Änderungen Folgendes ausgeführt:

#### zu Nr. 3 (betr. § 8 Abs. 2 BbgRiG)

Nach der Begründung soll sich der neue Satz offenbar nur auf § 8 Abs. 2 Nr. 2 BbgRiG beziehen, sodass er als Teilsatz an diese Bestimmung angefügt werden müsste.

#### zu Nr. 5 (betr. §§ 9a, 9b BbgRiG)

Die Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Brandenburg widerspricht der vorgesehenen Einführung der Übertragung eines weiteren Richteramtes. Die vorgesehene Regelung (§ 9a BbgRiG) kann nicht voraussetzungslos und ohne Bedacht

auf die Beteiligungsrechte der Richtervertretungen (namentlich des Präsidialrats) sowie des Richterwahlausschusses erfolgen. Wir halten es außerdem für erforderlich, eine zeitliche Befristung und ein Zustimmungserfordernis der Richterin/des Richters vorzusehen.

Die Begründung des Änderungsentwurfs überzeugt nicht, zumal die konkreten Hintergründe für die Änderungsabsicht nicht offengelegt werden. Bei der Übertragung eines weiteren Richteramts handelt es sich auch gerade nicht um ein Nebenamt i.S.v. § 16 VwGO. Auf die Gefahr der doppelten Anfechtungsmöglichkeit sowohl bei dem Dienstgericht als auch in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren weisen wir hin. Es bedürfte daher jedenfalls einer inhaltlich sehr viel eingehenderen Regelung.

Unabhängig hiervon sei darauf hingewiesen, dass die derzeitige gravierende personelle Unterausstattung im richterlichen Dienst der brandenburgischen Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die Übertragung weiterer Richterämter, die wohl nur in wenigen Einzelfällen in Betracht kommen mag, nicht annähernd wirksam auszugleichen sein wird.

Dahingegen begrüßt die *Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Brandenburg* ausdrücklich die geplante Einführung des § 9b BbgRiG, womit einer Anregung unserer Vereinigung aus dem Evaluierungsverfahren Rechnung getragen wird. Es könnte sich empfehlen, aus Gründen der Abgrenzung zu den Aufgaben der örtlichen Gleichstellungsbeauftragten in Abs. 2 nach dem Wort »ist« einzufügen: »durch die Präsidentin oder den Präsidenten des oberen Landesgerichts«.

**zu Nr. 7 (betr. § 13 Abs. 1 Satz 2 BbgRiG)**

Die Änderung wird begrüßt.

**zu Nrn. 10, 11 (betr. §§ 22 Abs. 5, 22a BbgRiG)**

Der Änderungsvorschlag in Bezug auf den Richterwahlausschuss überzeugt nicht.

Allerdings wird die dem Änderungsvorschlag zugrunde liegende Annahme geteilt, dass es verfassungsrechtlich nicht geboten ist, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Bundesrichterwahl auf Brandenburg (oder auch auf Berlin) zu übertragen. Außerdem begrüßt die Vereinigung die vorgesehene Regelung in § 22a Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs zur Berichterstattung im Richterwahlausschuss.

Die vorgeschlagenen Regelungen weichen freilich von der bisherigen Praxis auch im gemeinsamen Richterwahlausschuss ab und sie erscheinen deshalb als besonders fragwürdig, weil nur bezüglich bestimmter Ämter ein besonderes Wahlverfahren eingeführt werden soll. Abgesehen davon, dass es keine durchgreifende Rechtfertigung für die unterschiedliche Behandlung einzelner Ämter durch Sonderrecht geben dürfte, wird durch die geplante Änderung jedenfalls die Überprüfungsmöglichkeit für unterlegene Bewerber/innen erheblich eingeschränkt und das verfassungsrechtliche Prinzip der Bestenauslese geschmälert. Wir sehen in den Änderungsvorschlägen die Gefahr einer größeren parteipolitischen Einflussnahmemöglichkeit, die es indes möglichst einzuschränken gilt. Im Übrigen kann es nicht nachvollzogen werden, dass ausgerechnet für die Wahl der Präsidentinnen oder Präsidenten der oberen Landesgerichte keine »echte« Wahlmöglichkeit des Richterwahlausschusses vorgesehen ist.

**zu Nr. 13 (betr. § 34 Abs. 1 BbgRiG)**

Die *Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Brandenburg* hält die vorgesehene Erhöhung der

Mitgliedzahl der Richterräte bei mittelgroßen Gerichten nicht für zwingend und weist auf den mit einer solchen Erhöhung einhergehenden steigenden internen Abstimmungsbedarf hin.

**zu Nr. 14 (betr. § 41 Abs. 2 Nr. 5 BbgRiG)**

Der Änderungsvorschlag wird begrüßt.

**zu Nr. 15 (§ 42 Abs. 1 Nr. 6 BbgRiG)**

Der Änderungsvorschlag wird begrüßt.

**zu Nr. 16 (§ 47 Abs. 1 Satz 3 neu BbgRiG)**

Der Änderungsvorschlag wird begrüßt.

**zu Nrn. 17, 18 (§§ 57 Abs. 1, 2; 59 BbgRiG)**

Von der letztlich für die ordentliche Gerichtsbarkeit geplanten Änderung ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit nach Maßgabe des bereits genannten Staatsvertrages derzeit nicht betroffen. Es wird allerdings kein sachlich überzeugendes Argument dafür vorgestellt, weshalb eine anderweitige Besetzung des Vorsizes im Präsidialrat der ordentlichen Gerichtsbarkeit vorgesehen werden müsste; ein solches Argument dürfte dann wohl auch für die Fachgerichtsbarkeiten Geltung beanspruchen.

**zu Nrn. 20 – 25, 31 (§§ 64 ff., § 100 BbgRiG)**

Die *Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Brandenburg* widerspricht der vorgesehenen Rückverlagerung der Richterdienstgerichtsbarkeit.

Es ist weder plausibel gemacht noch sonst nachvollziehbar, warum Brandenburg (anders als Berlin) die erst vor wenigen Jahren erfolgte Zuweisung der Richterdienstgerichtsbarkeit rückabwickeln sollte. In der Begründung des Änderungsvorschlags wird in diesem Zusammenhang vielmehr – zutreffend – auf das mit der damaligen Änderung geschaffene Besetzungsproblem verwiesen. Damit dürften aber die »aufgetretenen Probleme« auch im Kern beschrieben sein: Es liegt nicht an der Zuweisung der Richterdienstgerichtsbarkeit zum Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder), dass sich die Zuordnung zur Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht bewährt habe, wie es in der Begründung heißt, sondern insbesondere an der Einführung eines ständigen anwaltlichen Mitglieds, was nunmehr gemäß Nr. 21 des Änderungsentwurfs auch geändert werden soll.

Daher ist mit Nachdruck dem mit dem Änderungsvorhaben erweckten Eindruck entgegenzutreten, die Verwaltungsgerichtsbarkeit habe sich nicht bewährt! Es ist im Übrigen keinerlei empirische Grundlage für den gesehenen Änderungsbedarf genannt worden. Sofern eine bisweilen verlaubliche Kritik an zu langen Verfahrenslaufzeiten bei dem Richterdienstgericht Grund des Änderungsvorschlags sein sollte, würde dies die einseitige Abkehr von dem seinerzeit gewählten Sonderweg Brandenburgs und Berlins nicht rechtfertigen können. Wir möchten das Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz auch in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass erst eine auskömmliche Personalausstattung der Verwaltungsgerichte, hier namentlich des Verwaltungsgerichts Frankfurt (Oder), hinlänglich Gewähr dafür bietet, dass Rechtsschutz in angemessener Zeit gewährt werden kann.

---

*Wilfried Kirkes, Vorsitzender Richter am VG, Potsdam, Vorsitzender der Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Brandenburg.*

---

# Hospitation einer japanischen Kollegin in der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichtsbarkeit

Im Rahmen des regelmäßigen Juristenaustausches zwischen Deutschland und Japan hospitierte vom 20.11. bis 15.12.2017 Frau Richter Yumi Takabe beim Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz und für einige Tage auch beim Verwaltungsgericht Koblenz.

Frau Takabe war in Japan zuletzt an der Zweigstelle Takasaki des Landgerichts Maebashi tätig. Während ihres einjährigen Forschungsaufenthaltes in Deutschland beabsichtigte sie, die verschiedenen Zweige der deutschen Justiz näher kennenzulernen.

Ihr Interesse gerade auch an der Verwaltungsgerichtsbarkeit, das sie auch noch zu einer Hospitation beim Verwaltungsgericht Mainz führte, war für die deutschen Kolleginnen und Kollegen umso erfreulicher, weil es in Japan keine selbstständige Verwaltungsgerichtsbarkeit gibt. Da außerdem die Zahl der verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten bei den Gerichten sehr gering ist, bestehen auch nur an wenigen Landgerichten Kammern, die sich nicht nur unter anderem, sondern ausschließlich mit solchen Streitsachen befassen. Frau Takabes Teilnahme an Beratungen und Verhandlungen sowie an sonstigen gerichtlichen Veranstaltungen bot deshalb nicht nur ihr, sondern auch den hiesigen Kolleginnen und Kollegen viele Gelegenheiten, sich über Unterschiede und Gemeinsamkeiten der beiden Justizsysteme zu informieren.



Das Foto zeigt Frau Takabe im Gespräch mit dem Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz, Herrn Dr. Lars Brocker.

**Dieter Pluhm**, Richter am VG, Mitglied des Vorstands der Vereinigung der Verwaltungsrichterrinnen und Verwaltungsrichter Rheinland-Pfalz, Koblenz.

Topaktuell.

Leseprobe unter  
[www.boorberg.de/alias/1880022](http://www.boorberg.de/alias/1880022)

WWW.BOORBERG.DE

Tegtmeier · Vahle

## Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen (PoIG NRW)

Kommentar

2018, 12., vollständig überarbeitete Auflage, 512 Seiten, € 74,-; ab 15 Expl. € 71,-; ab 30 Expl. € 68,-

Mengenpreise nur bei Abnahme durch einen Endabnehmer zum Eigenbedarf.

Polizeirecht kommentiert

ISBN 978-3-415-06206-1

Die 12. Auflage des Kommentars berücksichtigt die jüngsten Änderungen des Polizeigesetzes. Mit dem neu eingefügten § 15c PoIG NRW steht nunmehr eine spezielle Rechtsgrundlage für den Einsatz sog. **Bodycams** zur Verfügung. Ferner wurde der Kommentar insgesamt überarbeitet und aktualisiert.

Das Konzept überzeugt: Im Anschluss an den jeweiligen Gesetzestext sind die entsprechenden Regelungen der Verwaltungsvorschrift zum PoIG NRW sowie im Anhang das Polizeiorganisationsgesetz abgedruckt.

Die Tiefe der Kommentierung orientiert sich an der praktischen Bedeutung der jeweiligen Vorschrift.

**Zahlreiche Fallbeispiele** erleichtern die in vielen Bereichen schwierige Rechtsanwendung im Einzelfall.

BOORBERG

RICHARD BOORBERG VERLAG FAX 0711/7385-100 · 089/4361564  
 TEL 0711/7385-343 · 089/436000-20 BESTELLUNG@BOORBERG.DE 52018



## Personelle Veränderungen

### Wechsel im Amt des Vizepräsidenten beim OVG Bremen

Der Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts Bremen, Prof. Hans Alexy, ist zum 01.12.2017 in den Ruhestand getreten.

Prof. Alexy, 1952 in Brake/Unterweser geboren, bestand 1971 das Abitur und studierte nach Ableistung des Wehrdienstes Rechtswissenschaften an den Universitäten Münster und Bremen. Die Abschlussprüfung in der einstufigen Juristenausbildung legte er Ende 1980 in Bremen ab. Von April bis November 1981 war er zunächst als Regierungsrat z.A. in der Rechtsstelle der Universität Bremen tätig. Seine richterliche Laufbahn begann Prof. Alexy im Dezember 1981 am Verwaltungsgericht Bremen. 1993 wurde er zum Richter am Oberverwaltungsgericht ernannt. Prof. Alexy gehörte seitdem dem 1. Senat an, dessen Vorsitz er am 01.06.2012 übernahm. Zeitgleich wurde ihm das Amt des Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts übertragen. Prof. Alexy hat die Rechtsprechung des 1. Senats des OVG in den vergangenen 24 Jahren, insbesondere im Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht sowie im Bau-, Planungs- und Umweltrecht, maßgeblich geprägt.

Während seines gesamten Berufslebens war Prof. Alexy in der Ausbildung des juristischen Nachwuchses tätig. Dieses Engagement würdigte die Universität Bremen im Februar 2008 mit seiner Bestellung zum Honorarprofessor. Prof. Alexy, der durch eine Vielzahl von Veröffentlichungen hervorgetreten ist, gehörte auch dem Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen an und war von 2011 bis 2015 dessen Vizepräsident. Für die Vereinigung Bremischer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter engagierte er sich viele Jahre als Vorstandsmitglied.

Prof. Hans Alexy (links) und Dr. Björn Harich (rechts)



Die Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts, Ilsemarie Meyer, dankte Prof. Alexy in einer Feierstunde anlässlich seiner Verabschiedung und würdigte ihn als eine herausragende und allseits geschätzte Richterpersönlichkeit.

Die Nachfolge von Prof. Alexy als Vizepräsident hat zum 01.12.2017 Dr. Björn Harich angetreten. Dr. Harich, 1976 in Ochtrup, Kreis Steinfurt, geboren und in Weyhe bei Bremen aufgewachsen, wurde 2007 in den bremischen Justizdienst eingestellt. Er war als Richter sowohl in der Verwaltungsgerichtsbarkeit als auch in der Sozialgerichtsbarkeit tätig. 2012 erfolgte seine Ernennung zum Richter am Oberverwaltungsgericht. Seither gehört Dr. Harich dem 1. Senat an, dessen Vorsitz er nun übernommen hat.

*Quelle: Pressemitteilung des OVG Bremen vom 30. November 2017*

### Feierstunde anlässlich des Wechsels im Amt des Präsidenten des VG Freiburg

Im Rahmen einer Feierstunde am 11.01.2018 verabschiedete der Minister der Justiz und für Europa des Landes Baden-Württemberg Guido Wolf den Präsidenten des Verwaltungsgerichts a. D. Jens Michaelis und führte seinen Nachfolger, den Präsidenten des Verwaltungsgerichts Christoph Sennekamp, offiziell als neuen Präsidenten des Verwaltungsgerichts Freiburg in sein Amt ein. In Anwesenheit hochrangiger Vertreter aus Justiz, Verwaltung, Politik und Wissenschaft würdigte der Minister im Schlossbergsaal des Südwestrundfunks Jens Michaelis als »Spitzenkraft unserer Justiz« und wünschte Christoph Sennekamp als »geborene Führungskraft« viel Erfolg bei den neuen Aufgaben. Musikalisch umrahmt wurde der Festakt von dem Streichquartett des Verwaltungsgerichts Sigmaringen.

Jens Michaelis war mit Ablauf des Monats Februar 2017 in den Ruhestand getreten. Der gebürtige Bremer studierte Rechtswissenschaften in Tübingen, Aix-en-Provence, Göttingen und wieder Tübingen. Er trat nach dem Referendariat beim Landgericht Konstanz im August 1978 seine erste Stelle als Richter beim Verwaltungsgericht Sigmaringen an. Hier wurde er im August 1981 zum Richter auf Lebenszeit ernannt, bevor er im Wege der Abordnung zum Landratsamt Sigmaringen wechselte. Von 1982 bis 1984 war er als wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesverwaltungsgericht in Berlin in dem für das Bau- und Planungsrecht zuständigen 4. Senat tätig. Ende 1984 folgte dann der Wechsel an das Verwaltungsgericht Freiburg, wo Michaelis – unterbrochen

nur von einer zeitweiligen Abordnung an den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in Mannheim – bis Oktober 1992 als Richter wirkte. Anschließend war er als Richter in der zweiten Instanz beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in Mannheim tätig. Danach kehrte er im Januar 1998 als Vorsitzender Richter an das Verwaltungsgericht Freiburg zurück. Seit Oktober 2000 war er Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Sigmaringen, bis er im Juni 2004 zum Präsidenten des Verwaltungsgerichts Freiburg ernannt wurde. Während seiner langjährigen Amtszeit als Gerichtspräsident war er maßgeblich unter anderem an der Organisation und Durchführung des 16. Deutschen Verwaltungsgerichtstags beteiligt, der mit über 1000 Teilnehmern im Mai 2010 in Freiburg stattfand.

Christoph Sennekamp trat zum 01.06.2017 die Nachfolge von Jens Michaelis an. Er wurde 1970 in Bonn geboren und wuchs in Stegen im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald auf. Nach seinem Studium der Rechtswissenschaften in Konstanz war er Rechtsreferendar in Mannheim. Seine richterliche Laufbahn begann er im Januar 1998 am Verwaltungsgericht in Sigmaringen. Von 2002 bis 2006 war er als Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesverfassungsgericht für dessen damaligen Präsidenten Hans-Jürgen Papier tätig. Nach einer Abordnung an den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg wurde er im November 2007 zum Richter am Verwaltungsgerichtshof ernannt. Von Oktober 2009 bis April 2016 war Christoph Sennekamp Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Freiburg und hatte den Vorsitz der für Sachen aus der Stadt Freiburg zuständigen 4. Kammer inne. Seit Mai 2016 war er Vorsitzender des 12. Senats des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg und dort vor allem mit Sozialrecht und Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsrecht befasst. Christoph Sennekamp ist seit 2011 Lehrbeauftragter der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Er ist Mitverfasser juristischer Kommentare, Prüfer im ersten und zweiten Staatsexamen und gehört der Redaktion der Verwaltungsblätter Baden-Württemberg an. Von seinem Vorgänger übernahm er neben dem Amt des Gerichtspräsidenten auch den Vorsitz der 2. Kammer, die unter anderem für den Ortenaukreis und das Schul- und Prüfungsrecht zuständig ist.

**Lena Schröer, Richterin, Freiburg.**

---

## Wechsel im Amt des Präsidenten des VG Karlsruhe

Zum 31.10.2017 ist der langjährige Präsident des Verwaltungsgerichts Karlsruhe Hans Strauß in den Ruhestand getreten.

Am Verwaltungsgericht Karlsruhe begann seine richterliche Laufbahn am 15.01.1979. Nach Abordnungen an das Landratsamt Karlsruhe, das Bundesverfassungsgericht und die Führungsakademie Baden-Württemberg wurde Herr Strauß im Herbst 1989 zum Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg ernannt und an das Justizministerium abgeordnet. Mit Beginn des Jahres 1994 kehrte er als Vorsitzender Richter an das Verwaltungsgericht Karlsruhe zurück. Nach seiner im März 2004 aufgenommenen Tätigkeit als Vorsitzender Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg war Herr Strauß seit dem 21.12.2006 und damit fast elf Jahre Präsident des Verwaltungsgerichts Karlsruhe und zugleich Vorsitzender der 6. Kammer.

Mit Wirkung zum 01.01.2018 wurde die bisherige Präsidentin des Verwaltungsgerichts Stuttgart, Gudrun Schraft-Huber, an das Verwaltungsgericht Karlsruhe versetzt, wo sie als Präsidentin Hans Strauß nachfolgt, der Ende Oktober 2017 in den Ruhestand getreten ist.

Frau Schraft-Huber wurde 1957 in Lörrach geboren. Sie begann ihre richterliche Laufbahn 1984 als Assessorin beim Amtsgericht Rastatt und wechselte im Jahr 1985 an das Verwaltungsgericht Karlsruhe. Im Juni 1999 wurde sie zur Richterin am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg ernannt. Ab Juni 2002 war sie Pressesprecherin des Bundesverfassungsgerichts und leitete dessen Presseabteilung. Im Dezember 2004 ging Frau Schraft-Huber als Vorsitzende Richterin an das Verwaltungsgericht Karlsruhe zurück, wo sie im August 2007 zur Vizepräsidentin ernannt wurde. Seit 01.03.2013 leitete sie als Präsidentin das Verwaltungsgericht Stuttgart. Nun kehrt sie nach fast fünf Jahren als Präsidentin an das Verwaltungsgericht Karlsruhe zurück. Sie ist zugleich Vorsitzende der 6. Kammer des Verwaltungsgerichts.

*Quelle: Pressemitteilungen des VG Karlsruhe vom 06.11.2017 und 04.01.2018.*

---



## Ablehnung eines Richters wegen Besorgnis seiner Befangenheit

BVerwG, Beschluss vom 10.10.2017 – BVerwG 9 A 16.16 –

### Gründe:

Nach § 54 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 42 Abs. 2 ZPO setzt die Ablehnung eines Richters wegen Besorgnis der Befangenheit voraus, dass ein Grund vorliegt, der geeignet ist, Misstrauen gegen die Unparteilichkeit des Richters zu rechtfertigen, nicht dagegen, dass der Richter tatsächlich befangen, voreingenommen oder parteiisch ist. Es genügt, wenn vom Standpunkt eines Beteiligten aus gesehen hinreichend objektive Gründe vorliegen, die bei vernünftiger Würdigung aller Umstände Anlass geben, an seiner Unparteilichkeit zu zweifeln. Kriterium für die Unparteilichkeit des Richters ist die Gleichbehandlung der Parteien. Der Ablehnung setzt er sich aus, wenn er, ohne Stütze im Verfahrensrecht, die Äquidistanz zu den Parteien aufgibt und sich zum Berater einer Seite macht (...). Die rein subjektive Besorgnis, für die bei Würdigung der Tatsachen vernünftigerweise kein Grund ersichtlich ist, reicht dagegen zur Ablehnung nicht aus (...).

Bei Anwendung dieses Maßstabs ist die Besorgnis der Befangenheit der abgelehnten Richter nicht begründet.

1. Der Vorwurf des Antragstellers, das Hinweisschreiben der Richterin am Bundesverwaltungsgericht (...) beinhalte eine rechtliche Beratung des Beklagten einschließlich einer konkreten »Bedienungsanleitung« zur Fehlerbehebung im ergänzenden Verfahren und ziele auf eine Schmälerung der Erfolgsaussichten der Klage, ist objektiv nicht geeignet, an der Unparteilichkeit der Richterin zu zweifeln.  
(...)

b) Richterliche Hinweise und Anregungen sind Aufgabe des Richters und rechtfertigen grundsätzlich keine Befangenheitsablehnung (BVerwG, Beschl. v. 08.09.2010 – 8 B 54.10 – juris Rn. 4; Czybulka, Kluckert in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 54 Rn. 72) (aa). Dies gilt auch dann, wenn hierdurch die Prozesschancen einer Partei verringert werden (vgl. Vollkommer, in: Zöller, ZPO, 31. Aufl. 2016, § 42 Rn. 26 m.w.N.) (bb). Jedoch darf sich das Gericht nicht durch Empfehlungen zur Fehlerbehebung zum Berater der Behörde machen (cc).

aa) Der Grundsatz der Amtsermittlung (§ 86 VwGO) verpflichtet das Gericht, den Sachverhalt unter Heranziehung der Beteiligten von Amts wegen zu erforschen. Es ist hierbei nicht an das Vorbringen der Beteiligten gebunden, sondern kann seiner Entscheidung auch

tatsächliche und rechtliche Gesichtspunkte zugrunde legen, welche die Beteiligten selbst nicht zum Gegenstand ihres Vortrags gemacht haben. Zur Vermeidung von Überraschungsentscheidungen ist das Gericht verpflichtet, hierauf vorab hinzuweisen. Der Amtsermittlungsgrundsatz wird ergänzt durch den Konzentrationsgrundsatz, der darauf abzielt und die Gerichte dazu anhält, einen Rechtsstreit möglichst in einer mündlichen Verhandlung zu erledigen (§ 87 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Diesem im Interesse aller Beteiligten sowie des Gerichts liegenden Zweck dienen die in §§ 86, 87 VwGO konkretisierten Hinweis- und Aufklärungspflichten (vgl. Rixen, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 86 Rn. 120, 125). Der Vorsitzende und der Berichterstatter können bzw. müssen daher die Beteiligten frühzeitig zur Stellungnahme auch bezüglich solcher rechtlichen oder tatsächlichen Gesichtspunkte anhalten, die zwar nach deren bisherigen Vortrag nicht oder nur in Teilen Gegenstand des Verfahrens waren, die jedoch zu den aufgeworfenen Fragen in einem derartigen Zusammenhang stehen, dass ihnen Bedeutung für die Entscheidung des Verfahrens zukommen kann und daher eine – wenngleich unter Umständen nur vorsorgliche – Stellungnahme aller Beteiligten hierzu angezeigt ist, um die Erledigung in einem Termin zu gewährleisten. Dies schließt die Möglichkeit ein, die Beteiligten im vorbereitenden Verfahren wie auch in der mündlichen Verhandlung im Rahmen einer vorläufigen Bewertung des bisherigen Sach- und Streitstandes auf die aus Sicht des Gerichts maßgeblichen Gesichtspunkte und Bedenken hinzuweisen. Derartige Hinweise sind besonders im Interesse der Beteiligten, weil sie ihnen ermöglichen, hierauf in ihrer Argumentation, aber auch prozessual – etwa durch Klaglosstellung mittels Aufhebung der angefochtenen Entscheidung oder durch verfahrensbeendende Erklärungen – zu reagieren.

bb) Die Entscheidung des Gesetzgebers, noch während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens fehlerhafte Verfahrenshandlungen nachholen (§ 45 Abs. 2 VwVfG), Ermessenserwägungen ergänzen (§ 114 Satz 2 VwGO) und zur Heilung von Verfahrensfehlern das gerichtliche Verfahren auf Antrag aussetzen zu können (§ 4 Abs. 1b Satz 3 UmwRG) sowie der das Planfeststellungsrecht prägende Grundsatz der Planerhaltung (...) einschließlich der Möglichkeit zur Fehlerbehebung durch Planergänzung oder ergänzendes Verfahren (§ 4 Abs. 1b UmwRG, § 75 Abs. 1a Satz 2 VwVfG) können dazu führen, dass Planfeststellungsbehörden klägerischen, aber auch gerichtlichen Hinweisen Rechnung tragen und so eine zunächst begründete Klage letztlich keinen Erfolg hat. Der Umstand, dass ein Beteiligter aus der den Verwaltungsprozess aufgrund der vorgenannten

- (aa) Grundsätze prägenden Offenheit des Rechtsgesprächs – die nicht auf die mündliche Verhandlung beschränkt ist, sondern sich in Form von richterlichen Hinweisen auch auf deren Vorfeld erstreckt – möglicherweise Schlussfolgerungen zieht, zwingt die Verwaltungsgerichte indes nicht dazu, in Abkehr von dieser Offenheit nur noch »verdeckt« zu verhandeln. Dies gilt auch deshalb, weil der Kläger einer erst im Prozess erfolgenden Heilung durch die Abgabe einer Erledigungserklärung Rechnung tragen und so eine ihm nachteilige Kostenfolge abwenden kann. Die Abwägung, ob er seine Klage stattdessen, gestützt auf weitere Kritikpunkte, aufrechterhält, erfordert zwar eine Neubewertung seiner Erfolgsaussichten, sie geht damit aber nicht über die klägerseits in jedem Verfahren ohnehin erforderliche Abschätzung des Prozessrisikos hinaus.
- cc) Misst der Gesetzgeber der Möglichkeit, Fehler der Planfeststellung im Prozess zu heilen, großes Gewicht bei, so gebieten insbesondere die verfassungsrechtlichen Grundsätze des fairen Verfahrens, der Waffengleichheit, der richterlichen Neutralität, des (einen effektiven Rechtsschutz einschließenden) Rechtsstaatsgebots und des Gewaltenteilungsprinzips gleichwohl eine Zurückhaltung der Gerichte bei der Mitwirkung hieran (...). Wenngleich sich das Prinzip richterlicher Unparteilichkeit an den Grundwerten der Verfassung orientiert und daher unter dem Blickpunkt materialer, wertorientierter Gerechtigkeit seine Grenze in dem Gebot sachgerechter Entscheidung findet (...), rechtfertigt es dieser Gesichtspunkt nicht, den Verwaltungsgerichten die Funktion eines »Reparaturbetriebs« der Verwaltung zuzuweisen. Richterliche Hinweise auf eine für erforderlich erachtete Substantiierung des Vortrags nur zugunsten eines Beteiligten, das Aufzeigen von für die Verwaltung günstigen Gestaltungsmöglichkeiten oder eine zielgerichtete Initiierung von Verfahren zur Fehlerheilung gehen daher – vorbehaltlich der Umstände des Einzelfalls – über die vorgenannten verfassungsrechtlichen Grenzen hinaus. Sie können folglich grundsätzlich geeignet sein, die Besorgnis einer ungleichen Distanz zu den Beteiligten und damit einer Befangenheit zu begründen.
- Insofern ist auch zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber die vormals in § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 VwGO vorgesehene Möglichkeit des Vorsitzenden und des Berichterstatters, der Verwaltungsbehörde im vorbereitenden Verfahren die Gelegenheit zur Heilung von Verfahrens- und Formfehlern zu geben (...), mit dem Gesetz zur Bereinigung des Rechtsmittelrechts im Verwaltungsprozess vom 20.12.2001 (BGBl. I S. 3987) aufgrund fehlender Bewährung in der Praxis aufgehoben hat (BT-Drucks. 14/7474 S. 15).
- Eine auf die behördliche Heilung von Rechtsverstößen zielende Initiative des Gerichts findet danach auch im einfachen Recht keine Stütze (mehr). Stattdessen sieht nunmehr § 4 Abs. 1b Satz 2 UmwRG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes vom 20.11.2015 (BGBl. I S. 2069) vor, dass das Gericht (nur) auf Antrag anordnen kann, die Verhandlung zur Heilung von Verfahrensfehlern auszusetzen. Dabei hat sich der Gesetzgeber bewusst gegen den weitergehenden Vorschlag des Bundesrats (BT-Drucks. 18/6288 S. 2) entschieden, dem Gericht die Möglichkeit einzuräumen, das Verfahren aus eigener Initiative bis zur Nachholung erforderlicher Handlungen im Sinne von § 4 Abs. 1 und 1a UmwRG auszusetzen (vgl. Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, BT-Drucks. 18/6385 S. 2). Eine solche Zurückhaltung ist zudem geeignet, einer rechtsstaatlich verfehlten Verwaltungspraxis entgegenzuwirken, Einwänden von Betroffenen und anerkannten Vereinigungen erst dann und nur in dem Maße nachzugehen, in dem das Gericht Bedenken an der Rechtmäßigkeit zu erkennen gibt.
- c) Gemessen an der vorstehend beschriebenen Unterscheidung zwischen Hinweisen auf für das Verfahren maßgebliche rechtliche und tatsächliche Gesichtspunkte einerseits und einer Initiierung von Verfahren zur Fehlerheilung andererseits begegnet das – an beide Beteiligte gerichtete – Schreiben der Berichterstatterin vom 14. September 2017 keinen rechtlichen Bedenken. Es initiiert weder eine Fehlerheilung durch den Beklagten noch bevorzugt es diesen sonst einseitig. Vielmehr dient es dazu, die entscheidungsrelevanten Tatsachen und Rechtsfragen so aufzubereiten, dass das Gericht den Rechtsstreit auf der Grundlage nur einer mündlichen Verhandlung entscheiden kann.

(...)