

BDVR-Rundschreiben

Zeitschrift für die Verwaltungsgerichtsbarkeit

Aus dem Inhalt

- Verwaltungsgerichte können auch wirtschaften!
- Der Garant der Legalität

INHALTSVERZEICHNIS

Impressum

Herausgeber | Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (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,
Alice Fertig, Antonia Kästle, Markus Rau, Dr. Justus Rind,
Rautgundis Schneidereit, Christiane Stopp,
Dr. Robert Ullerich

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 Antonia Kästle,
Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin,
Telefon: 030/9014-8546, 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 | 2019

VORWORT 3

VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

Verwaltungsgerichte können auch Wirtschaft! 4
Geschäftsverteilungsplan des BVerwG für das Jahr 2019 6

EUROPA

Asyltagung der AEAJ in Riga 7
Der Garant der Legalität 9
Aktuelle Entscheidungen des EuGH und des EGMR 13
ACA-Europe – Seminar der deutschen Präsidentschaft 18

AUS DEM BDVR UND E.V.

Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes 22
Referentenentwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz 23
Referentenentwurf für ein Gesetz zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts (SGB XIV) 25

AUS DEN MITGLIEDSVERBÄNDEN

Bayern
Informationsfahrt nach Prag 26
Brandenburg
Neuwahl des Vorstands 27
Hamburg
Mitgliederversammlung mit Wahl des Vorstands und Vortrag des Oberbaudirektors 28
NRW
Neuwahl des Vorstands 29
Rheinland-Pfalz
Neuwahl des Vorstands 29
Sachsen-Anhalt
Neuwahl des Vorstands 30

PERSONALIA

BVerwG
Personalnachrichten 30

VERWALTUNGSGERICHTSTAG

Programmübersicht zum 19. Deutschen Verwaltungsgerichtstag in Darmstadt 31

Information zur nächsten Ausgabe

Die Redaktionssitzung für das Heft 2 | 2019 findet im April 2019 statt. Abgabeschluss für Beiträge und Artikel ist der 1. April 2019. Artikel und Fotos bitte per E-Mail an Markus Rau, redaktion@bdvr.de.



Liebe Leserinnen und Leser,
Diese Ausgabe des Rundschreibens steht im Zeichen der Verwaltungsgerichtstage: Beim 18. Deutschen Verwaltungsgerichtstag in Hamburg im Jahr 2016 wurde die Rolle der Verwaltungsgerichte als Standortfaktor für Deutschland thematisiert. Dass Wirtschaft in Deutschland nur funktionieren kann, wenn die Gerichte gut aufgestellt sind, hat auch die Politik erkannt. Dies gilt im Bereich der großen Wirtschafts- und Planungsverfahren umso mehr für die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Der nordrhein-westfälische Justizminister Peter Biesenbach berichtet über Änderungsvorschläge zum Verwaltungsprozessrecht, die eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe erarbeitet hat.

Dem Thema Planungsrecht wird sich auch der 19. Deutsche Verwaltungsgerichtstag in Darmstadt mit seiner abschließenden Podiumsdiskussion »Realisierung von Großvorhaben in Deutschland als Quadratur des Kreises« widmen. Doch das Programm in Darmstadt bietet noch vieles mehr: von aktuellen Fragen der Einwanderungsgesetzgebung über »das Internet als Herausforderung der inneren Sicherheit im 21. Jahrhundert« bis hin zur Frage, ob die Amtsermittlungspflicht eigentlich noch zeitgemäß ist, bieten wir Ihnen einen bunten Strauß an verwaltungsrechtlichen Themen. Ich freue mich sehr, Sie vom 15.–17. Mai in Darmstadt begrüßen zu dürfen!

Oftmals schärft ein Blick in die Ferne die Sinne für eine Betrachtung des eigenen Gerichtssystems: Wenn Sie etwas über Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen Deutschland und Frankreich erfahren möchten, empfehle ich den Artikel von Florian von Alemann, der zu Besuch beim französischen Conseil d'Etat war. Unabhängig vom konkreten Ausgang des Brexit wird die deutsch-französische Zusammenarbeit immer wichtiger und es schadet auch mit Blick auf die europäische Rechtsprechung nicht, sich mit dem Rechtssystem unseres Nachbarn zu beschäftigen. Einen guten Überblick über europäische Entwicklungen bietet auch der Bericht über die Asyhtagung der Arbeitsgruppe »Asylum and Immigration« der Vereinigung Europäischer Verwaltungsrichter.

Viel Spaß beim Lesen wünscht Ihnen Ihr,

Dr. Robert Seegmüller
Vorsitzender



Verwaltungsgerichte können auch Wirtschaft! – Vier Vorschläge für eine Weiterentwicklung des Verwaltungsprozessrechts*

I. Einleitung

Das allgemeine Verwaltungsprozessrecht braucht keine grundlegende Reform. Punktuelle Änderungen und Innovationen, die praktisch durchaus große Wirkung haben können, sind jedoch angezeigt. Hiervon bin ich auch deshalb überzeugt, weil von verschiedenen Seiten Kritik an das NRW-Justizministerium herangetragen wurde. Dabei geht es um Kritik am Verwaltungsprozess und um strukturelle Fragen des Verfahrens. Die Qualifikation und Einsatzbereitschaft der einzelnen Richterinnen und Richter steht außer Frage.

Was wird im Einzelnen kritisiert?

- Erstens: Planungs- und Infrastrukturverfahren dauern oft sehr lange. Das ist in erster Linie ein Problem des behördlichen Verfahrens. Es trifft aber teilweise auch auf das gerichtliche Verfahren zu.
- Zweitens: Den Verwaltungsgerichten wird bisweilen abgesprochen, wirtschaftsrelevante Verfahren mit dem nötigen wirtschaftlichen Verständnis und praktischen Zugriff zu führen. Diese Kritik wird mehr oder weniger deutlich von Unternehmen, Wirtschaftsanwälten und -verbänden, aber auch von Regulierungsbehörden geäußert. Ich bin nicht der Ansicht, dass diese Einschätzung in der Breite berechtigt ist. Man muss diese Außensicht aber erst einmal als einen Fakt hinnehmen und darüber nachdenken, ob und wie man hierauf reagieren kann.

Der vorgenannten Kritik wird man sicherlich nicht allein mit den Mitteln des Prozessrechts begegnen können. Wichtig sind natürlich ebenso eine gute personelle und sachliche Ausstattung der Gerichte und gut aus- und fortgebildete Richterinnen und Richter. Hierfür setzt sich Nordrhein-Westfalen mit Nachdruck ein. Daneben gibt aber auch das Prozessrecht den Rahmen vor. Es kann schnelle und effiziente Verfahren begünstigen und das Prozessverhalten steuern. In diesem Zusammenhang hat eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe unter Vorsitz von Nordrhein-Westfalen und Bremen verschiedene Vorschläge zur Änderung des Verwaltungsprozessrechts erarbeitet. Diese sind auf der Herbst-Tagung der 89. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister Mitte November 2018 mit großer Mehrheit verabschiedet worden; die Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren ist zeitnah geplant. Im Einzelnen geht es um folgende Themen:

II. Spezialisierte Wirtschafts- und Planungsspruchkörper

Es bietet sich an, in den Verwaltungsgerichten spezialisierte Spruchkörper für Wirtschafts- und Planungssachen einzurich-

ten. Hier besteht eine gewisse Parallele zu den für die ordentliche Gerichtsbarkeit diskutierten Commercial Courts. Die Zuständigkeit eines Wirtschaftsspruchkörpers sollte insbesondere das Post-, Fernmelde- und Telekommunikationsrecht, das Gewerberecht und sonstige Bereiche des öffentlichen Wirtschaftsrechts umfassen, während planungsrechtliche Verfahren in speziellen Planungskammern und -senaten zusammengefasst werden könnten. Für die Wirtschafts- und Planungsspruchkörper sollten zwei neue gesetzliche Regelungen geschaffen werden, die ihren Platz etwa im Anschluss an die Vorschrift für Spezialspruchkörper für Fürsorgeangelegenheiten (§ 188 der Verwaltungsgerichtsordnung) finden können. Wegen der unterschiedlichen Größe und Struktur der Verwaltungsgerichte sind beide Vorschriften als flexible Kann-Bestimmung zu formulieren. Die weitere Geschäftsverteilung verbleibt wie bisher in den Händen der Präsidien.

Natürlich lässt sich eine Spezialisierung auch allein über die Geschäftsverteilung der Präsidien erreichen. Eine gesetzliche Regelung hat aber mehrere Vorteile: Sie besitzt eine Leitfunktion und kann die konsequente Spezialisierung in diesen Materien zusätzlich fördern. Sie kann dazu beitragen, Verfahren in besonders wirtschafts- und infrastrukturelevanten Angelegenheiten zu beschleunigen, indem die Spruchkörper von anderen, teils zeitintensiven Rechtsmaterien entlastet werden. Nach innen kann ein Wirtschafts- und Planungsspruchkörper, der vom Gesetz auch so bezeichnet wird, zudem dazu beitragen, Richterinnen und Richter zu gewinnen, die sich für diese Materien besonders interessieren. Ein vom Gesetz etablierter Wirtschafts- und Planungsspruchkörper zieht also gewissermaßen richterliche Kompetenz an. Nach außen ist es wichtig, den Dingen einen Namen zu geben. Das darf nicht unterschätzt werden. Für die Wahrnehmung der Beteiligten ist es eben durchaus etwas anderes, ob ihr Anliegen vor einer allgemeinen Kammer oder aber vor einer speziellen Wirtschaftskammer verhandelt wird.

III. Planfeststellungsverfahren direkt zu den Obergerichten

Planungsverfahren müssen beschleunigt werden. Dieses Ziel hat sich auch die Bundesregierung gesetzt. Die meisten Probleme dürften hier bei den behördlichen Genehmigungsverfahren liegen. Allerdings können sich auch die gerichtlichen Verfahren sehr lange hinziehen. Viele Möglichkeiten zur Beschleunigung des Gerichtsverfahrens sind aus naheliegenden rechtsstaatlichen Grundsätzen versperrt: Das Gericht muss den Sachverhalt von Amts wegen ermitteln. Möglichkeiten

* Der Beitrag stellt die überarbeitete Fassung eines Aufsatzes dar, der zuerst in der DRiZ 2018, 330 ff., erschienen ist.

für eine Präklusion im Prozess sind verfassungsrechtlich eng begrenzt. Dagegen ist es möglich und auch sinnvoll, die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe (§ 48 der Verwaltungsgerichtsordnung) zu erweitern. Vor allem in Planfeststellungsverfahren sollte der Instanzenzug auf eine Tatsacheninstanz beschränkt werden. Die Obergerichte werden dadurch nicht erheblich mehr belastet. Diese müssen schon jetzt in der Berufung über die Verfahren entscheiden. Damit soll die Leistung der erstinstanzlichen Verwaltungsgerichte nicht klein geredet werden. Der Verzicht auf eine Tatsacheninstanz würde die Verfahren aber um mindestens ein bis zwei Jahre, bei entsprechender Laufzeit auch mehr, beschleunigen, ohne die Qualität des Rechtsschutzes zu mindern. Rechtstechnisch ist das vorgenannte Ziel am ehesten über eine behutsame Erweiterung des Katalogs in § 48 der Verwaltungsgerichtsordnung, der um besonders umfangreiche Planfeststellungsverfahren (große Hafenanlagen und Wasserkraftwerke, Landesstraßen sowie Bergplanfeststellungsverfahren) ergänzt werden sollte, zu verwirklichen. Diese Variante hat gegenüber einer general-klauselartigen Ausweitung der obergerichtlichen Zuständigkeit auf sämtliche Planfeststellungsverfahren den Vorteil, dass der Ausnahmecharakter der Vorschrift besser gewahrt bleibt. Zudem sind nicht alle Planfeststellungsverfahren so bedeutsam, umfangreich und komplex, dass eine pauschale Zuweisung an das Oberverwaltungsgericht als Eingangsinstanz gerechtfertigt erscheint. Es gibt hier durchaus auch »kleinere« Verfahren, die keine überörtliche Bedeutung haben und für die der ortsnahe Rechtsschutz durch die Verwaltungsgerichte in erster Instanz erhalten bleiben sollte.

IV. Klarer Prozessfahrplan für die Beteiligten – das konzentrierte Verfahren

Besonders bei umfangreichen Verfahren sind klare zeitliche Vorgaben sinnvoll. Für die Beteiligten kann das manchmal wichtiger sein als die bloße Verfahrensdauer. Das entspricht einer alltäglichen Erfahrung: Wenn das Vorgehen gut abgestimmt wird, sind die Beteiligten eher bereit, unvermeidbare »Wartezeiten« und letztlich auch das Ergebnis zu akzeptieren. Es ist deshalb sinnvoll, dass das Gericht jedenfalls bei komplexeren Verfahren einen Prozessfahrplan abstimmt. Im Idealfall kann der Spruchkörper mit den Beteiligten Beibringungs-, Termins- und Entscheidungsfristen festlegen. Ein solcher Fahrplan kann die Beteiligten, aber auch das Gericht disziplinieren und dazu beitragen, das Verfahren konzentrierter und kooperativer zu führen. Natürlich sind die Gerichte schon nach geltendem Recht nicht gehindert, so zu verfahren. In der Praxis passiert das aber noch relativ selten. Ich halte es deshalb für sinnvoll, ein solches Vorgehen unter dem Begriff des *konzentrierten Verfahrens* als Option ausdrücklich gesetzlich in einem neu zu fassenden § 87c der Verwaltungsgerichtsordnung zu regeln. Das Gericht geht mit dem Einverständnis der Beteiligten in das konzentrierte Verfahren über und stimmt (gleichzeitig) den weiteren Prozessfahrplan ab.

Eine solche gesetzliche Regelung hat vor allem zwei Vorteile: Zum einen wird dem Gericht eine genau bestimmte Verfahrensoption an die Hand gegeben. Diese dürfte in der Praxis dazu führen, dass die Richterinnen und Richter das

Instrument in geeigneten Fällen häufiger als bislang nutzen. Das Gesetz bietet gewissermaßen eine Handlungsroutine an. Zum anderen soll in der gesetzlichen Regelung vorgesehen werden, dass bestimmte Fristen im konzentrierten Verfahren ausschließende Wirkung haben. Eine solche Präklusion muss dabei nicht an die engen Voraussetzungen der bestehenden Regelung (§ 87b Abs. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung) gebunden werden, da die Fristen nicht einseitig durch das Gericht bestimmt, sondern mit den Beteiligten abgestimmt werden. In der Praxis dürfte sich die Variante eines konzentrierten Verfahrens insbesondere bei umfangreichen planungsrechtlichen Verfahren anbieten und hier zur Beschleunigung beitragen. Das konzentrierte Verfahren kann sich aber durchaus auch für einfachere Verfahren eignen, in denen klare zeitliche Vorgaben insgesamt die Akzeptanz erhöhen.

V. »2 in 1« – Adhäsionsverfahren für öffentlich-rechtliche Ersatzansprüche

Öffentlich-rechtliche Ersatzansprüche sind überwiegend im ordentlichen Rechtsweg zu verfolgen. Der Rechtsweg ist damit zweigeteilt: Über den Primäranspruch entscheidet das Verwaltungsgericht. Für den Sekundäranspruch (Schadenersatz, Entschädigung) ist der ordentliche Rechtsweg eröffnet. Die Teilung des Rechtswegs führt zu Doppelprozessen, wenn der Bürger zunächst gegen eine behördliche Maßnahme vor dem Verwaltungsgericht klagt und den Ersatzanspruch anschließend beim Landgericht geltend macht. Um diesen umständlichen Verfahrensablauf aufzulösen, bietet es sich an, ein Adhäsionsverfahren für öffentlich-rechtliche Ersatzansprüche in einem neu zu fassenden § 41 der Verwaltungsgerichtsordnung einzuführen: Wer beim Verwaltungsgericht eine zulässige Klage anhängig macht, erhält die Möglichkeit, dort zugleich Ersatzansprüche einzufordern, die mit dieser Sache im Zusammenhang stehen. Geht der auf Ersatz gerichteten Klage dagegen – wie in vielen Fällen – kein Verfahren beim Verwaltungsgericht voraus, bleibt es bei der alleinigen Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte. Die grundsätzliche Rechtswegzuständigkeit der ordentlichen Gerichte bleibt also unberührt. Da bei Amtshaftungsansprüchen der ordentliche Rechtsweg verfassungsrechtlich nicht generell ausgeschlossen werden darf, ist das Adhäsionsverfahren zudem optional. Der Kläger kann das Adhäsionsverfahren wählen oder wie bislang gesondert vor dem Landgericht klagen. Dass die Verwaltungsgerichte zukünftig massenhaft über Adhäsionsklagen zu entscheiden haben, dürfte nicht zu befürchten sein. Wo der Kläger dagegen den Weg über das Adhäsionsverfahren wählt, ist dies eine sinnvolle prozessuale Ergänzung. Der Kläger vermeidet ein weiteres Verfahren beim Landgericht und kann den Rechtsstreit durch das insoweit sachnähere Verwaltungsgericht entscheiden lassen. Mittelfristig mag man darüber nachdenken, die Ersatzansprüche generell den Verwaltungsgerichten zuzuweisen. Dieser Weg ist derzeit aber durch das Verfassungsrecht versperrt (Artikel 14 Absatz 3 Satz 4 und Artikel 34 Satz 3 des Grundgesetzes).

Peter Biesenbach, Minister der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Geschäftsverteilungsplan des Bundesverwaltungsgerichts für das Jahr 2019

Die Zuständigkeiten der Senate sind nur stichwort-/schwerpunktartig genannt.

<p>1. Revisionssenat Zuständigkeit: AuslR, AsylR, VertriebR, StAngR</p> <p>VRBVerwG Prof. Dr. Berlit RinBVerwG Fricke RBVerwG Dr. Fleuß RinBVerwG Dr. Rudolph RBVerwG Böhmman RinBVerwG Dr. Wittkopp</p>	<p>2. Revisionssenat Zuständigkeit: Öffentl.DienstR (außer Teilgebiete 5. Senat)</p> <p>VRBVerwG Domgörgen RBVerwG Dr. von der Weiden RBVerwG Dr. Hartung RBVerwG Dollinger RBVerwG Hampel</p>	<p>3. Revisionssenat Zuständigkeit: GesundheitsVwR, HeimR, LebensmittelR, Jagd+ FischR, Tier+PflanzSchR, VerkR, Eisenbahn-/KreuzR (soweit nicht 6.,7.,9. Senat), Haftung gem. Art. 104a V+VI GG</p> <p>VRinBVerwG Dr. Philipp RBVerwG Liebler RBVerwG Dr. Wysk RinBVerwG Dr. Kuhlmann RBVerwG Rothfuß RBVerwG Dr. Kenntner</p>
<p>4. Revisionssenat 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>5. Revisionssenat Zuständigkeit: FürsorgeR, AusbördR, WohnR, EALG, EntSchäd. überlang. Verfahrensdauer, Teilgebiete Öff.DienstR (ReiseK-, UmzugsK-, TrennG-, BeihilfeR), PersVertrR, BGleiStG</p> <p>VRBVerwG Vormeier RinBVerwG Stengelhofen-Weiß RBVerwG Dr. Störmer RinBVerwG Dr. Harms RBVerwG Holtbrügge</p>	<p>6. Revisionssenat Zuständigkeit: Schul-/HochschulR, PrüfR, WehrPflR, RundfunkR, TelekomR, EisenbahnR (soweit BNetzAgentur, VersammlR, Polizei/Ordnr, VerfSchutzR, WahlR, ParteienR, StaatsKirchR, Sonn-/FeiertR, DatenschutzR, VereinsR, Varia</p> <p>VRBVerwG Prof. Dr. Kraft RBVerwG Dr. Heitz RBVerwG Dr. Möller RBVerwG Hahn RBVerwG Dr. Tegethoff RinBVerwG Steiner</p>
<p>7. Revisionssenat Zuständigkeit: UmweltSchutzR, GenTR, AbfallR, AtomR, Wasser-/DeichR, BergR, AbwAbGR, Wass-/BodenverbandsR, WassStrR, IFG/IWG/UIG, presse-/rundf.-/archiv-/medienrechtl. Inform.Anspr.</p> <p>VRBVerwG Prof. Dr. Korbmacher RinBVerwG Schipper RBVerwG Brandt RBVerwG Dr. Schemmer RBVerwG Dr. Günther RBVerwG Dr. Löffelbein</p>	<p>8. Revisionssenat Zuständigkeit: VermögensR, EALG, WirtschaftsvwR, Währungs- und UmstellR, FinanzdienstLR, BetrAVG</p> <p>VRinBVerwG Dr. Held-Daab RinBVerwG Hoock RBVerwG Dr. Keller RinBVerwG Dr. Rublack RBVerwG Dr. Seegmüller</p>	<p>9. Revisionssenat Zuständigkeit: StraßenR (einschl. Fehrmarnbelt-Querung), FlurbR, ErschließungsbeitrR, sonst. AbgabenR</p> <p>VRBVerwG Dr. Bier RinBVerwG Prof. Dr. Bick RBVerwG Steinkühler RBVerwG Dr. Martini RBVerwG Dr. Dieterich RinBVerwG Sieveking</p>
<p>10. Revisionssenat Zuständigkeit: KommunalR, VergabeR, TreuhandG, KomVermG, VZOG, VergabeR, Subventions-/FördermaßnR, BerufsR, KammerR; PersBefG</p> <p>PrBVerwG Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert RinBVerwG Hoock RBVerwG Dr. Keller RinBVerwG Dr. Rublack RBVerwG Dr. Seegmüller</p>	<p>1. WD-Senat Zuständigkeit: Verfahren nach der WBO</p> <p>VRBVerwG Dr. Häußler RBVerwG Dr. Langer RinBVerwG Dr. Eppelt</p> <p>2. WD-Senat Zuständigkeit: Verfahren nach der WDO</p> <p>VRBVerwG Dr. Häußler RBVerwG Prof. Dr. Burmeister RBVerwG N.N.</p> <p>Fachsenat gemäß § 189 VwGO 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 Prof. Dr. Bick</p> <p>Güterichter Dr. Rudolph Dr. Störmer</p>	

Asyltagung der Arbeitsgruppe »Asylum and Immigration« der Vereinigung Europäischer Verwaltungsrichter in Riga

Die Arbeitsgruppe »Asylum and Immigration« der Vereinigung Europäischer Verwaltungsrichter (AEAJ) hat am 13. und 14.09.2018 im Verwaltungsgericht Riga eine weitere Veranstaltung zu asyl- und aufenthaltsrechtlichen Fragen durchgeführt. Zum europäischen Erfahrungsaustausch unterschiedlicher Instanzen trafen sich 32 Teilnehmer, darunter Verwaltungsrichter/innen aus Lettland, Litauen, Finnland, Griechenland, Italien, Spanien, den Niederlanden, Polen, Österreich und Deutschland sowie ein Richter am EuGH und Mitarbeiter/innen der Europäischen Kommission, der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) und der lettischen Asyl- und Migrationsbehörde. Die Veranstaltung war hervorragend organisiert und vorbereitet worden, namentlich durch die Kolleginnen Winter (Wien), Abele und Kiršteina (Riga) sowie den scheidenden Arbeitsgruppenleiter RiBVerwG Böhmann. Dabei profitierte die AEAJ von der Einladung des Verwaltungsgerichts Riga, das nicht nur die Tagungsräumlichkeiten zur Verfügung stellte, sondern auch für ein köstliches Catering zu den Kaffee- und Mittagspausen gesorgt hat.

Nach der Begrüßung durch den Präsidenten des VG Riga am ersten Veranstaltungstag stellte der Richter am EuGH Lars Bay Larsen die Rechtsprechung des EuGH zur sog. Dublin-Verordnung vor. Die jüngeren Urteile buchstabierten vorherige Grundsatzentscheidungen des Gerichtshofs aus. Leitidee sei der wirksame Rechtsschutz des Einzelnen gegen Überstellungsentscheidungen, wie er in der 19. Erwägung der Dublin III-Verordnung genannt werde. Eine grundlegende Änderung müsse dem Unionsgesetzgeber überlassen bleiben.

Danach gab Frau Ann-Kristin Hahnsson von der Kommission einen Ausblick auf die geplante Dublin IV-Verordnung. In der anschließenden Erörterung schlugen Teilnehmer im Hinblick auf politische Widerstände eine Dublin-Reform »light« als pragmatischen Ausweg vor. Der Verzicht auf Fristen und Individualrechtsschutz dürfte im Rat konsensfähiger als ein solidarischer Lastenausgleich sein. Solche Ideen werden von der Kommission indes nicht verfolgt. Die Kommission, so Frau Hahnsson, halte an ihrem Vorschlag einer umfassenden Neuregelung fest. Nachmittags wurde die Problematik der internen Schutzalternative mit besonderem Fokus auf die Situationen in Afghanistan und im Irak behandelt, zunächst in einem Vortrag der Assistentenrichterin beim Österreichischen VGH Nina Kren und sodann in drei Arbeitsgruppen der Teilnehmer, die anhand vorgelegter Beispielfälle zu durchaus unterschiedlichen Ergebnissen kamen. Dies führte zu einer engagierten Diskussion im Plenum. Erörtert wurden Rechtsprobleme, aber auch aktuelle Erkenntnisse zu Herkunftsländern. Beides verband sich in der praktisch wichtigen Frage, wie die Gerichte mit der Aussage des UNHCR vom 30.08.2018, wonach Afghanen generell nicht nach Kabul ausweichen könnten, umgehen sollen.

Am zweiten Tagungstag gab die Mitarbeiterin des lettischen Obersten Gerichts Anita Zikmane einen Überblick über die aktuelle Rechtsprechung des EGMR zum Asyl- und Aufenthaltsrecht. Dabei betonte sie insbesondere den Charakter des Case Law und Schwierigkeiten, die sich aus der jeweiligen Verfahrenssprache (Englisch oder Französisch)





ergeben. Erwähnenswert ist ihr Hinweis auf die »Factsheets« auf der Internetseite des EGMR. Sie bieten einen guten Einstieg in die Grundsatzentscheidungen zu bestimmten Themen. Danach trug der Mitarbeiter der Kommission Mauro Gagliardi zur Rückführungsrichtlinie vor; er verdeutlichte den Kontext insbesondere zu asylrechtlichen Fragestellungen, führte zur aktuellen Rechtsprechung des EuGH aus und skizzierte die sich aus einer Überarbeitung der geltenden Richtlinie ergebenden Neuerungen. Als Vertreter der FRA trug anschließend Herr Adriano Silvestri zu den verschiedenen Europäischen Datenbanken bei Asyl-, Migrations- und sonstigen Fragen vor. Er wies auf die geplante Verknüpfung z. B. der Informationen aus EURODAC mit dem Visa-Informationssystem hin und verteilte umfangreiches Informationsmaterial der FRA. Die sogenannte Interoperabilität unterschiedlicher Speichersysteme mit persönlichen Daten von Drittstaatsangehörigen sei nicht nur eine informationstechnische Herausforderung. Einhergehende Fragen des Datenschutzes und der Richtigkeit der Daten stellten sich, so seine Prognose, bald auch vor Gericht. Die Veranstaltung wurde sodann mit einem Vortrag der Richterassistentin Baiba Kiršteina (Riga) über das lettische Asylsystem (Verwaltungsverfahren und Gerichtsverfahren) abgerundet. Dieses ist nicht nur in vergleichender Perspektive von Interesse, sondern kann unmittelbar praxisrelevant sein. So muss der deutsche Asylrichter beurteilen, ob ein Asylantrag in Deutschland »nach erfolgreichem Abschluss eines Asylverfahrens« in Lettland gestellt wurde (vgl. § 71 des Asylgesetzes). Zuletzt gab es eine Führung durch das Verwaltungsgericht Riga.

Diese Veranstaltung war für alle Teilnehmer ein großer Gewinn. Abgesehen von den Vortragsthemen und den jeweils vermittelten spezifischen Fachfragen haben vor allem die aus den persönlichen Gesprächen der Teilnehmer, den Vorträgen und den sich ihnen anschließenden Diskussionen gewonnenen Erkenntnisse über die unterschiedlichen Verfahren und Verhältnisse in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten einen nachwirkenden Eindruck hinterlassen. So gehört z. B. die Asylfrage in Italien als Grundrechtsangelegenheit vor die Zivilgerichte, während die Frage nach dem Aufenthaltstitel bzw. der Ausreisepflichtung bei den Verwaltungsgerichten behandelt wird. Oder es wird in Lettland in einem ersten Verfahren über die Asylfrage entschieden, wobei das Verwaltungsgericht die Sache spruchreif machen muss und

endgültig entscheidet, während in einem zweiten Verfahren durch dieselbe Behörde und dasselbe Gericht über die sich anschließende Titel- bzw. Ausreisefrage entschieden wird. In einem Teil der Mitgliedstaaten hängt die Entscheidung über die Ausreisepflichtung – wie in Deutschland – an der Asylentscheidung; in anderen Mitgliedstaaten sind diese Fragen inhaltlich und/oder organisatorisch voneinander getrennt. Vor dem Hintergrund dieser Vielfalt der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen legt der EuGH das gemeinsame Asylrecht aus. So beschrieb der Richter am EuGH Lars Bay Larsen die Rechtsprechung des Gerichtshofs als Versuch, effektiven Rechtsschutz des Einzelnen und die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten zu versöhnen. Dies lässt aber zugleich manche Folgerung für das jeweilige nationale Recht ungeklärt. Als Beispiel dient das Urteil der Großen Kammer in der Rechtssache C-181/16 (»Gnandi«), dessen Auswirkungen auf der Tagung diskutiert wurden. Des Weiteren ist die Zahl der asylrechtlichen Verfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten ebenso unterschiedlich wie die verfahrensträchtigsten Herkunftsstaaten der Asylbewerber.

Für diejenigen, die an die Veranstaltungstage noch ein freies Wochenende in Riga haben anschließen können, hatten die Gastgeber am 15. September 2018 den Besuch des sog. Okkupationsmuseums und eine Stadtführung durch den wichtigsten Jugendstil-Stadtteil organisiert. Insgesamt haben sich die Kolleginnen aus Riga, die vor Ort alles bestens organisiert hatten, darunter ein gemeinsames Abendessen, sehr um eine insgesamt gelungene Tagung verdient gemacht. Riga, diese stolze mehrhundertjährige ehemalige Hansestadt, hatte sich bei bestem Wetter bunt und quicklebendig herausgeputzt. So hat sich die Reise neben den fachlichen Aspekten auch unter dem Blickwinkel der Erkundung einer anderen europäischen Region in jeder Hinsicht gelohnt. Daher kann den Mitgliedern des BDVR, die als solche automatisch der AEAJ angehören, nur empfohlen werden, neugierig auf die interessanten Veranstaltungsangebote zu sein und die Angebote zu nutzen. Den Organisatoren dieser Veranstaltungen, die alles ehrenamtlich stemmen, gilt unser Dank!

Wilfried Kirkes, Vorsitzender Richter am VG, Potsdam, und
Dr. David Rabenschlag, Richter am VG, Berlin

Der Garant der Legalität – Bericht über eine Hospitation beim Conseil d'Etat

Vom 22. bis 26.10.2018 hatte ich Gelegenheit, als wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesverwaltungsgericht im Rahmen des dort bestehenden bilateralen Austausches eine Woche lang Aufgaben und Arbeitsweise des Conseil d'Etat in Paris kennenzulernen. Dabei ging es nicht zuletzt um die Unterschiede zwischen den beiden Funktionen des Conseil d'Etat, der sowohl eine beratende Rolle für Regierung und Parlament einnimmt, als auch oberstes Verwaltungsgericht in Frankreich ist (I.). Wie diese beiden verschiedenen Rollen jeweils in der Praxis ausgefüllt werden, konnte ich im Rahmen eines äußerst interessanten Besuchsprogramms erleben (II.). Anhand dieser Einblicke lassen sich – einmal mehr – Gemeinsamkeiten und Unterschiede im deutschen und französischen Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozess feststellen (III.).

I.

Der Conseil d'Etat ist mit dem Bundesverwaltungsgericht nur hinsichtlich seiner rechtsprechenden Funktion vergleichbar. Darin ist er als oberstes Verwaltungsgericht zur Rechtskontrolle von Entscheidungen der unteren beiden Instanzen – Tribunal administratif und Cour administrative d'appel – sowie des speziellen Asylgerichtshofs (Cour nationale du droit d'asile) berufen. In seiner historisch älteren beratenden Funktion hat er demgegenüber kein Pendant in Deutschland. Der Conseil d'Etat prüft sämtliche Entwürfe von Gesetzen, Verordnungen sowie Verwaltungsakten des Präsidenten oder Premierministers (»décrets« im Gegensatz zu »arrêtés«, i.e. Verwaltungsakte von Ministern oder Behörden, die im Rang niedriger stehen) vor ihrem Erlass. Darüber hinaus kann er von der Regierung zu allen Angelegenheiten juristischer oder administrativer Natur befragt werden. Bei der Prüfung betont der Conseil d'Etat die Trennung zwischen reinen Rechtsfragen, die den Gegenstand seines Mandats ausmachen, und Fragen der (politischen) Opportunität, die nicht unmittelbar zum Prüfungsumfang gehören. Hierzu äußert er sich – zumindest schriftlich – nur unter bestimmten Umständen, etwa wenn der Conseil d'Etat mit einer sich stellenden Frage bereits in einer anderen Sache befasst ist. Allerdings kann es in den mündlichen Verhandlungen mit den Regierungs- bzw. Parlamentsvertretern im Einzelfall durchaus vorkommen, dass der Conseil d'Etat auch Anmerkungen zu der Zweckmäßigkeit eines Regelungsentwurfs macht.

Während der Conseil d'Etat im Rahmen seiner beratenden Funktion dem Grunde nach eine dienstleistende Funktion für Regierung und Parlament ausübt, wirkt er in der Praxis teilweise eher wie eine Art Aufsichtsorgan. Der vom Conseil d'Etat zu einem Regelungsentwurf verabschiedete Bericht enthält regelmäßig neben einer allgemeinen Würdigung konkrete Änderungsvorschläge im Stil eines Änderungsantrags im (deutschen) parlamentarischen Ausschussverfahren. Der Berichtsentwurf wird mit Vertretern der Regierung oder des Parlaments vor

der Verabschiedung in nicht-öffentlicher Sitzung verhandelt. Dabei findet jedoch weniger ein offener Meinungs austausch statt, sondern die Mitglieder des Conseil d'Etat erklären ihre Anmerkungen und Bedenken zu dem anhängigen Regelungsentwurf. Die jeweiligen Regierungs- oder Parlamentsvertreter hören aufmerksam zu und machen sich Notizen. Der schließlich verabschiedete Bericht des Conseil d'Etat einschließlich der Änderungsvorschläge hat zwar keine bindende Wirkung. Allerdings kann er entweder von der Regierung/dem Parlament komplett übernommen werden oder diese können an ihrem ursprünglichen Entwurf festhalten. Eine teilweise Umsetzung der Anmerkungen ist nicht möglich. Ansonsten bleibt nur die Einleitung eines gänzlichen neuen Regelungsgebungsverfahrens. Die abschließenden Berichte des Conseil d'Etat sind nicht öffentlich, es sei denn, sie werden von der verantwortlichen Regelungsautorität veröffentlicht.

Der Conseil d'Etat ist überdies die oberste Dienstbehörde für die gesamte Verwaltungsgerichtsbarkeit – bestehend aus 42 Verwaltungsgerichten und 8 Berufungsgerichtshöfen sowie dem Asylgerichtshof. An seiner Spitze steht (nur) ein Vizepräsident – eine Reminiszenz an die Zeit, in der der Regierungschef oder ein Minister dem Conseil d'Etat vorsahen, flankiert von dem Vizepräsidenten. Der Palais Royal, in dem der Conseil d'Etat residiert, ist ursprünglich im Jahr 1629 für den Kardinal Richelieu errichtet worden. Später diente er als Königspalast, wo unter anderem Louis XIV als Kind wohnte. Dem Gebäude merkt man seine wechselhafte Geschichte und die Tatsache, dass es nicht als Gerichtsgebäude geplant worden ist, von innen durchaus an. Die Büroräume wirken sehr beengt; Einzelbüros sind eher die Ausnahme und Arbeitsplätze in Durchgangszimmern keine Seltenheit. Demgegenüber sind die Sitzungssäle, die sich überwiegend in den ehemaligen königlichen Gemächern befinden, prächtig, insbesondere der Saal der Assemblée générale, der Generalversammlung, die als höchste Formation der beratenden Funktion des Conseil d'Etat besonders bedeutsame Texte verhandelt. Sie tritt im Schnitt einmal im Monat im größten und seit 1873 kaum veränderten Saal im Inneren des Gebäudes zusammen. Interessantes Detail ist eine als Bücherregal getarnte Tür in den Räumen der benachbarten Bibliothek, hinter der sich eine kleine Treppe verbirgt, die zur letzten Reihe des als Auditorium mit ansteigenden Rängen gestalteten Saals führt. Hierüber können insbesondere Regierungs- und Parlamentsvertreter diskret den Saal verlassen.

II.

Das aufwendig organisierte Besuchsprogramm bestand aus einer Vielzahl von Einzelgesprächen mit Mitarbeitern unterschiedlicher Ebenen und Funktionen sowie der Teilnahme an einer Reihe von Beratungssitzungen – mit dem Höhepunkt einer Assemblée générale, deren Zugang sehr restriktiv ge-



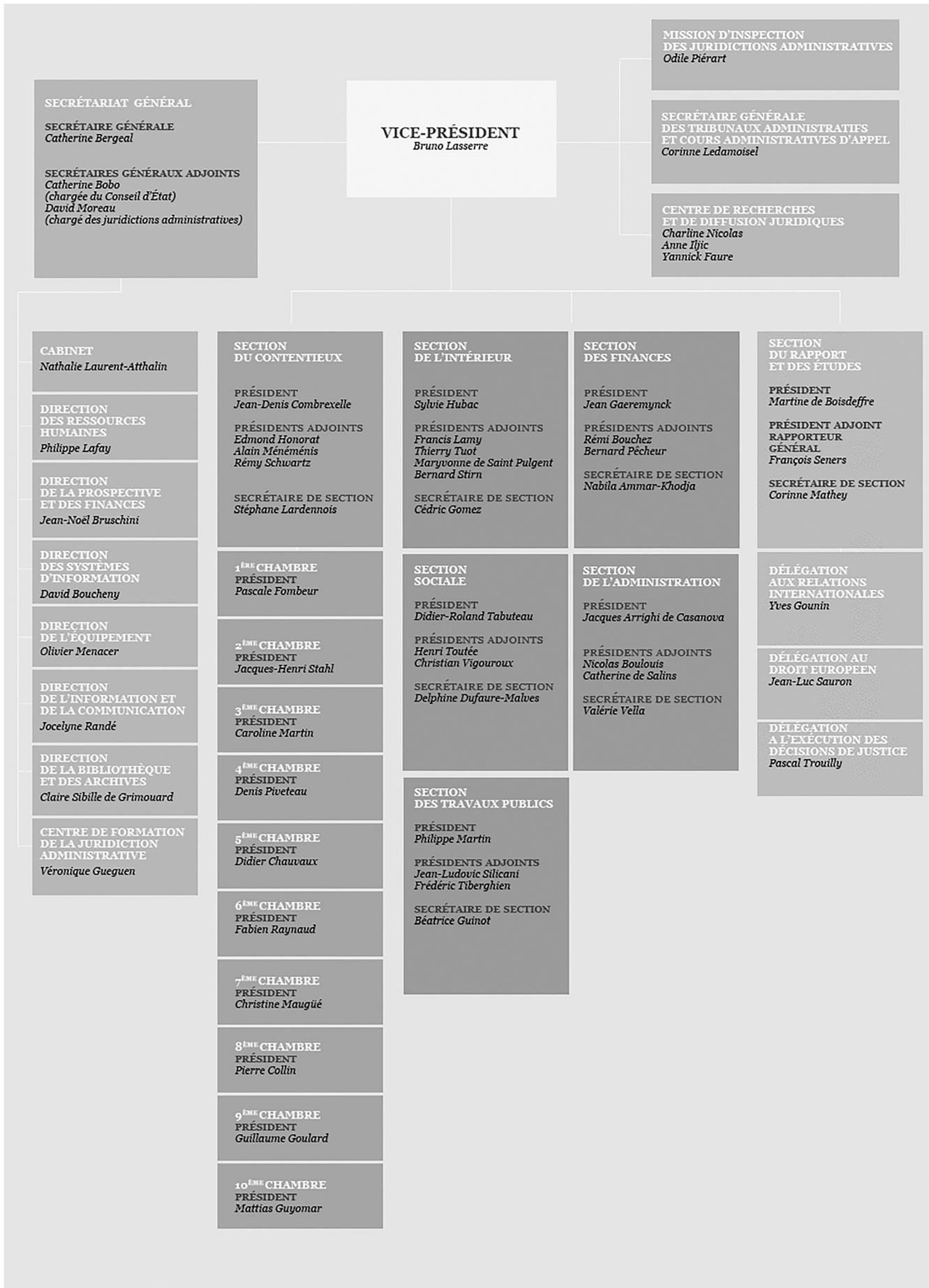
handhabt wird. Daraus ergab sich ein interessanter Überblick über die praktische Tätigkeit des Conseil d'Etat, der nachfolgend nur stark gerafft zusammengefasst werden kann.

Sowohl im beratenden als auch im rechtsprechenden Teil fiel jeweils die starke Stellung des Vorsitzenden auf. Dieser leitet nicht nur die – nicht-öffentlichen im Beratungsbereich bzw. öffentlichen im Rechtsprechungsbereich – mündlichen Verhandlungen, sondern scheint auch in den internen Beratungen einen deutlich bestimmenderen Einfluss auszuüben als der eher als *primus inter pares* ausgestaltete Vorsitzende im deutschen Verwaltungsprozess. In den rechtsprechenden Spruchkörpern werden die Vorsitzenden dabei von zwei *assesseurs* (wörtlich »Beisitzer«) unterstützt, deren Rolle über diejenige eines beisitzenden Richters im deutschen Verwaltungsprozess hinaus insbesondere darin besteht, die Berichtsentwürfe der jeweiligen Berichterstatter zu würdigen. Da die *assesseurs* die höchste Dienstgradstufe *conseiller d'Etat* besitzen müssen und vor allem den Vorsitzenden unterstützen sollen, sind sie gegenüber den Berichterstattern deutlich hervorgehoben und geben eher eine wertende Zusammenfassung als eine bloße zweite Meinung ab. Die Berichte sind dabei jeweils deutlich kürzer als die Gutachten und Mitgutachten am Bundesverwaltungsgericht, ganz abgesehen von den Vorgutachten der wissenschaftlichen Mitarbeiter. Bei Verfahren, die keine besonderen Schwierigkeiten aufweisen, beschränken sie sich regelmäßig auf wenige Seiten mit einer knappen Darstellung des Sachverhalts und der sich stellenden rechtlichen Fragen sowie einem Entscheidungsvorschlag.

Neben der höchsten Stufe des *conseiller d'Etat* gibt es noch zwei weitere Dienstgrade: *auditeur* und *maître des requêtes*. Ersteres ist das Eingangsamtsamt, das vor allem von Absolventen der *École Nationale de l'Administration (ENA)*, der französischen Elitehochschule für den öffentlichen Dienst, eingenommen wird. Jedes Jahr stehen vier bis sechs Posten als *auditeurs* für die Jahrgangsbesten der ENA zur Verfügung. Daneben gibt es den sogenannten *tour extérieur*, über den von der Regierung benannte Kandidaten nach Konsultation des Vizepräsidenten des Conseil d'Etat ernannt werden können. Hiervon ist ein Teil für Richter am Verwaltungsgericht und Berufungsgerichtshof reserviert. Darüber hinaus können Verwaltungsrichter und Beamte für eine begrenzte Zeit unmittelbar als außerordentliche *maîtres des requêtes* ernannt

werden. Abgesehen davon richtet sich die Beförderung in ein nächsthöheres Amt vor allem nach dem Dienstalter. Ein wesentlicher Unterschied in der Rekrutierung besteht darin, dass eine klassische juristische Ausbildung keine Voraussetzung für einen Einstieg ist. Gerade die ENA-Absolventen sind in der Regel eher geisteswissenschaftlich ausgebildet. Von den etwa 300 Mitgliedern des Conseil d'Etat ist etwa ein Drittel außerhalb der Institution tätig, etwa in Ministerien oder als Gerichtspräsidenten. Daneben hat der Conseil d'Etat noch etwa 390 Angestellte, die technische und inhaltliche Unterstützungsleistungen erledigen.

Ein weiterer auffälliger Unterschied ist das andere Verständnis des gesetzlichen Richters. Die Verteilung der eingehenden Sachen an die Berichterstatter folgt keinem strikten Geschäftsverteilungsplan. Vielmehr nimmt der Vorsitzende sie nach Effektivitätsgesichtspunkten wahr. Überdies gibt es sowohl im beratenden als auch im rechtsprechenden Teil jeweils verschiedene Entscheidungsformationen, denen gemeinsam ist, dass sie – mit ansteigender Bedeutung der Sache – jeweils mehr Mitglieder umfassen. In der beratenden Funktion sind dies die *section* (von denen es insgesamt fünf mit thematischer Zuordnung gibt), ggf. die *section réunie* (wenn mehrere Sektionen einen sachlichen Bezug haben) oder die *Assemblée générale* bei besonders wichtigen Angelegenheiten. Im rechtsprechenden Bereich ist es ähnlich. Die Rechtsprechungstätigkeit stellt organisatorisch eine der *sections* des Conseil d'Etat dar (*section du contentieux*), die in insgesamt 10 *sous-sections* (*chambres*) unterteilt ist. Insgesamt gibt es im rechtsprechenden Bereich vier verschiedene Entscheidungsniveaus: die *sous-section jugeant seule*, die *sous-section réunie*, die *section du contentieux* und die *Assemblée du contentieux*. Wann eine Sache auf welchem Niveau verhandelt und entschieden wird, ist nicht im Vorhinein festgelegt. Eine Sache kann vielmehr im Laufe der Beratung in die nächsthöhere Formation überwiesen werden, wenn sich eine rechtliche Schwierigkeit oder ein Konflikt mit der bisherigen Rechtsprechung ergibt. Streng wird demgegenüber die Trennung zwischen beratender und rechtsetzender Tätigkeit gehandhabt. Die Teilnahme an einer Beratungssache schließt eine spätere rechtsprechende Tätigkeit in gleicher Sache aus. Überdies sind die Zugänge der Mit-



glieder zu den – vollständig elektronischen – Akten zwischen beratender und rechtsprechender Tätigkeit getrennt.

Die mündlichen Verhandlungen in der rechtsprechenden Funktion sind – wie generell in Frankreich üblich – deutlich knapper als in Deutschland. Im Wesentlichen verliert der *rapporteur public* – zu dem es ebenfalls kein direktes Pendant in Deutschland gibt – seine Schlussanträge. Anschließend erhalten die Beteiligten die Gelegenheit zur Stellungnahme, die diese jedoch nur selten nutzen. Das Gericht äußert sich in der Sache nicht. In den – ebenfalls mündlich verhandelten – Eilverfahren ist dies etwas anders. Dort werden durchaus Nachfragen zum Sachverhalt gestellt. Allerdings lässt das Gericht auch hierbei generell seine Rechtsauffassung nicht erkennen. Wie auch an anderen französischen Gerichten bedeutet Öffentlichkeit der Verhandlung dabei, dass tatsächlich während der ganzen Zeit die Tür des Sitzungssaals offen steht. Erst zur anschließenden – nicht-öffentlichen – Beratung wird sie geschlossen. Roben tragen die Mitglieder des *Conseil d'Etat* auch bei der rechtsprechenden Tätigkeit traditionell nicht (ebenso wenig wie Verwaltungsrichter in Frankreich generell).

Technisch ist der *Conseil d'Etat* – im Gegensatz zu den erwähnten Räumlichkeiten – vergleichsweise gut ausgestattet. Die Gerichtsakten werden ausschließlich elektronisch geführt und die Mitglieder haben jeweils einen Zugriff über Laptops – auch in den Sitzungen. Einzelnen Kammern zugeordnete wissenschaftliche Mitarbeiter gibt es zwar nicht, allerdings existiert ein eigener wissenschaftlicher Dienst, an den die Mitglieder des *Conseil d'Etat* einzelne Rechercheaufträge richten können. Innerhalb dieses wissenschaftlichen Dienstes existiert außerdem eine spezielle rechtsvergleichende Zelle, die derzeit unter anderem mit einer deutschen Juristin besetzt ist. Diese beantwortet Anfragen von Mitgliedern danach, wie bestimmte Probleme in anderen Jurisdiktionen gelöst werden und ob es (höchststrichterliche) Rechtsprechung zu bestimmten Fragen dort gibt.

III.

In seiner Selbstdarstellung bezeichnet sich der *Conseil d'Etat* als den Garanten der Legalität. Angesichts seiner umfassenden Aufgaben und seiner starken Rolle im französischen Staatsgefüge ist diese Eigenbeschreibung wohl keine Übertreibung. Eine ähnliche Stellung – bei anderen Zuständigkeiten und Aufgaben – hat in Deutschland eher das Bundesverfassungsgericht. Der französische Verfassungsgerichtshof ist dem *Conseil d'Etat* seinem Ansehen nach demgegenüber nach meinem Eindruck nicht ebenbürtig. Auch innerhalb des *Conseil d'Etat* scheint er – wenn auch unausgesprochen – weniger hoch angesehen zu werden. Dies spiegelt sich auch verfahrensrechtlich nieder. Anträge von Beteiligten eines Gerichtsverfahrens, die Verfassungsmäßigkeit einer Rechtsvorschrift zu überprüfen – *question prioritaire de constitutionnalité* vergleichbar mit der konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG – werden vor ihrer Entscheidung durch den Verfassungsgerichtshof vom *Conseil d'Etat* auf ihre Ernsthaftigkeit geprüft.

Soweit man alleine die rechtsprechende Funktion betrachtet, fällt – neben den unterschiedlichen formalen oder

prozeduralen Gepflogenheiten – die ungleich größere Zahl an Erledigungen auf. Pro Jahr gehen beim *Conseil d'Etat* im Schnitt 9.000 bis 10.000 Verfahren ein und eine etwa ebensolche Zahl wird erledigt. Das hängt aus meiner Sicht sowohl mit verfahrensrechtlichen Unterschieden als auch mit grundlegenden Wesensmerkmalen des französischen Rechtssystems zusammen.

Der Zugang zum Gericht unterscheidet sich zum einen vom deutschen System. Während es keine Rechtsbehelfszulassung oder Nichtzulassung durch die unteren Instanzen gibt, ist dem Verfahren am *Conseil d'Etat* selbst ein Annahmeverfahren als Filter vorgeschaltet. Innerhalb dieses Verfahrens besitzt der *Conseil* einen größeren Einschätzungsspielraum, als er bei der Beurteilung der Zulassungsgründe nach § 132 Abs. 2 VwGO besteht. Ein Verfahren wird nicht zur Entscheidung angenommen, wenn das Rechtsmittel entweder unzulässig ist (etwa wegen Fristversäumnis) oder wenn es nicht auf einem ernsthaften Rechtsmittelgrund gestützt ist. Letzteres kann der Fall sein, wenn die Begründung nicht hinreichend ist oder sich im Widerspruch zu der etablierten Rechtsprechung des *Conseil d'Etat* bewegt. Dies erinnert durchaus an das Zulassungsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht und die – ebenfalls in der Praxis deutlichen Spielraum lassenden – Begründungserfordernisse für eine Verfassungsbeschwerde. Das System erhöht gleichzeitig tendenziell die Zahl der Verfahren und der relativ zeitnahen Erledigungen am *Conseil d'Etat*.

Zum anderen sind nicht nur – wie bereits erwähnt – die vorbereitenden Voten deutlich kürzer, sondern auch die Entscheidungen. Dies ist für sich genommen nicht zwingend ein Grund für eine Beschleunigung. Die sinnvolle Kürzung eines komplexen Sachverhalts kann im Einzelfall mehr Zeit in Anspruch nehmen als eine längliche Ausführung. Dahinter steht jedoch meines Erachtens eine grundlegend andere Herangehensweise an tatsächliche und rechtliche Fragen im französischen Recht. Während die deutsche Rechts tradition sich – stark vereinfacht – insbesondere durch Prinzipienbildung auszeichnet, ist für die französische Tradition vor allem die Kategorienbildung prägend. Natürlich existiert beides jeweils auch umgekehrt. Allerdings durchzieht die französische Rechtsdogmatik in weitaus höherem Maße ein feinverästeltes System von begrifflichen Kategorien, für die jeweils bestimmte Regeln gelten. Die Lösung einer bestimmten Rechtsfrage besteht dann weniger darin, herauszufinden, welches (allgemeine) Prinzip gilt und wie dieses im konkreten Fall anzuwenden ist, sondern in der Zuordnung zu der richtigen Kategorie.

Diese grundlegende Herangehensweise hat erhebliche Auswirkungen auf die Art und Weise der Argumentation. Nach meinem Eindruck könnte hierin zumindest teilweise ein Grund dafür liegen, dass etwa die Sachverhaltsdarstellungen in französischen Gerichtsverfahren knapper und abstrakter erscheinen. Die sich stellenden Rechtsfragen lassen sich stärker von Detailfragen des Sachverhalts lösen, wenn es letztlich in erster Linie um die zutreffende Kategorisierung geht und weniger um die Subsumtion unter allgemeine Rechtsprinzipien. Eine solche Verknappung der Sachverhaltsangaben lässt sich zumindest in den Verfahren vor dem *Conseil d'Etat* beobachten. Auch bei zumindest mittelkomplexen Genehmigungsentscheidungen für Windräder oder

Fragen des tierschutzrechtlichen Einschreitens beschränkte sich die Darstellung und Auseinandersetzung mit dem Sachverhalt auf eine knappe Darstellung der wesentlichen Umstände. Die rechtliche Argumentation ist in der Folge ebenfalls knapper, weil das gefundene Ergebnis weniger dogmatisch in das bestehende Prinzipiensystem einzubetten ist. Dies bedeutet nicht, dass die Entscheidungen juristisch schlechter begründet oder weniger dem Fall angemessen wären. Es ist vielmehr Ausdruck eines anderen Verständnisses von Rechtsdogmatik.

Gleichzeitig war während des Aufenthalts das große Interesse seitens der Gesprächspartner im Conseil d'Etat daran auffallend, wie jenseits der Grenze gearbeitet wird. Dies betraf sowohl materiell-rechtliche Fragen als auch ganz praktische Vorgehensweisen. Der Conseil d'Etat scheint nach den

Angaben eines jüngeren Kollegen dort sich aktuell gerade durchaus Gedanken dazu zu machen, sich hinsichtlich der Begründungstiefe und damit Länge seiner Entscheidungen etwas stärker dem deutschen Vorbild anzunähern. Wobei sechzig- bis achtzigseitige Voten und ebenso lange Urteile eher auf ungläubiges Staunen stießen. Die Diskussionen zeigten aber erneut den – beiderseitigen – Wert eines solchen Austausches, um über den Tellerrand zu schauen und sich der jeweiligen unterschiedlichen Lösungen für die im Kern ähnlichen Probleme bewusst zu werden.

Dr. Florian von Alemann, Richter am VG, zurzeit wissenschaftlicher Mitarbeiter am BVerwG, Berlin/Leipzig

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. Dort kann auch der Stand anhängiger Verfahren abgefragt werden. Aus Gründen des Datenschutzes werden die Namen der Beteiligten nicht mehr benannt.

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

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat 2017 seine App CVRIA für Smartphones und Tablets gestartet. Die App ist gratis für Android und IOS erhältlich.

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

Seit dem 1. Juli 2018 werden Vorabentscheidungssachen, an denen natürliche Personen beteiligt sind, anonymisiert. Nachdem die neue Datenschutz-Grundverordnung gilt und demnächst die Datenschutzverordnung für die Organe der Europäischen Union in Kraft treten wird, hat der Gerichtshof beschlossen, den Schutz der Daten natürlicher Personen bei Veröffentlichungen zu Vorabentscheidungssachen zu verbessern.

I. EuGH/EuG

Urteil vom 10.07.2018, Rs. C-25/17

ECLI:EU:C:2018:551

Eine Religionsgemeinschaft wie die der Zeugen Jehovas ist gemeinsam mit ihren als Verkündiger tätigen Mitgliedern für

die Verarbeitung der personenbezogenen Daten verantwortlich, die im Rahmen einer von Tür zu Tür durchgeführten Verkündigungstätigkeit erhoben werden. Die im Rahmen einer solchen Tätigkeit erfolgenden Verarbeitungen personenbezogener Daten müssen mit den unionsrechtlichen Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten im Einklang stehen.

Vorabentscheidungsersuchen des Korkein hallinto-oikeus (Finnland);

Art. 3, Art. 2 Buchst. c und d der Richtlinie 95/46/EG; Art. 10 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

Tenor: Art. 3 Abs. 2 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 im Licht von Art. 10 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahin auszulegen, dass die Erhebung personenbezogener Daten, die durch Mitglieder einer Religionsgemeinschaft im Rahmen einer Verkündigungstätigkeit von Tür zu Tür erfolgt, und die anschließenden Verarbeitungen dieser Daten weder Verarbeitungen personenbezogener Daten darstellen, die für die Ausübung von Tätigkeiten im Sinne von Art. 3 Abs. 2 erster Gedankenstrich dieser Richtlinie erfolgen, noch Verarbeitungen personenbezogener Daten, die von natürlichen Personen zur Ausübung ausschließlich persönlicher oder familiärer Tätigkeiten vorgenommen werden, wie in Art. 3 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich dieser Richtlinie vorgesehen. Art. 2 Buchst. c der Richtlinie 95/46 ist dahin auszulegen, dass der in dieser Bestimmung genannte Begriff »Datei« eine Sammlung personenbezogener Daten, die im Rahmen einer Verkündigungstätigkeit von Tür zu Tür erhoben wurden und zu denen Namen und Adressen sowie weitere Informationen über die aufgesuchten Personen gehören, umfasst, sofern

diese Daten nach bestimmten Kriterien so strukturiert sind, dass sie in der Praxis zur späteren Verwendung leicht wiederauffindbar sind. Um unter diesen Begriff zu fallen, muss eine solche Sammlung nicht aus spezifischen Kartotheken oder Verzeichnissen oder anderen der Recherche dienenden Ordnungssystemen bestehen.

Art. 2 Buchst. d der Richtlinie 95/46 ist im Licht von Art. 10 Abs. 1 der Charta der Grundrechte dahin auszulegen, dass eine Religionsgemeinschaft gemeinsam mit ihren als Verkündiger tätigen Mitgliedern als Verantwortliche für die Verarbeitungen personenbezogener Daten angesehen werden kann, die durch diese Mitglieder im Rahmen einer Verkündigungstätigkeit von Tür zu Tür erfolgen, die von dieser Gemeinschaft organisiert und koordiniert wird und zu der sie ermuntert, ohne dass es hierfür erforderlich wäre, dass die Gemeinschaft Zugriff auf diese Daten hat oder ihren Mitgliedern nachweislich schriftliche Anleitungen oder Anweisungen zu diesen Datenverarbeitungen gegeben hat.

Urteil vom 12.07.2018, Rs. C-89/17

ECLI:EU:C:2018:570

Kehrt ein Unionsbürger in seinen Herkunftsmitgliedstaat zurück, muss dieser Mitgliedstaat die Einreise und den Aufenthalt des drittstaatsangehörigen Lebenspartners dieses Bürgers, mit dem er eine dauerhafte Beziehung eingegangen ist, erleichtern. Eine Entscheidung, mit der eine solche Aufenthaltserlaubnis für den drittstaatsangehörigen Lebenspartner verweigert wird, muss auf einer eingehenden Untersuchung der persönlichen Umstände des Antragstellers beruhen und ist zu begründen.

Vorabentscheidungsersuchen des Upper Tribunal [Immigration and Asylum Chamber] London (Vereinigtes Königreich); Art. 21 AEUV; Art. 3 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. b, Art. 15 und 31 der Richtlinie 2004/38/EG; Art. 47 Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

Tenor: Art. 21 Abs. 1 AEUV ist dahin auszulegen, dass er einen Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit ein Unionsbürger besitzt, verpflichtet, die Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis für den nicht eingetragenen Lebenspartner, der Drittstaatsangehöriger ist und mit dem dieser Unionsbürger eine ordnungsgemäß bescheinigte dauerhafte Beziehung eingegangen ist, zu erleichtern, wenn der Unionsbürger mit seinem Lebenspartner in den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, zurückkehrt, um sich dort aufzuhalten, nachdem er sein Recht auf Freizügigkeit gemäß den Bedingungen der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG ausgeübt hat, um in einem anderen Mitgliedstaat zu arbeiten.

Art. 21 Abs. 1 AEUV ist dahin auszulegen, dass eine Entscheidung, mit der eine Aufenthaltserlaubnis für den drittstaatsangehörigen nicht eingetragenen Lebenspartner eines Unionsbürgers, der mit seinem Lebenspartner in den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, zurück-

kehrt, um sich dort aufzuhalten, nachdem er sein Recht auf Freizügigkeit gemäß den Bedingungen der Richtlinie 2004/38 ausgeübt hat, um in einem anderen Mitgliedstaat zu arbeiten, verweigert wird, auf einer eingehenden Untersuchung der persönlichen Umstände des Antragstellers beruhen muss und zu begründen ist.

Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 ist dahin auszulegen, dass den in dieser Bestimmung genannten Drittstaatsangehörigen ein Rechtsbehelf zur Verfügung stehen muss, um eine Entscheidung anzufechten, mit der ihnen eine Aufenthaltserlaubnis verweigert wird, nach dessen Einlegung es für das nationale Gericht möglich sein muss, zu überprüfen, ob die ablehnende Entscheidung auf einer hinreichend gesicherten tatsächlichen Grundlage beruht und ob die Verfahrensgarantien gewahrt wurden. Zu diesen Garantien zählt die Verpflichtung der zuständigen nationalen Behörden, eine eingehende Untersuchung der persönlichen Umstände des Antragstellers vorzunehmen und jegliche Verweigerung der Einreise oder des Aufenthalts zu begründen.

Urteil vom 25.07.2018, Rs. C-585/16

ECLI:EU:C:2018:584

Ein Palästinenser, der vom UNRWA als Flüchtling anerkannt wurde, kann in der Union nicht als Flüchtling anerkannt werden, solange ihm diese Organisation der Vereinten Nationen tatsächlich Schutz oder Beistand gewährt.

Da es sich um eine aus dem Gazastreifen geflüchtete Asylbewerberin handelt, präzisiert der Gerichtshof auch die speziellen Kriterien für die Bearbeitung der Asylanträge von Palästinensern.

Stichworte: Vorabentscheidungsersuchen vom Administrativen sad Sofiagrad (Verwaltungsgericht Sofia, Bulgarien); Art. 12 der Richtlinie 2011/95/EU; Art. 46 der Richtlinie 2013/32/EU.

Tenor: 1. Art. 12 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes ist in Verbindung mit Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes dahin auszulegen, dass die Bearbeitung eines Antrags auf internationalen Schutz einer beim Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinäer registrierten Person die Prüfung der Frage erfordert, ob diese Organisation ihr tatsächlich Schutz oder Beistand gewährt, sofern der Antrag nicht zuvor auf der Grundlage eines Unzulässigkeitsgrundes oder eines anderen als des in Art. 12 Abs. 1 Buchst. a Satz 1 der Richtlinie 2011/95 genannten Ausschlussgrundes abgelehnt wurde.

2. Art. 12 Abs. 1 Buchst. a Satz 2 der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29.04.2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder

Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes und Art. 12 Abs. 1 Buchst. a Satz 2 der Richtlinie 2011/95 sind dahin auszulegen,

- dass sie nationalen Rechtsvorschriften entgegenstehen, die den in den genannten Richtlinienbestimmungen enthaltenen Grund für die Beendigung der Anwendung des Grundes für den Ausschluss von der Anerkennung als Flüchtling nicht vorsehen oder ihn unzulänglich umsetzen,
- dass sie unmittelbare Wirkung haben und
- dass sie selbst dann angewandt werden können, wenn die Person, die internationalen Schutz beantragt, nicht ausdrücklich auf sie Bezug genommen hat.

3. Art. 46 Abs. 3 der Richtlinie 2013/32 ist in Verbindung mit Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahin auszulegen, dass das im ersten Rechtszug mit einer Klage gegen eine Entscheidung über einen Antrag auf internationalen Schutz befasste Gericht eines Mitgliedstaats sowohl die tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte wie die Anwendbarkeit von Art. 12 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2011/95 auf die Situation des Antragstellers, die von dem die Entscheidung erlassenden Organ berücksichtigt wurden oder hätten berücksichtigt werden können, als auch die nach Erlass der Entscheidung aufgetretenen Gesichtspunkte zu prüfen hat.

4. Art. 46 Abs. 3 der Richtlinie 2013/32 ist in Verbindung mit Art. 47 der Charta der Grundrechte dahin auszulegen, dass das Erfordernis einer umfassenden Ex-nunc-Prüfung, die sich sowohl auf Tatsachen als auch auf Rechtsfragen erstreckt, auch die in Art. 33 Abs. 2 der Richtlinie genannten Gründe für die Unzulässigkeit des Antrags auf internationalen Schutz umfassen kann, wenn das nationale Recht dies erlaubt, und dass das mit dem Rechtsbehelf befasste Gericht, wenn es die Prüfung eines Unzulässigkeitsgrundes in Betracht zieht, der von der Asylbehörde nicht geprüft wurde, den Antragsteller anhören muss, damit er in einer Sprache, die er beherrscht, persönlich zur Anwendbarkeit des Unzulässigkeitsgrundes auf seine besondere Situation Stellung nehmen kann.

5. Art. 35 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2013/32 ist dahin auszulegen, dass im Fall einer beim Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) registrierten Person, der von dieser Organisation in einem Drittstaat, der nicht dem Gebiet entspricht, in dem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat, aber zum Einsatzgebiet der Organisation gehört, tatsächlich Schutz oder Beistand gewährt wird, davon auszugehen ist, dass ihr in diesem Drittstaat ausreichender Schutz im Sinne der genannten Bestimmung gewährt wird, sofern der Drittstaat

- sich verpflichtet, den Betroffenen wieder aufzunehmen, nachdem dieser sein Hoheitsgebiet verlassen hat, um internationalen Schutz in der Europäischen Union zu beantragen, und
- den Schutz oder Beistand des UNRWA anerkennt und dem Grundsatz der Nicht-Zurückweisung zustimmt, so dass sich der Betroffene in seinem Hoheitsgebiet in Sicherheit und unter menschenwürdigen Lebensbedingungen

so lange aufhalten kann, wie es die im Gebiet des gewöhnlichen Aufenthalts bestehenden Gefahren erfordern.

6. Art. 46 Abs. 3 der Richtlinie 2013/32 ist in Verbindung mit Art. 47 der Charta der Grundrechte dahin auszulegen, dass er keine gemeinsamen Verfahrensvorschriften in Bezug auf die Zuständigkeit für den Erlass einer neuen Entscheidung über einen Antrag auf internationalen Schutz einführt, nachdem das mit dem Rechtsbehelf befasste Gericht die ursprüngliche Entscheidung über den Antrag für nichtig erklärt hat. Das Erfordernis, die praktische Wirksamkeit von Art. 46 Abs. 3 der Richtlinie sicherzustellen und gemäß Art. 47 der Charta einen wirksamen Rechtsbehelf zu gewährleisten, verlangt jedoch, dass im Fall der Rücksendung der Akte an die in Art. 2 Buchst. f der Richtlinie genannte gerichtsähnliche Behörde bzw. Verwaltungsstelle innerhalb kurzer Zeit eine neue Entscheidung erlassen wird, die mit der im Nichtigkeitsurteil enthaltenen Beurteilung im Einklang steht.

Urteil vom 13.09.2018, Rs. C-369/17

ECLI:EU:C:2018:713

Eine Person kann nicht von der Gewährung subsidiären Schutzes ausgeschlossen werden, wenn ausschließlich anhand des nach dem Recht des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehenen Strafmaßes davon ausgegangen wird, dass sie eine »schwere Straftat begangen« hat. Die nationale Behörde oder das nationale Gericht, die bzw. das über den Antrag auf subsidiären Schutz entscheidet, muss die Schwere der Straftat mittels einer umfassenden Prüfung der besonderen Umstände des jeweiligen Einzelfalls bewerten.

Stichworte: Vorabentscheidungsersuchen vom Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht Budapest, Ungarn);

Art. 17 der Richtlinie 2011/95/EU.

Tenor: Art. 17 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ist dahin auszulegen, dass er einer Rechtsvorschrift eines Mitgliedstaats entgegensteht, nach der ausschließlich anhand des Strafmaßes, das für eine bestimmte Straftat nach dem Recht dieses Mitgliedstaats vorgesehen ist, davon ausgegangen wird, dass die Person, die einen Antrag auf subsidiären Schutz gestellt hat, »eine schwere Straftat« im Sinne dieser Bestimmung begangen hat, derentwegen sie von der Gewährung subsidiären Schutzes ausgeschlossen werden kann. Es ist Sache der zuständigen nationalen Behörde bzw. des zuständigen nationalen Gerichts, die oder das über den Antrag auf subsidiären Schutz entscheidet, die Schwere der fraglichen Straftat zu würdigen, wobei eine vollständige Prüfung sämtlicher besonderer Umstände des jeweiligen Einzelfalls vorzunehmen ist.

Urteil vom 04.10.2018, Rs. C-105/17

ECLI:EU:C:2018:808

Eine Person, die auf einer Website eine Reihe von Verkaufsanzeigen veröffentlicht, ist nicht automatisch ein »Gewerbetreibender«. Diese Tätigkeit kann als »Geschäftspraxis« eingestuft werden, wenn die Person im Rahmen ihrer gewerblichen, handwerklichen oder beruflichen Tätigkeit handelt.

Stichworte: Vorabentscheidungsersuchen vom Administrativen sad – Varna (Verwaltungsgericht Varna, Bulgarien);

Art. 2 Buchst. b und d der Richtlinie 2005/29/EG, Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2011/83/EU.

Tenor: Art. 2 Buchst. b und d der Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.05.2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken) und Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sind dahin auszulegen, dass eine natürliche Person wie die Beklagte des Ausgangsverfahrens, die gleichzeitig eine Reihe von Anzeigen, in denen neue und gebrauchte Waren zum Verkauf angeboten werden, auf einer Website veröffentlicht, nur dann als »Gewerbetreibender« bzw. »Unternehmer« einzustufen ist und eine solche Tätigkeit nur dann eine »Geschäftspraxis« darstellt, wenn diese Person im Rahmen ihrer gewerblichen, handwerklichen oder beruflichen Tätigkeit handelt; dies anhand aller relevanten Umstände des Einzelfalls zu prüfen, ist Sache des vorlegenden Gerichts.

Urteil vom 18.10.2018, Rs. C-149/17

ECLI:EU:C:2018:841

Der Inhaber eines Internetanschlusses, über den Urheberrechtsverletzungen durch Filesharing begangen wurden, kann sich nicht dadurch von der Haftung befreien, dass er einfach ein Familienmitglied benennt, dem der Zugriff auf diesen Anschluss möglich war. Die Rechtsinhaber müssen über einen wirksamen Rechtsbehelf oder über Mittel verfügen, die es den zuständigen Gerichten ermöglichen, die Erteilung der erforderlichen Auskünfte anzuordnen.

Stichworte: Vorabentscheidungsersuchen vom Landgericht München I (Deutschland);

Art. Richtlinie 2001/29/EG; Art. 7 2004/48/EG.

Tenor: Art. 8 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.05.2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft in Verbindung mit ihrem Art. 3 Abs. 1 einerseits und Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2004/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2004 zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums andererseits sind dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Rechtsvorschrift wie der im Ausgangsverfahren streitigen in der Auslegung durch das zuständige nationale Gericht entgegenstehen, wonach der Inhaber eines Internetanschlusses, über den Urheberrechtsverletzungen durch Filesharing begangen wurden, nicht haftbar gemacht werden kann, wenn er mindestens ein Familienmitglied benennt, dem der Zugriff auf diesen Anschluss möglich war, ohne nähere Einzelheiten zu Zeitpunkt und Art der Nutzung des Anschlusses durch dieses Familienmitglied mitzuteilen.

II. EGMR

Inkrafttreten des 16. Zusatzprotokolls zur EMRK

Am 01.08.2018 trat das 16. Zusatzprotokoll zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) in Kraft, nachdem es von zehn Mitgliedstaaten des Europarates ratifiziert wurde. Es eröffnet den obersten Gerichtshöfen der Unterzeichnerstaaten die Möglichkeit, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in einem anhängigen Rechtsstreit zur Erstattung eines (nicht bindenden) Gutachtens zu grundlegenden Fragen der Auslegung der Konvention und ihrer Zusatzprotokolle anzufragen – ähnlich dem Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH). Das Recht der Individualbeschwerde nach Ausschöpfung des Rechtswegs bleibt hiervon unberührt. Die Bundesrepublik Deutschland hat das Protokoll bisher nicht unterzeichnet.

Urteil vom 13.09.2018 – 58170/13 u. a. (Big Brother Watch u. a. / Vereinigtes Königreich)

Der EGMR hatte bereits wiederholt über Fälle von Massenüberwachung elektronischer Kommunikation zu entscheiden (vgl. z. B. Urteil vom 19.06.2018 – 35252/08 – BDVR-Rundschreiben 3/2018, S. 47). Mit Urteil vom 13.09.2018 stellte der Gerichtshof eine Verletzung von Art. 8 und teilweise von Art. 10 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens bzw. Freiheit der Meinungsäußerung) durch das Vereinigte Königreich fest.

Gegenstand des Verfahrens waren die Klagen von 16 Journalisten bzw. Bürgerrechtlern u. a. gegen das System der Massenüberwachung des Internets und Pflichten zur Herausgabe von Telekommunikationsdaten, die nach Hinweisen Edward Snowdens bekannt geworden waren.

Der EGMR betont unter Hinweis auf seine langjährige Rechtsprechung, dass eine massenhafte Internetüberwachung nicht per se gegen die Bestimmungen der Konvention verstößt, da den Mitgliedstaaten bei der Einschätzung der Notwendigkeit einer solchen Überwachung für Zwecke der

nationalen Sicherheit ein weiter Einschätzungsspielraum zukomme. Im konkreten Fall seien jedoch die im Rahmen der bisherigen Rechtsprechung des EGMR entwickelten Kriterien und Garantien für ein solches Überwachungssystem nicht beachtet worden. Es habe keine ausreichenden Kontrollmechanismen hinsichtlich der Auswahl der zu überwachenden Internetbetreiber und der Überwachungsparameter gegeben.

Hinsichtlich der Übermittlung von Telekommunikationsdaten hatte die Regierung des Vereinigten Königreichs in einem ähnlich gelagerten Fall vor innerstaatlichen Gerichten selbst eingeräumt, dass die entsprechenden nationalen Regelungen mit Unionsrecht-Grundrechten unvereinbar seien, weshalb der EGMR hier eine Verletzung von Art. 8 EMRK annahm. Soweit auch Journalistinnen und Journalisten geklagt hatten, bejahte der EGMR auch eine Verletzung von Art. 10 EMRK, da keine ausreichenden Schutzgarantien für deren Quellen und Material bestanden hätten.

Die Klage bezog sich allein auf ein Gesetz aus dem Jahr 2000 (Regulation of Investigatory Act – RIPA). Der EGMR stellt ausdrücklich klar, dass das Urteil zu dem 2016 grundlegend geänderten Gesetz keine Aussagen treffe. Die Pressestelle des EGMR hat dessen bisherige Rechtsprechung zur Massenüberwachung in einem Informationsblatt zusammengestellt (Factsheet – Mass surveillance, https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Mass_surveillance_ENG.pdf).

Urteil vom 18.09.2018 – 3413/09 (Lachiri ./ Belgien)

Belgien hat das Recht auf Religionsfreiheit (Art. 9 EMRK) einer Frau dadurch verletzt, dass ihr das Betreten eines Gerichtssaals mit einem Hijab (Kopftuch, das Haare und Hals bedeckt, aber das Gesicht frei lässt) untersagt wurde. Frau Lachiri wollte als Opferangehörige an einer Anhörung in einem Strafverfahren teilnehmen. Der EGMR weist zunächst unter Bezug auf seine bisherige Rechtsprechung darauf hin, dass das Tragen eines Hijab als eine religiös motivierte Handlung angesehen werden könne. Die in der belgischen Prozessordnung enthaltene Bestimmung, dass Gerichtssäle nur ohne Kopfbedeckung betreten werden dürften – die hier die Wirkung einer Beschränkung der Religionsfreiheit gehabt habe – sei zu dem Zweck erfolgt, ein respektvolles Auftreten vor Gericht sicherzustellen und habe damit dem legitimen Ziel der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung gedient. Die Anordnung war aber nach der Feststellung des Gerichtshofs »in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig« (Art. 9 Abs. 2 EMRK). Die Beschwerdeführerin sei nicht wie Staatsbedienstete zur religiösen Zurückhaltung verpflichtet. Zweck der Zutrittsverweigerung sei auch nicht gewesen, die (religiöse) Neutralität eines öffentlichen Raums zu gewährleisten. Zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung sei die Anordnung nicht gerechtfertigt gewesen, da Frau Lachiri sich gegenüber dem Gericht nicht respektlos verhalten habe.

Urteil vom 20.09.2018 – 3682/10 u. a. (Annen ./ Deutschland)

Das Recht auf freie Meinungsäußerung (Art. 10 EMRK) gibt nicht das Recht, Abtreibungen als Mord zu bezeichnen und mit dem Holocaust zu vergleichen. Der Beschwerdeführer, ein radikaler Abtreibungsgegner, wandte sich mit der Beschwerde gegen gerichtliche Unterlassungsanordnungen, mit denen ihm untersagt worden war, entsprechende Aussagen im Zusammenhang mit vier namentlich benannten Ärzten zu treffen. Der Gerichtshof stellt fest, dass die gerichtlichen Anordnungen zwar in das Recht des Beschwerdeführers auf freie Meinungsäußerung eingegriffen hätten, aber »in einer demokratischen Gesellschaft notwendig« (Art. 10 Abs. 2 EMRK) gewesen seien. Der EGMR prüfe in Fällen, in denen abzuwägen sei, inwieweit eine Meinungsäußerung Rechte Dritter oder ihren Ruf verletzen, ob die Gerichte der Mitgliedstaaten die widerstreitenden Rechte angemessen ausgeglichen hätten. Hier hätten die Gerichte die Flugblätter und die Internetseite des Beschwerdeführers detailliert ausgewertet und die Wirkungen seiner Anschuldigungen auf die Ärzte bewertet. Im Ergebnis seien die von den Gerichten getroffenen Entscheidungen nachvollziehbar und die Anordnungen verhältnismäßig und ausreichend begründet gewesen.

Urteil vom 20.09.2018 – 30491/17 und 31083/17 (Solska und Rybicka ./ Polen)

Im Zuge der Untersuchungen des Absturzes eines polnischen Flugzeuges über der Ukraine im Jahr 2010, bei dem 96 Personen – darunter der damalige polnische Präsident – starben, ordneten die polnischen Strafverfolgungsbehörden im Jahr 2016 die Exhumierung der Opfer an. Die Autopsien sollten Erkenntnisse über die Ursache des Absturzes erbringen, insbesondere, ob es an Bord der Maschine eine Explosion gegeben habe. Die Beschwerdeführerinnen sind Witwen von zwei Opfern, die der Exhumierung erfolglos widersprachen. Der EGMR stellt fest, dass die Untersuchung eines derartig schweren Unglücksfalls gegen das Interesse der Witwen an dem Andenken an ihre verstorbenen Ehemänner abgewogen werden müsse. Da das polnische Recht aber keinerlei Möglichkeit vorgesehen habe, die Exhumierungsanordnungen zu überprüfen und damit die genannten gegensätzlichen Interessen abzuwägen, sei gegen den Mindestgehalt des Rechts der Beschwerdeführerinnen auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) verstoßen worden. Polen wurde zur Zahlung einer Entschädigung in Höhe von 16.000 € an jede Beschwerdeführerin verurteilt.

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

ACA-Europe – erstes Seminar der deutschen Präsidentschaft

Am 03. und 04.12.2018 fand, organisiert vom Bundesverwaltungsgericht, in den Räumen des Verwaltungsgerichts Köln das erste Seminar im Rahmen der deutschen Präsidentschaft von ACA-Europe unter dem Titel »ReNEUAL I – Verwaltungsrecht in der EU – Einzelfallentscheidungen« statt.

ACA-Europe

ACA-Europe ist die Vereinigung der Staatsräte und obersten Verwaltungsgerichte der Europäischen Union.¹

Mitglieder der Vereinigung sind für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union die jeweiligen obersten Verwaltungsgerichte bzw. der Staatsrat, wenn ein solcher nach französischem Modell an der Spitze der Verwaltungsgerichtsbarkeit steht. Zudem ist der Europäische Gerichtshof Mitglied. Außerdem sind die obersten Verwaltungsgerichte derjenigen Beitrittskandidaten, mit denen bereits Beitrittsverhandlungen geführt werden, also derzeit die Türkei, Montenegro und Serbien, als Beobachter sowie Norwegen und die Schweiz als ständige Gäste in die Arbeit von ACA-Europe einbezogen. Für Deutschland ist das Bundesverwaltungsgericht Mitglied der Vereinigung. Seit Mai 2018 hat nun das Bundesverwaltungsgericht für insgesamt zwei Jahre die Präsidentschaft inne.²

In ihrer jetzigen Form wurde die Vereinigung auf dem bereits 17. Kolloquium im Mai 2000 in Wien als internationale wissenschaftliche Vereinigung belgischen Rechts gegründet. Die Wurzeln der Vereinigung reichen jedoch, wie die Zahl schon zeigt, weiter zurück – bis ins Jahr 1964, als sich Vertreter des italienischen und des belgischen Staatsrats zu einem Gedankenaustausch trafen. Auch mit anderen obersten Verwaltungsgerichten der damaligen Mitgliedstaaten des Gemeinsamen Marktes organisierte der italienische Staatsrat bilaterale Treffen. Im Jahr 1968 richtete er dann das erste Kolloquium aller damals sechs obersten Verwaltungsgerichte der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aus. Seither fand alle zwei Jahre ein solches Kolloquium der Staatsräte und obersten Verwaltungsgerichte der Mitgliedstaaten statt. Der Teilnehmerkreis wurde infolge der verschiedenen Erweiterungsrounden der Europäischen Gemeinschaft bzw. Europäischen Union stets um die neuen Mitglieder erweitert. Arbeitssprachen sind Englisch und Französisch.

Ziel von ACA-Europe ist es insbesondere, zu einem besseren Verständnis der Arbeitsweise der Mitgliedsinstitutionen und zu einer Stärkung des gegenseitigen Vertrauens, insbesondere bei der Anwendung des europäischen Rechts, beizutragen, eine effektive und effiziente Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Europäischen Union zu fördern, für einen Gedanken- und Erfahrungsaustausch der Mitglieder über Fragen ihrer Rechtsprechung, ihrer Verwaltungsge-

richtssysteme und über Rechtstaatlichkeit, insbesondere im Hinblick auf das Unionsrecht, zu sorgen und den Zugang zu Entscheidungen der obersten Verwaltungsgerichte, in denen Unionsrecht zur Anwendung gekommen ist, zu ermöglichen.

Um diese Ziele zu erreichen, finden neben den alle zwei Jahre stattfindenden Kolloquien üblicherweise drei Seminare pro Jahr statt. Diese Veranstaltungen stellen damit eine der wichtigsten Aktivitäten von ACA-Europe dar. Ebenso wie die Kolloquien stellen sie regelmäßig ein verwaltungsrechtliches Thema mit Bezug zum Europarecht in den Mittelpunkt. Zur Vorbereitung werden üblicherweise Fragenkataloge vom jeweiligen Gastgeber erarbeitet und von allen Mitgliedern bearbeitet, um bereits vorab Schwerpunkte der Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu ermitteln. Auf den ein- bis zweitägigen Seminaren werden dann ausgewählte, besonders interessante Aspekte des jeweiligen Themas vertieft.

Daneben unterhält ACA-Europe zwei Datenbanken, die europarechtlich relevante Entscheidungen der nationalen Gerichte, insbesondere Vorlagebeschlüsse, aber auch die jeweiligen Antworten des Europäischen Gerichtshofs und die in der jeweiligen Sache ergangenen weiteren Entscheidungen enthalten (JuriFast und Dec.Nat.). Die Datenbanken sind auf der Webseite www.aca-europe.eu frei verfügbar. In der Datenbank JuriFast finden sich u. a. Zusammenfassungen der Entscheidungen nationaler Gerichte in englischer und französischer Übersetzung. Außerdem organisiert ACA-Europe regelmäßig einen Richteraustausch zwischen den Mitgliedsgerichten, stellt ein Forum zur Verfügung, auf dem sich die Mitglieder *ad hoc* über auftretende Fragen des Europarechts austauschen können (ACA-Forum), und führt selbst rechtsvergleichende Querschnittsanalysen durch.

ReNEUAL

Das ReNEUAL-Projekt geht auf eine Initiative europäischer Rechtswissenschaftler zurück, an der sich jedoch im Verlauf der Arbeiten auch Praktiker, insbesondere Richter beteiligten. Es stellt im Kern einen Vorschlag für eine Kodifizierung des europäischen Verwaltungsverfahrensrechts dar.³

- 1 Mehr Informationen über ACA-Europe auf www.aca-europe.eu (auf Englisch und Französisch) sowie auf www.bverwg.de/das-gericht/internationale-beziehungen/aca-europe.
- 2 Zur deutschen Präsidentschaft der ACA-Europe siehe auch www.bverwg.de/das-gericht/internationale-beziehungen/aca-praesident.
- 3 Die englische Fassung des Entwurfs ist – nebst Erläuterungen – verfügbar auf www.reneual.eu. Eine deutsche Fassung (Schneider/Hofmann/Ziller (Hrsg.), ReNEUAL – Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht, München 2015) ist, ebenso wie weitere Sprachfassungen, im Buchhandel zu erwerben. Auf der Webseite sind auch weitere Informationen über das Projekt und die Beteiligten verfügbar.

Die Mitglieder kommen aus beinahe allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union; koordiniert wird die Arbeit des Projekts durch einen ebenfalls international besetzten Lenkungsausschuss.

Während in den allermeisten, wenn auch nicht in allen, Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein Verwaltungsverfahrensgesetz besteht, fehlt ein solches für die Eigenverwaltung der Europäischen Union, also für die direkte Verwaltung durch die Kommission oder – in zunehmendem Maß – durch spezialisierte Agenturen. Es gibt bislang lediglich einige verstreute Regelungen in einer erheblichen Zahl von Rechtsakten der Europäischen Union. Hier knüpft das ReNEUAL-Projekt an und führt zunächst die Regelungen der Eigenverwaltung der Europäischen Union zusammen und abstrahiert sie zu allgemeinen Regeln. Um zu ihrem Regelungsvorschlag zu gelangen, begnügten sich die Mitglieder des ReNEUAL-Projekts allerdings nicht nur in der bloßen Aggregation der verstreuten Einzelregelungen des Sekundärrechts, sondern bedienten sich auch eines wertenden Rechtsvergleichs der mitgliedstaatlichen Regelungen, um eine weitgehende Kodifikation eines europäischen Allgemeinen Verwaltungsrechts zu erzielen.

Dabei sollte zudem für die vielfältigen, in einer Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts zu regelnden Fragen nicht lediglich der kleinste gemeinsame Nenner der Verwaltungsverfahrenrechte der Mitgliedstaaten gefunden werden, sondern vielmehr aus dem Fundus der vorhandenen europarechtlichen Regelungen wie der nationalen Rechtsordnungen eine neue europäische Lösung herausdestilliert werden, die gewissermaßen das Beste aus dem Bestand zu einem neuen gesamteuropäischen Ganzen zusammenführt. Insbesondere dort, wo der Bestand nicht viel hergibt, scheut der Entwurf auch nicht davor zurück, Neues zu entwickeln, das sich jedoch in das systematische Gesamtkonzept einordnet. Dies gilt in besonderem Maße für die vorgeschlagenen Regeln für das interadministrative Informationsmanagement und auch für die Amtshilfe. Gerade diese Bereiche stellen zentrale Elemente des im europäischen Verwaltungsverbund zunehmend wichtigen Kooperationsrechts dar, das sowohl die Ebene der Unionsorgane mit der Ebene der nationalen Verwaltungen wie auch horizontal die nationalen Verwaltungen untereinander verzahnt. Gerade hier vermag der Entwurf auch durchaus Innovationen in den nationalen Rechtsordnungen anzuregen.

Von den Regeln abgesehen, die für sowohl vertikale als auch horizontale Amtshilfe und das interadministrative Informationsmanagement vorgeschlagen werden, ist es jedoch ausdrücklich nicht Ziel des Projekts, eine Vollharmonisierung des Verwaltungsverfahrensrechts in den Mitgliedstaaten zu erreichen. Vielmehr sollen die Mitgliedstaaten hinsichtlich der von ihren Verwaltungen durchgeführten Verfahren in Ausübung ihrer Verfahrensautonomie weiterhin selbst die Regeln festlegen können. Das Kooperationsrecht bildet hier eine (notwendige) Ausnahme. Hier wird das Zusammenwirken der europäischen und/oder nationaler Verwaltungsebenen in einem Verwaltungsverfahren angesprochen, das zum Vollzug europäischen Rechts durchgeführt wird. Hierfür sind – neben dem unabdingbaren Vertrauen der beteiligten Verwaltungen in die ordnungsgemäße Arbeit der jeweils

anderen – ausnahmsweise auch einheitliche Standards erforderlich, die es bisher besonders hinsichtlich des Informationsmanagements als einer relativ neuen Materie in den Sekundärrechtsakten nur sehr vereinzelt und rudimentär, in den nationalen Rechtsordnungen so gut wie gar nicht gibt.

Seminar ReNEUAL I

Inspiziert von der Methodik des ReNEUAL-Projekts hat das Bundesverwaltungsgericht das erste von ihm während der deutschen Präsidentschaft von ACA-Europe organisierte Seminar unter den Titel »ReNEUAL I – Verwaltungsrecht in der EU – Einzelfallentscheidungen« gestellt.⁴

Auf Einladung von Präsident Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert kamen mehr als 45 Repräsentanten von 26 Mitgliedsinstitutionen nach Köln, um Fragen des Allgemeinen Verwaltungsrechts aus rechtsvergleichender Perspektive zu diskutieren. Eine umfassende Analyse des Allgemeinen Verwaltungsrechts aller Mitgliedstaaten hätte freilich jeden Rahmen gesprengt, sodass eine Auswahl zu treffen war. Das Seminar »ReNEUAL I« konzentrierte sich zunächst auf Verfahren, die auf Einzelfallentscheidungen – nach der Terminologie des deutschen Verwaltungsrechts auf Verwaltungsakte – gerichtet sind, und damit auf einen Kernbereich jeden Allgemeinen Verwaltungsrechts. Damit nahm das Seminar auch gerade einen Teilbereich des Verwaltungsverfahrensrechts in den Fokus, der besonders in den nationalen Rechtsordnungen auf recht festem Boden steht, der sich daher gerade unter dem methodischen Ansatz des rechtsvergleichenden Blicks in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten besonders anbot, zumal es hier nur zum Teil europarechtliche Vorgaben gibt. In diesem Rahmen wurden zwei Themenkomplexe in den Mittelpunkt gerückt: zum einen die Fragen, wer an einem Verwaltungsverfahren beteiligt sein kann und mit welchen Rechten und Pflichten, zum anderen die Fragen, wie die Behörden den Sachverhalt in einem Verfahren feststellen und wie dieser Teil ihrer Tätigkeit durch die Verwaltungsgerichte kontrolliert wird.

Wie üblich hatten die Mitglieder zur Vorbereitung des Seminars bereits einen umfangreichen Fragenkatalog, der vom Bundesverwaltungsgericht mit Unterstützung von Prof. Dr. Jens-Peter Schneider von der Universität Freiburg, der auch Mitglied des ReNEUAL-Lenkungsausschusses ist, erarbeitet worden war, bearbeitet und darin die Regelungen ihrer jeweiligen nationalen Rechtsordnungen zu den Themenkomplexen des Seminars dargestellt. Auf der Grundlage der nationalen Antworten wurde sodann ein Bericht erstellt, der wiederum als Grundlage für das Seminar diente.⁵ Bevor in die vertiefte Diskussion eingetreten wurde, stellte Prof.

⁴ Ein Bericht über das Seminar ist – nebst weiteren Dokumenten auch auf www.aca-europe.eu/index.php/en/events-en/675-cologne-2-to-4-december-2018-reneual-i-administrative-law-in-the-european-union verfügbar.

⁵ Fragebogen, Antworten und Bericht sind auch auf www.aca-europe.eu/index.php/en/seminars/649-seminar-in-cologne-from-2-to-4-december-2018 verfügbar.

Schneider in seinem Eröffnungsvortrag das ReNEUAL-Projekt den Seminarteilnehmern nochmals vor.

Anschließend wurden hinsichtlich des ersten Themenkomplexes insbesondere die unterschiedlichen Voraussetzungen einer Beteiligung Dritter an einem Verwaltungsverfahren intensiver diskutiert. Hier ergab sich aus der Auswertung der nationalen Antworten bereits ein breites Spektrum: Zum Teil ist gefordert, dass Dritte ein subjektives Recht geltend machen können müssen, um an einem Verwaltungsverfahren beteiligt zu werden; zum Teil wird – dahinter zurückbleibend – ein legitimes Interesse gefordert. Allerdings stellten sich innerhalb der zweiten Gruppe teilweise erhebliche weitere Unterschiede dar, die sich schon in differierenden Begrifflichkeiten niederschlagen. Erkennbar scheint innerhalb dieser Gruppe die Tradition des französischen Verwaltungsrechts zu sein, nach der ein persönliches, direktes, legitimes, konkretes und gegenwärtiges Interesse gefordert wird. Allerdings gibt es auch eine weitere Gruppe von Mitgliedstaaten, die auch rein faktische oder ideelle Interessen ausreichen lassen, damit sich ein Dritter an einem Verwaltungsverfahren beteiligen kann. Hier bildet zumeist sektorspezifisches Recht die Grundlage für großzügigere Möglichkeiten der Beteiligung als nach den jeweils allgemeinen Grundsätzen. Ein europarechtlich determiniertes – und daher gemeinsames – Beispiel ist etwa das Umweltrecht mit seinen Beteiligungsmöglichkeiten für Verbände oder die weitere Öffentlichkeit. Strukturell Vergleichbares findet sich etwa in einigen Bereichen des spanischen Rechts, in denen auf besonderer Rechtsgrundlage Vereinigungen Beteiligungsrechte zugestanden werden, die ein kollektives Interesse repräsentieren. Traditionell großzügiger sind die skandinavischen Rechtsordnungen, wo etwa in Schweden Verwaltungsverfahren Beteiligungen von Vereinigungen, die Interessen vertreten, die nicht genuin die ihren sind, recht offen gegenüberstehen. Einen pragmatischen Weg wählt man in Großbritannien, wo ein an sich unbeteiligter *amicus curiae* gehört wird, insbesondere um schwächeren Beteiligten beizustehen.

Erhebliche Unterschiede zeigten sich hinsichtlich der Beteiligungsrechte Dritter auch in der Kontrollperspektive: Während der nicht beteiligte Dritte überwiegend einzig die Entscheidung der Verwaltung in der Sache mit dem Argument eines Verfahrensfehlers angreifen kann, stellen einige nationale Rechtsordnungen spezifische Rechtsbehelfe be-

reit, mit denen das Beteiligungsrecht im noch laufenden Verwaltungsverfahren durchgesetzt werden kann. Dies ist etwa in Bulgarien der Fall.

Hinsichtlich des zweiten Themenkomplexes ist zunächst festzuhalten, dass die Sachverhaltsermittlung der Behörde in den allermeisten Mitgliedstaaten von Amts wegen zu erfolgen hat. Damit ist zugleich ausgesagt, dass in einigen Mitgliedstaaten im Verwaltungsverfahren der Beibringungsgrundsatz gilt. Allerdings zeigte die Auswertung der nationalen Antworten selbst innerhalb der grundsätzlichen Geltung der Inquisitionsmaxime ein relativ breites Spektrum an Ausgestaltungen im Detail. Zwar sehen die meisten nationalen Rechtsordnungen, die vom Amtsermittlungsgrundsatz ausgehen, Mitwirkungspflichten der Beteiligten vor. Diese sind auch allgemein intensiver in Verfahren, die auf Antrag des Beteiligten eingeleitet werden und, Konsequenz der Europäischen Menschenrechtskonvention, auf ein Minimum reduziert in Verfahren, die auf Verhängung einer administrativen Sanktion – nach deutscher Terminologie eines Bußgeldes – zielen. Im Detail zeigen sich jedoch bei der Ausgestaltung der Mitwirkungspflichten erhebliche Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsordnungen. Die Bandbreite reicht von Mitwirkungspflichten, die zwar postuliert werden, aber in keiner Weise durchsetzbar sind, bis hin zu sanktionsbewehrten Kooperationspflichten. Im ersten Fall ist die Verletzung dieser wohl eher als Mitwirkungsobliegenheiten zu kennzeichnenden Pflichten allenfalls dann geeignet, (negative) Konsequenzen zu zeitigen, wenn den Mitwirkungspflichten spiegelbildlich eine Reduzierung des Umfangs oder der Tiefe der im Grundsatz von der Behörde anzustellenden Sachverhaltsermittlung gegenübersteht, sodass die unterlassene Mitwirkung zu einem ungünstigeren Ausgang des Verfahrens führen kann. Einige nationale Rechtsordnungen sehen demgegenüber in besonders gelagerten Fällen selbst Bußgelder für unterlassene oder fehlerhafte Kooperation vor oder verpflichten diejenigen, der eine gebotene Mitwirkung unterlässt, zum Ersatz des Schadens, der der Behörde oder anderen Beteiligten daraus, etwa durch dort andernfalls nicht erforderliche zusätzliche Ermittlungen, entstanden ist.

Bei der Feststellung des Sachverhalts in einem Verfahren sehen sich alle Verwaltungen zunehmend mit komplexen Sachverhaltskonstellationen konfrontiert, die zum Teil erheblichen (natur-)wissenschaftlichen Sachverstand erfordern. Behörden, die auch Ingenieure und Naturwissenschaftler beschäftigen, sind dem zumeist noch gewachsen. In der Kontrollperspektive der Verwaltungsgerichte sind die Herausforderungen jedoch erheblich, da die Richter regelmäßig nicht über die entsprechende (natur-)wissenschaftliche Ausbildung verfügen. Die Gerichte stoßen hier, etwa bei großen, komplexen Infrastrukturprojekten mit potenziell signifikanten Umweltauswirkungen, an Kapazitätsgrenzen. Auch hier zeigt der Vergleich der nationalen Rechtsordnungen unterschiedliche Lösungsansätze. Weniger Probleme stellen sich hier in denjenigen Mitgliedstaaten, in denen auch für das verwaltungsgerichtliche Verfahren der Beibringungsgrundsatz gilt oder wo die Rolle der Gerichte viel stärker in einer reinen Rechtskontrolle gesehen wird. Haben auch die Verwaltungsgerichte den Sachverhalt eines Falles selbst zu ermitteln, haben sich insbesondere zwei Lösungsansätze er-



ACA-Seminar ReNEUAL I, Köln 2018



© Bundesverwaltungsgericht / Bild: Ole Radach

ACA-Seminar ReNEUAL I, Köln 2018

Ausblick

Zum Abschluss der deutschen Präsidentschaft wird ACA-Europe auf dem Kolloquium im Mai 2020 im Bundesverwaltungsgericht in Leipzig einen weiteren Teilbereich des ReNEUAL-Musterentwurfs zum thematischen Ausgangspunkt eines weiteren wertenden Rechtsvergleichs der europäischen Verwaltungsrechtssysteme machen. Das Auftaktseminar in Köln und das Kolloquium in Leipzig sind gleichsam Teile eines Doppelseminars, das insgesamt das Bewusstsein für die Möglichkeiten des Rechtsvergleichs stärken will. Denn oftmals lässt das eigene nationale Recht verschiedene

Lösungswege zu. Haben andere Mitgliedstaaten bereits gute Erfahrungen mit einem Lösungsansatz gemacht, spricht vieles dafür, diese Erfahrungen nutzbar zu machen und so auch einen Beitrag zur Konvergenz der nationalen Verwaltungssysteme zu leisten.

Einen weiteren Themenschwerpunkt der deutschen Präsidentschaft von ACA-Europe stellen die Arbeitsweise und Arbeitsbedingungen der obersten Verwaltungsgerichte dar. Hierzu findet zunächst im März 2019 in Dublin ein Seminar statt, das vom irischen Supreme Court organisiert wird und das die internen Abläufe bei der Entscheidungsfindung der obersten Gerichte zum Gegenstand hat. Im Mai 2019 knüpft daran ein vom Bundesverwaltungsgericht organisiertes Seminar im Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg über die Funktionen und den Zugang zur jeweils obersten Instanz an. Im September 2019 folgt ein vom tschechischen Obersten Verwaltungsgericht organisiertes Seminar in Brünn über die Grenzen der Justizgewährleistung.

Außerdem organisiert das Bundesverwaltungsgericht ein Seminar für die Dokumentare der Mitgliedsgerichte, das unter anderem dazu beitragen soll, die von ACA-Europe unterhaltenen Datenbanken (s.o.) zu optimieren, um so die Entscheidungen der Mitgliedsgerichte gegenseitig besser zugänglich zu machen.

geben. Einerseits wird, wie etwa in Italien, den Behörden ein dort sogenanntes technisches Ermessen eingeräumt, das innerhalb seines Anwendungsbereichs dem deutschen Ansatz einer zurückgenommenen gerichtlichen Kontrolle in Fällen nahekommt, in denen das Verwaltungsgericht an die Grenzen des Erkenntnisstandes naturschutzfachlicher Wissenschaft und Praxis stößt.⁶ Andererseits ist das finnische Modell zu nennen, das für bestimmte Streitigkeiten im Wasser- und Umweltrecht sogenannte Expertenrichter kennt: Naturwissenschaftler oder Ingenieure, die als vollwertige Richter Teil des Spruchkörpers sind und den erforderlichen naturwissenschaftlichen oder technischen Sachverstand einbringen, der insbesondere dann von großer Bedeutung ist, wenn das Gericht angefochtene Genehmigungen inhaltlich verändert. Große Einigkeit wiederum bestand darin, dass einer reduzierten Kontrolle der Tatsachen eine strenge Kontrolle des Verfahrens gegenüberstehen muss.

Die zu Tage getretenen Gemeinsamkeiten und Unterschiede haben nicht nur gezeigt, dass die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten in vielen Bereichen vor denselben Herausforderungen stehen. Sie haben auch gezeigt, dass oftmals ähnliche, wenn auch nicht gleiche Lösungswege beschritten werden oder teilweise auch ganz unterschiedliche Ansätze verfolgt werden. Gerade in den Bereichen, in denen nicht bereits aufgrund von Vorgaben des Unionsrechts die Regelungen der nationalen Rechtsordnungen weitestgehend parallel laufen, bietet dieser umfangreiche Bestand an Lösungsansätzen in den nationalen Rechtsordnungen ein großes Potenzial, um von den jeweiligen Erfahrungen zu lernen und so bei der Bewältigung von Herausforderungen, vor denen alle Mitgliedstaaten stehen, auf der Basis der gemeinsamen Werte der europäischen Rechtsgemeinschaft zur weiteren Entwicklung des europäischen Verwaltungsrechts beizutragen.

⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 2018 – 1 BvR 2523/13, 1 BvR 595/14.

Dr. Alban Barrón, *Oberregierungsrat, Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration, derzeit abgeordnet an das BVerwG, Leipzig*



Stellungnahme des BDVR vom 01.11.2018

Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR), in dem 80 % der rund 2.100 aktiven Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen in Deutschland organisiert sind, dankt für die Gelegenheit, zu dem Entwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes Stellung zu nehmen.

I. Der BDVR begrüßt das Anliegen, bundeseinheitliche Maßstäbe für die Anordnung von Verkehrsbeschränkungen und -verboten sowie für bestimmte Ausnahmen davon zu formulieren. Hierzu erscheint der vorliegende Entwurf nach der unionsrechtlichen Rechtslage (Richtlinie 2008/50/EG) und der auf dieser Grundlage ergangenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteile vom 27.02.2018 – C 30.17 und 7 C 26.16) insbesondere zu den Anforderungen aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz geeignet. Die geplanten Gesetzesänderungen werden den Vollzug der Bestimmungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes durch die zuständigen Behörden der Länder erleichtern. Außerdem erhalten die Verwaltungsgerichte, die mit Rechtsschutzverfahren gegen Luftreinhaltepläne nach § 47 BImSchG befasst werden, klarere Maßstäbe für die gebotene Verhältnismäßigkeitsprüfung.

II. Der BDVR hat weder aus rechtsstaatlicher noch aus verwaltungsprozessualer Sicht Bedenken gegen das Vorgehen des Gesetzgebers.

Die vorgesehenen Gesetzesänderungen müssen sich darüber hinaus an der europarechtlich vorgegebenen Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zur Einhaltung von Luftqualitätsgrenzwerten für Stickstoffdioxid messen lassen. Die mit dem Satz 1 des einzuführenden Absatzes 1a des § 40 BImSchG verbundene Regelvermutung lässt Spielraum für abweichende Sonderfälle und damit auch für zwingende Anforderungen des Unionsrechts, die den durch § 40 Abs. 1a BImSchG-E behördlichen vorgegebenen Handlungsrahmen überschreiten.

Soweit mit § 40 Abs. 1a Satz 2 BImSchG-E Fahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 6 generell von Fahrverboten ausgenommen werden, erscheint der damit zunächst verbundene Gewinn an Rechtssicherheit für die Fahrzeughalter begründenswert. Der BDVR weist jedoch auf die unionsrechtlichen Risiken hin, die bestehen, wenn in verwaltungsgerichtlichen Verfahren tatsächlich werden sollte, dass eine Einhaltung der Luftqualitätsgrenzwerte ohne Einbeziehung der Schadstoffklasse Euro 6 ausgeschlossen ist.

Den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips entspricht schließlich die ausdrückliche Schaffung der Voraussetzung für Ausnahmen bei Nachrüstungen älterer Fahrzeuge, die im praktischen Betrieb schadstoffarm sind, in Satz 3.

Stellungnahme des BDVR vom 06.12.2018

Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz (Stand: 26.11.2018)

Der Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes wird aus Sicht der Verwaltungsgerichtsbarkeit begrüßt. Er wahrt die für die Rechtsanwender wichtige Einheit des Aufenthaltsgesetzes und vereinfacht gleichzeitig die bestehenden Regelungen. Dabei ermöglicht er eine an den Belangen der deutschen Volkswirtschaft orientierte Zuwanderung von Fachkräften. Die Anknüpfung an Qualifikation, Alter, Sprache unter der Voraussetzung des Nachweises eines konkreten Arbeitsplatzes und der Sicherung des Lebensunterhalts ist ebenso sachgerecht wie die Öffnung des deutschen Arbeitsmarkts für Ausländer mit qualifizierter Berufsausbildung bzw. ausgeprägten berufspraktischen Kenntnissen. Die Beschleunigung der Gleichwertigkeitsprüfung der beruflichen bzw. akademischen Qualifikationen der Fachkräfte und der grundsätzliche Verzicht auf eine Vorrangprüfung sind weitere wichtige Faktoren für die Stärkung der Fachkräftebasis der deutschen Wirtschaft. Die Verwaltungsverfahren für die Erteilung von Aufenthaltstiteln können dadurch beschleunigt und Klageverfahren ggf. verhindert oder gestrafft werden. Der Zuzug von Ausländern in das Bundesgebiet bedarf dabei weiterhin klarer Regelungen zur Steuerung und Kontrolle durch den Gesetzgeber. Diesen Anforderungen wird der Entwurf, soweit es die Neuregelung der Ausbildungsduldung und die Schaffung einer Beschäftigungsduldung betrifft, nur teilweise gerecht.

Die nachstehenden Ausführungen verhalten sich nur zu Regelungsvorschlägen, hinsichtlich derer aus Sicht der Verwaltungsgerichtsbarkeit Änderungsbedarf gesehen wird. Von redaktionellen Hinweisen, insbesondere auch betreffend die diversen Verweisungen auf § 4a AufenthGE, wird im vorliegenden Kontext abgesehen.

Art. 1 Nr. 7 – § 7 Abs. 1 Satz 4 Halbs. 2 AufenthG-E

Das Wort »sie« ist zur Vermeidung von Missverständnissen durch die Wörter »die Erwerbstätigkeit« zu ersetzen.

Art. 1 Nr. 11 – § 16b Abs. 2 Satz 1 AufenthG-E

Gemäß § 16 Abs. 2 Satz 1 AufenthG beträgt die Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis bei der Ersterteilung und bei der Verlängerung mindestens ein Jahr; sie soll zwei Jahre nicht überschreiten. Diese Regelung steht im Einklang mit Art. 18 Abs. 2 Satz 1 RL 2016/801/EU, ausweislich dessen ein Aufenthaltstitel für Studenten für mindestens ein Jahr oder für die Studiendauer ausgestellt wird, wenn diese kürzer ist. An der bisherigen Regelung sollte festgehalten werden. Die in § 16b Abs. 2 Satz 1 AufenthG-E vorgesehene Anordnung der Erteilung einer Aufenthaltsdauer für die Dauer

von zwei Jahren oder bei kürzerer Studienzeit für die Dauer des Studiums nimmt den Ausländerbehörden die gerade bei überlanger Dauer und in der Endphase des Studiums erforderliche Flexibilität. Eine Erleichterung der Handhabung für die Ausländerbehörden ist vor dem Hintergrund, dass es den Ausländerbehörden schon bisher freistand, die Aufenthaltserlaubnis für eine Dauer von zwei Jahren zu erteilen und zu verlängern, nicht erkennbar. Sie mag sich hingegen als kontraproduktiv darstellen, soweit sie eine Erhöhung der Anzahl der Widerrufsverfahren befürchten lässt. Den Ausländerbehörden sollte nach alledem die Möglichkeit belassen werden, den Studenten durch die Bestimmung einer kürzeren Geltungsdauer anzuhalten, das Studium in überschaubarer Zeit abzuschließen.

Art. 1 Nr. 11 – § 16b Abs. 4 und 6 AufenthG-E

Der Wortlaut des § 16b Abs. 4 AufenthG-E bietet Raum für eine Auslegung, die dem Studenten das sukzessive Betreiben diverser Studiengänge bis zu einer Gesamthöchstdauer von zehn Jahren gestattet.

Ein solches Normverständnis stünde indes mit dem in § 16 Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E umgesetzten Anspruch der Richtlinie 2016/801/EG den Wissenschaftsstandort Europa zu fördern, nicht in Einklang, da diese ohne erfolgreichen Abschluss des zuvor betriebenen Studiums gerade keinen uneingeschränkten gesetzlichen Anspruch des Ausländers auf (Neu-) Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Durchführung eines anderen Studiengangs begründet. Die Richtlinie verfolgt ihrem Erwägungsgrund 14 zufolge, soweit Studierende betroffen sind, das Ziel, den Ruf Europas als internationaler Exzellenzstandort für Studium und berufliche Bildung zu festigen. Diese Zielsetzung macht deutlich, dass Studenten ohne vorherigen Abschluss ein voraussetzungsloser Wechsel in andere Studiengänge nicht gestattet sein soll. Nach ihrem Art. 3 Nr. 3 sind »Studenten« Drittstaatsangehörige, die an einer höheren Bildungseinrichtung angenommen und in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zugelassen wurden, um als Haupttätigkeit ein Vollzeitstudienprogramm zu absolvieren. In Übereinstimmung damit ist gemäß Art. 11 Abs. 1 RL 2016/801/EU für das Aufenthaltsrecht der Nachweis erforderlich, dass der Drittstaatsangehörige nachweisen muss, von einer Hochschuleinrichtung zu einem Studium zugelassen worden zu sein. Damit schreibt die Richtlinie Art. 2 Buchst. b und Art. 7 Abs. 1 RL 2004/114/EG unverändert fort. Zwar zeigt sich Erwägungsgrund 33 Satz 1 der Richtlinie 2016/801/EU offen für eine Beschränkung der Aufenthaltsdauer auf eine Höchststudiendauer, die nach Erwägungsgrund 33 Satz 2 auch die Möglichkeit

umfassen dürfen soll, die Studiendauer zu verlängern, um ein oder mehrere Studienjahre zu wiederholen, sofern dies im nationalen Recht des betreffenden Mitgliedstaats vorgeesehen ist, und sieht Art. 18 Abs. 3 RL 2016/801/EU dementsprechend vor, dass die Mitgliedstaaten festlegen können, dass die gesamte Aufenthaltsdauer zu Studienzwecken auf die Höchststudiendauer nach nationalem Recht beschränkt ist. Doch auch diese Bestimmungen lassen keinen Rückschluss auf das Recht eines Studenten zu, voraussetzungslos einen Studiengangwechsel vornehmen zu dürfen.

Der in der Begründung zu § 16b Abs. 4 AufenthG-E enthaltene Verweis auf Nr. 16.2 ff. der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26.10.2009 mag den Willen des Entwurfsgebers, an den zuletzt zu § 16 Abs. 4 Satz 2 und 3 AufenthG entwickelten Grundsätzen festzuhalten, erkennen lassen. Insoweit bedarf es indes unter dem Gesichtspunkt der Rechtsklarheit einer Präzisierung zumindest in der Gesetzesbegründung.

Art. 1 Nr. 14 – § 16d Abs. 6 AufenthG-E

Offen bleibt, ob § 16d Abs. 6 AufenthG-E die Neuerteilung eines Aufenthaltstitels auch im Falle eines gesetzlichen Anspruchs sperrt.

Art. 1 Nr. 31 – § 20 Abs. 3 AufenthG-E

Die Höchstfristen des § 20 Abs. 3 Nr. 1 bis 4 AufenthG-E stehen in keinem aufeinander abgestimmten Verhältnis. Dass Forschern nach Abschluss ihrer Forschungstätigkeit weniger Zeit zur Arbeitssuche als Auszubildenden oder Studenten eingeräumt wird, harret einer tragfähigen Begründung.

Art. 1 Nr. 39 Buchst. b – § 25b Abs. 6 AufenthG-E

Der in § 25b Abs. 6 AufenthG-E vorgesehene Regelanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach zweijähriger Beschäftigungsduldung gemäß § 60c AufenthG wird kritisch beurteilt. Wegen der insoweit bestehenden grundsätzlichen Bedenken wird auf die nachstehenden Ausführungen zu Art. 1 Nr. 56 – § 60b und § 60c AufenthG-E verwiesen.

§ 25b Abs. 6 AufenthG-E knüpft an den zweijährigen Besitz der Beschäftigungsduldung nach § 60c AufenthG-E an. Danach soll einem Ausländer, seinem Ehegatten und ihren Kindern, die seit zwei Jahren im Besitz einer Duldung nach § 60c AufenthG-E sind, eine Aufenthaltserlaubnis abweichend von der in § 25b Abs. 1 Nr. 1 AufenthG genannten Frist erteilt werden, wenn die Voraussetzungen nach § 60c AufenthG weiterhin erfüllt sind. Nicht erfasst ist, soweit ersichtlich, der eingetragene Lebenspartner.

Art. 1 Nr. 56 – § 60b AufenthG-E

Das Vorhaben, den Anwendungsbereich der Ausbildungsduldung auf Assistenz- oder Helferausbildungen in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbil-

dungsberuf zu erstrecken, wird kritisch beurteilt. Mit ihr werden neue Anreize geschaffen sowohl für noch in ihrem Heimatstaat aufhältige Ausländer, das gesetzlich vorgegebene Verfahren zur Beantragung eines Visums zum Zwecke der Durchführung einer qualifizierten Berufsausbildung im Sinne des § 16a AufenthG-E zu umgehen, als auch für vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer, ihrer Ausreisepflicht nicht nachzukommen. Ihre Vereinbarkeit mit dem in Ziffer II.4 des Antrages der Fraktionen der CDU/CSU und SPD im Deutschen Bundestag »Mit dem Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration die internationale Zusammenarbeit in der Migrationspolitik stärken und Migration besser regeln und steuern« vom 27.11.2018 formulierten Ziel, mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz die Voraussetzungen für geordnete legale Zuwanderungsmöglichkeiten zu verbessern, um so dem Fachkräftemangel zu begegnen und so Migrantinnen und Migranten Perspektiven auf dem deutschen Arbeitsmarkt und in unserer Gesellschaft zu geben (BT-Drs. 19/6056 S. 2), begegnet zumindest Bedenken. Dass das Umgehungspotenzial beachtlich ist und sich dieses im Bereich der Ausbildungsduldung bereits realisiert hat, verdeutlicht nicht zuletzt der Nachsteuerungsbedarf, den der Entwurfsgeber mit Recht in Bezug auf § 60a Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 AufenthG-E (vgl. Art. 1 Nr. 55 Buchst. b Doppelbuchstabe cc) erkannt hat. Die Feststellungslast in Bezug auf das Vorliegen eines Ausnahmefalles insbesondere in Missbrauchskonstellationen im Sinne des § 60b Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E wird der Ausländerbehörde überantwortet.

§ 60b Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E begründet einen gesetzlichen Anspruch des Ausländers auf Erteilung der Ausbildungsduldung. § 60b Abs. 2 AufenthG-E statuiert negative Erteilungsvoraussetzungen. Der Anspruch setzt zudem voraus, dass die Ausländerbehörde nicht von dem ihr in § 60b Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E eingeräumten Versagungsermessen Gebrauch macht. Ob dieser recht komplizierten Struktur sollte rechtstechnisch erwogen werden, die Ausbildungsduldung als Regelanspruch auszugestalten.

§ 60b Abs. 2 Nr. 3 Halbs. 1 Buchst. c AufenthG-E wirft die Frage auf, ob die Ausländerbehörde im Einklang mit § 49 Abs. 3 AufenthG berechtigt ist, in Bezug auf einen Ausländer, der zu Zwecken der Erlangung einer Ausbildungsduldung unerlaubt einreist, einen Asylantrag nicht stellt und dessen Identität ungeklärt ist, konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung etwa in Gestalt der Vorführung bei Botschaften potenzieller Herkunftsstaaten zum Zwecke der Beschaffung eines Passersatzpapiers einzuleiten, oder ob sie gehalten ist, das Fehlschlagen der von dem Ausländer nach § 60b Abs. 2 Halbs. 2 AufenthG zu ergreifenden Maßnahmen zur Klärung seiner Identität abzuwarten. Im Lichte des § 49 Abs. 3 AufenthG bleibt zudem offen, welches Aufenthaltsdokument dem Ausländer während dieses Zeitraums zu erteilen ist.

Die in § 60b Abs. 3 Satz 2 AufenthG-E eröffnete Option, Ausländern bereits sechs Monate vor der Aufnahme der Ausbildung eines Ausbildungsduldung zu erteilen, verschiebt den bisherigen Vorrang des öffentlichen Interesses an der Vollziehung der Ausreisepflicht deutlich zugunsten des pri-

vaten Interesses des Ausländers an einem weiteren Verbleib im Bundesgebiet. Bislang ging die Rechtsprechung davon aus, der Beginn der Ausbildung müsse in engem zeitlichem Zusammenhang mit dem Abschluss des Ausbildungsvertrages stehen (OVG NI, Beschl. v. 09.12.2016 – 8 ME 184/16 – juris Rn. 5; OVG NRW, Beschl. v. 13.03.2017 – 18 B 148/17 – juris Rn. 14 und 08.09.2017 – 18 B 1075/17 – juris Rn. 5; vgl. auch BT-Drs. 18/13229 S. 13). Demgemäß wurde die Zeitspanne bis zur Aufnahme der Ausbildung nicht in Monaten, sondern in Wochen bemessen (VGH BW, Beschl. v. 27.06.2017 – 11 S 1067/17 – juris Rn. 18 ff.; BayVGH, Beschl. v. 24.07.2017 – 19 CE 17.1079 – juris Rn. 7; VG Freiburg, Beschl. v. 02.02.2017 – 4 K 303/17 – juris Rn. 9 ff.; VG Schleswig, Beschl. v. 12.01.2018 – 1 B 2/18 – juris Rn. 10).

Art. 1 Nr. 56 – § 60c AufenthG-E

§ 60c AufenthG-E unterliegt den zu § 60b AufenthG-E formulierten grundsätzlichen Bedenken, auf die insoweit verwiesen wird.

§ 60c Abs. 1 AufenthG-E erstreckt sich nicht auf den eingetragenen Lebenspartner des ausreisepflichtigen Ausländers.

Gründe, die es im Lichte des § 2 Abs. 3 AufenthG sachgerecht erscheinen lassen, das Erfordernis der vollständigen Sicherstellung des Lebensunterhalts gemäß § 60c Abs. 1 Nr. 3 AufenthG-E in den zwölf Monaten vor der Beantragung der Beschäftigungsduldung und nach § 60c Abs. 1 Nr. 4 AufenthG-E nach Erteilung der Beschäftigungsduldung jeweils allein auf den Ausländer zu beschränken und nicht auf die übrigen mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen zu erstrecken, werden nicht dargetan.

Stellungnahme des BDVR vom 20.01.2019

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts Sozialgesetzbuch Vierzehntes Buch – Soziale Entschädigung – (SGB XIV)

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR), der die berufsständischen Interessen der 2000 an den Verwaltungsgerichten der Bundesrepublik Deutschland tätigen Richterinnen und Richter vertritt, nimmt mit Bedauern zur Kenntnis, dass ihm der Entwurf, trotz der darin vorgesehenen Änderungen verwaltungsgerichtlicher Zuständigkeiten, nicht im Rahmen der Verbändebeteiligung zur Kenntnis und Stellungnahme zugeleitet wurde.

Der BDVR lehnt die im Entwurf vorgesehene Verlagerung der gerichtlichen Zuständigkeit für Verfahren in Angelegenheiten der Kriegsopferfürsorge nach dem Bundesversorgungsgesetz und denjenigen Gesetzen, die die §§ 25 ff. BVG in Bezug nehmen (insbesondere Verwaltungsrechtliches Rehabilitierungsgesetz, Opferschutzgesetz und Infektionsschutzgesetz), von der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu den

Sozialgerichten ab. Die betroffenen Regelungen sind Teil des von jeher der Verwaltungsgerichtsbarkeit zugewiesenen Sozialleistungsrechts. Der Entwurf bietet keine nachvollziehbare Begründung für ein Erfordernis, die langjährig bewährte Rechtswegregelung aufzugeben. Allein der Hinweis auf eine Aufhebung der Trennung zwischen den bisherigen Rechtsbereichen der Kriegsopferversorgung und der Kriegsopferfürsorge vermag nicht zu überzeugen. Die besonderen Leistungen im Einzelfall nach Kapitel 11 SGB XIV-E bilden auch nach der vorgeschlagenen Neuordnung eine besondere, den Grundsätzen des Fürsorgerechts unterworfenen Leistungsgruppe, wie insbesondere die Abhängigkeit der Leistungsgewährung von einer Bedürftigkeit (vgl. § 92 Abs. 1 SGB XIV-E und §§ 103 ff. SGB XIV-E, s. Seite 118 der Entwurfsbegründung) deutlich macht.



Informationsfahrt des bayerischen Mitgliedsverbandes nach Prag

Bereits in den vergangenen Jahren hatte der Verband der Bayerischen Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen Informations- und Fortbildungsfahrten (u. a. nach Den Haag, Amsterdam und Wien) organisiert und durchgeführt, die bei Mitgliedern und deren Partnern großen Anklang gefunden hatten. In diesem Jahr nun folgten 120 bayerische Richterinnen und Richter der Einladung der Landesvorsitzenden Sabine Lotz-Schimmelpfennig nach Prag. Sie hatten Gelegenheit, sich einen Überblick über die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Tschechien und den Stand der deutsch-tschechischen Beziehungen zu verschaffen.

Auftakt war ein gemeinsames Abendessen in einem Restaurantschiff auf der Moldau. Am Folgetag wurde die Deutsche Botschaft Prag im historischen Palais Lobkowitz besucht. Angesichts der scheinbar idyllischen Lage der Botschaftsresidenz auf der Prager Kleinseite am Rande des grünen Hügels Petřín fällt es zunächst nicht leicht, sich die dramatischen Ereignisse um die DDR-Botschaftsflüchtlinge im Spätsommer und Herbst 1989 in Erinnerung zu rufen. Eine damals produzierte Fernsehdokumentation führt den heutigen Botschaftsbesuchern die Geschehnisse nochmals vor Augen. Zeitweise hielten sich bis zu 4.000 Zufluchtssuchende auf dem Botschaftsgelände auf, notdürftig in der Botschaftsresidenz und in Zelten im Garten untergebracht und von dem Botschaftspersonal, dessen Angehörigen sowie dem Roten Kreuz versorgt. Anschließend besichtigten wir den Botschaftsgarten, mit Blick auf den Balkon, von dem aus der damalige Außenminister Genscher am 30.09.1989 einer jubelnden Menschenmenge mitteilte (bzw. versuchte mitzuteilen), dass deren Ausreise möglich geworden war. Aktuelle Entwicklungen in den deutsch-tschechischen Beziehungen erläuterte uns der Leiter des Pressereferats, Dr. Guido Müntel.

Den Ausbau der Zusammenarbeit zwischen Bayern und Tschechien unterstützt die Repräsentanz des Freistaates in Prag. Deren Leiter Dr. Hannes Lachmann erläuterte uns die engen regionalen Verflechtungen. So bestehen z. B. über 100 kommunale Partnerschaften und rund 120 Hochschulkooperationen. Die bayerische Repräsentanz vermittelt und unterstützt Kontakte in allen gesellschaftlichen Bereichen und hilft bei der Überwindung von Sprachbarrieren. Sie informiert zudem die tschechische Öffentlichkeit über Bayern. Dazu wurden seit der Eröffnung der Einrichtung im Dezember 2014 rund 80 Veranstaltungen durchgeführt und über 15.000 Gäste empfangen. Die Bedeutung der Wirtschaftsbeziehungen lässt sich etwa am Außenhandelsvolumen der bayerischen Unternehmen von rd. 21 Mrd. € im Jahr 2017 ablesen. Tschechien ist damit nach Österreich und China drittgrößter Importeur bayerischer Waren und Dienstleistungen. Auf politischer Ebene haben sich seit dem Jahr 2010



u. a. durch zahlreiche Treffen auf Ministerpräsidenten-, Minister- und Abgeordnetenebene intensive Beziehungen entwickelt.

In einem vom tschechischen Justizministerium organisierten Termin erläuterte der Vorsitzende Richter am Bezirksgericht Prag Jan Kratochvíl anschaulich die Organisation und Funktionsweise der tschechischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. In der Tschechischen Republik sind verwaltungsgerichtliche Fachkammern mit insgesamt ca. 90 Richtern bei den acht Bezirksgerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit gebildet worden. In erster Instanz entscheidet der Einzelrichter in bestimmten Rechtsgebieten (z. B. Sozialversicherungsrecht, Asylrecht, Administrativhaft bei Ausländern, niedrige Bußgelder); in anderen Materien (z. B. Steuerrecht, Baurecht, Bußgelder, Informationsansprüche, öffentliche Krankenversicherung, Patentrecht, Subventionsrecht, Wettbewerbsrecht) urteilt eine Kammer mit drei Berufsrichtern. Das Oberste Verwaltungsgericht in Brno (Brünn) entscheidet in einer Besetzung mit drei Berufsrichtern als Kassationsinstanz und verfügt zudem über bestimmte erstinstanzliche Zuständigkeiten (z. B. Wahlangelegenheiten einschließlich der Präsidentschaftswahl, Streitigkeiten betreffend lokale und regionale Referenden sowie die Gründung und Auflösung politischer Parteien und »Bewegungen«). Eine spezialisierte Zuständigkeit der einzelnen Richter bzw. Spruchkörper für bestimmte Rechtsgebiete ist grundsätzlich nicht vorgesehen. Herr Kratochvíl, der früher u. a. als Referent am EGMR tätig war, erklärte schließlich noch zwei aktuelle verwaltungsgerichtliche Entscheidungen betreffend die Rechte auf freie Meinungsäußerung und den Schutz der Privatsphäre, u. a. im Lichte der EMRK.

Der Vorsitzende Richter am Obersten Verwaltungsgericht Karel Šimka hielt am Abschlusstag einen sehr anregenden und aktuellen Vortrag. Er richtete den Blick über die Justiz hinaus auf die Verfassungsordnung in Tschechien, 29 Jahre nach der sogenannten Samtenen Revolution und 25 Jahre nach der Gründung der Tschechischen Republik. Tschechien ist eine parlamentarische Demokratie, wenngleich mit ei-



ner starken Stellung des Staatspräsidenten. Diesem stehen wichtige exekutive Kompetenzen zu; er verfügt traditionell über eine starke politische Legitimation, erst recht seit Einführung seiner Direktwahl ab dem Jahr 2013. Herr Šimka stellte weiter fest, dass Tschechien über funktionierende Verwaltungsbehörden und eine unabhängige Justiz verfüge; die Rechtsprechung des EGMR und des EuGH werde beachtet. Es gebe in Tschechien keine Selbstverwaltung der Justiz; Richterräte bei den jeweiligen Gerichten hätten ausschließlich eine beratende Funktion. Eine wesentliche faktische Rolle bei der Entscheidung über Beförderungen komme den Gerichtspräsidenten zu; formell entscheidet jedoch der Jus-

tizminister. Die Verfassungsordnung werde u. a. durch das Zweikammersystem des Parlaments und das Verfassungsgericht gesichert. Verfassungsänderungen würden jeweils eine 3/5-Mehrheit in beiden Parlamentskammern voraussetzen. Es gebe freie Wahlen mit einem funktionierenden Parteiensystem, das Koalitionsregierungen begünstige und Regierungswechsel ermögliche. Der Referent erläuterte auch in Tschechien zu beobachtende Phänomene wie eine verbreitete Politikverdrossenheit und Misstrauen gegenüber Institutionen und Autoritäten; dieses Misstrauen sei u. a. durch Erfahrungen der Menschen in der Zeit des Kommunismus bedingt. Er ging auch auf die Flüchtlingsthematik, diesbezügliche Meinungsverschiedenheiten zwischen Mitgliedstaaten der EU und tieferliegende historische, soziale und kulturelle Ursachen für unterschiedliche Sichtweisen ein.

Die Referenten des Fachprogramms erweiterten in vielerlei Hinsicht den (nicht nur juristischen) Horizont. Daneben blieb auch noch genügend Zeit, um die Stadt Prag mit ihrem reichen Weltkulturerbe bei sommerlichen Temperaturen und in strahlendem Sonnenschein zu erkunden, z. B. bei einer Stadtführung zum Abschluss der Informationsfahrt. Der Vorsitzenden des bayerischen Verbands Sabine Lotz-Schimmelpfennig sei an dieser Stelle für ihre Initiative, die Organisation und arbeitsintensive Vorbereitung dieser rundum gelungenen Reise herzlich gedankt!

Martin Nebel, Richter am VGH, München

Neuer Vorstand in Brandenburg

Die Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Brandenburg hat ihren Vorstand auf der Mitgliederversammlung am 22.11.2018 in Potsdam neu gewählt: wieder gewählt wurden VRiVG Kirkes (Potsdam) als Vorsitzender, RiVG Jacob (Cottbus) als Schriftführer und RiFG Mast (Cottbus) als Kassenwart; neu in den Vorstand gewählt wurden die Richterinnen Dr. Lubitzsch



(Potsdam) als stellvertretende Vorsitzende und Scharfenberg (Cottbus) als Beisitzerin. Damit bilden sich die seit 2016 nach mehr als 12 Jahren erstmalig wieder erfolgten Neueinstellungen von Richter/innen in der Brandenburgischen Verwaltungsgerichtsbarkeit erfreulicherweise auch im Vorstand der BbgVRV ab.

Im kommenden Jahr wird sich der Vorstand weiterhin mit der Frage der Personalausstattung der Verwaltungsgerichte befassen; es ist u.a. die Freischaltung eines Internetauftritts der BbgVRV beabsichtigt, die Organisation eines Mitgliederausflugs, eine Asytagung sowie eine Studienreise ins Ausland. Außerdem wird es um Personalvorschläge für die Wahlen zum Richterwahlausschuss, Präsidialrat und Gesamtrichterrat gehen.

Wilfried Kirkes, Vorsitzender Richter am VG, Potsdam

Vorstand in Hamburg im Amt bestätigt

Die Mitglieder der Vereinigung Hamburgischer Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen haben bei ihrer Versammlung am 14.11.2018 den bisherigen Vorstand wieder gewählt. Jedes Vorstandsmitglied wurde einstimmig in seinem Amt bestätigt. Dem Vorstand gehören daher für zwei weitere Jahre an:

Vorsitzender:	RiOVG Heinz Albers
Stellv. Vorsitzende:	VPräs'inOVG Anne Groß
Kassenführerin:	Ri'inVG Dr. Anne Brunstamp
Weitere Beisitzer:	Ri'inVG Wiebke Schäfer VRiVG Klaus Thorwarth

Als Vertreter der Vereinigung in der Mitgliederversammlung des BDVR wurde VRiVG Thorwarth gewählt.

Zu Beginn der Versammlung hielt der Hamburger Oberbaudirektor, Herr Dipl.-Ingenieur Franz-Josef Höing, einen Vortrag zur zukünftigen städtebaulichen Entwicklung Hamburgs. Er ist seit rund einem Jahr im Amt und stellte seine Vorstellungen zur Stadtplanung vor. Herr Höing wählte seinen Berufseinstieg in Hamburg als Assistent des damaligen Oberbaudirektors und kam nach einer Professur an der Fachhochschule und Tätigkeiten als Stadtplaner in Bremen und Köln wieder zurück nach Hamburg. Hier ist der Oberbaudirektor nicht nur ein leitender Fachbeamter auf Zeit, der einzelne fachliche Aufgaben in der Behörde wahrnimmt, sondern eine prägende Figur, die übergreifend den roten Faden der Stadtentwicklung personifiziert. Ihm kommt die maßgebliche Rolle für die Gestaltung des Stadtbildes und der Funktionalität der Stadt zu, damit das Charakteristische und Attraktive der Stadt nicht im politischen Tauziehen um einzelne Projekte und im »Klein-Klein« von Bezirks-Bauämtern untergeht.

Sein Vortrag glich mit einer umfangreichen, schnell aufeinanderfolgenden Präsentation von Plänen, Skizzen, Grafiken, Tabellen und Fotos – nach seinen eigenen Worten – einer »Hop-on-Hop-off-Tour« für Touristen. An einer Vielzahl verschiedener Stationen machte er Halt und gab dort tiefere Einblicke in die Historie, die Gegenwart und die avisierte Zukunft der Hansestadt. Dabei steuerte er über die Stadt hinaus bekannte Orte an, wie die Hafencity mit der Elbphilharmonie, die Elbbrücken Ost mit dem geplanten Elbtower,

die Landungsbrücken mit dem Verlagsgebäude von Gruner & Jahr, den Stadtpark mit dem Planetarium, den Blankeneser Elbhang mit den im Treppenviertel verstreuten ehemaligen Kapitänshäusern, die Binnenalster mit Hotel-, Büro- und Handelsgebäuden sowie die Außenalster mit Villen, Gaststätten und Segel- und Ruderclubs. Vor allem zeigte er aber auch hässliche und dysfunktionale Orte wie Gewerbebrachen, Industrie am Stadtrand, Wohnquartiere mit »Kisten und Kästen« aus den 1960er und 1970er Jahren, dunkle und beschmierte Fußgängerunterführungen und verwahrloste Nahverkehrsbahnhöfe, die der städtebaulichen Aufmerksamkeit bedürfen. Anhand der jeweiligen Stationen der virtuellen Stadtrundfahrt illustrierte er die das Stadtgesicht prägenden Areale und Gebäude und verdeutlichte die funktionalen Anforderungen an die Stadtentwicklung durch die stetig steigende Einwohnerzahl der Stadt, durch den enorm zugenommenen Verkehr auch aus dem Umland und durch den raschen Wandel der Arbeitsstrukturen.

Die exemplarische Betrachtung der Stadtentwicklung in Form dieser Stadtrundfahrt zeigte, wie kleinteilig und mühsam diese Aufgabe ist, und verdeutlichte anschaulich: Die Zeiten, in denen die Zukunft vorwiegend in steigenden Zielzahlen, weiten Flächen und spektakulären Bauwerken gedacht wird, sind passé. Heute erfordert die Lenkung der Stadtentwicklung ein sehr viel behutsameres und tieferes Vorgehen in kleinen lokalen Strukturen der Großstadt. Sinn für städtebauliche Ästhetik, Verständnis für historische Eigenheiten, Sensibilität für lebenswerte Orte und Bewusstsein für Grün und Natur in verdichteten Räumen sowie für sich schnell wandelnde Erfordernisse der Wirtschaft sind gefordert. So präsentierte sich Herr Höing bei seinem Vortrag nicht wie ein klassischer Oberbaudirektor, der während seiner Amtszeit in Hamburg seinen persönlichen Stil verwirklichen und der Stadt seinen eigenen Stempel aufdrücken will, wie es andere in seiner Funktion vor ihm – freilich in anderen Zeiten – taten. Vielmehr vermittelte er den Eindruck eines ernsthaften Kümmerers, für den die Bedürfnisse der Menschen und die Erwartungen an eine moderne Metropole mit ausgeprägt eigenem Charakter im Vordergrund stehen. Das dürfte der Stadt Hamburg gut bekommen.

Klaus Thorwarth, Vorsitzender Richter am VG, Hamburg

Neuer Vorstand in Nordrhein-Westfalen

Die Mitgliederversammlung der Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Nordrhein-Westfalen hat einen neuen Vorstand gewählt.

Markus Lehmler, der die Vereinigung zusammen mit den anderen Vorstandsmitgliedern in den letzten Jahren mit großem Engagement und Erfolg geführt hat, hat sein Amt zur Verfügung gestellt. Ebenfalls aus dem Vorstand ausgeschieden sind die Kolleginnen und Kollegen Maria Appelhoff-Klante, Burkhard Bünthe und Christoph Eilenbrock. Die Mitgliederversammlung hat Martin Hollands (VG Gelsenkirchen) als Nachfolger von Markus Lehmler gewählt. Als weitere neue Mitglieder im Vorstand begrüßen wir die Kolleginnen und Kollegen Marcel Bongard (VG Düsseldorf), Marcus Hahn-Lorber (VG Gelsenkirchen) und Kerstin Selbach (VG Minden). Dem Vorstand gehören weiter an die Kolleginnen und Kollegen Britta Paul (OVG NRW – erste stellvertretende Vorsitzende), Stefan Schulte (VG Arnsberg – zweiter stellvertretender Vorsitzender), Claudia Ostermeyer (VG Köln), Matthias Kallerhoff (VG Münster) und Benjamin Pfohl (VG Aachen).

Herzlichen Dank an die ausgeschiedenen Vorstandsmitglieder, die die Vereinigung mit ihrer Arbeit über viele Jahre maßgeblich geprägt haben!

Die Vereinigung wird sich weiter mit vollem Einsatz für die Belange der Verwaltungsgerichtsbarkeit einsetzen. Das betrifft die nötige personelle Verstärkung der Gerichtsbarkeit, dort wo sie erforderlich ist. Die weitere Entwicklung bei unserer Besoldung werden wir im Blick behalten. Auch die Rückkehr zur bundeseinheitlichen Richterbesoldung werden wir als Thema weiterverfolgen.

Der Vorstand wird sich zudem verstärkt dafür einsetzen, dass die Richterinnen und Richter in der Öffentlichkeit den nötigen Respekt für ihre Arbeit und ihre Entscheidungen erhalten.

Martin Hollands, *Vorsitzender Richter am VG, Gelsenkirchen*

Neuer Vorstand in Rheinland-Pfalz

Die Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter Rheinland-Pfalz (VVR) hat auf ihrer diesjährigen Mitgliederversammlung am 16.10.2018 in Neustadt/Wstr. einen neuen Vorstand gewählt. Vorsitzender des Verbandes ist nunmehr Herr Richter am Verwaltungsgericht Michael Ermlich (VG Mainz). Zum stellvertretenden Vorsitzenden wurde Herr Richter am Verwaltungsgericht Peter Bender (VG Neustadt/Wstr.) gewählt. Komplettiert wird der Vorstand durch Frau Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Natalie Arnold (Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz), Herrn Richter am Verwaltungsgericht Dr. Alexander Eichhorn (Kassenwart, VG Koblenz) sowie Herrn

Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Dr. Michael Trésoret (VG Trier).

Zuvor bedankte sich die Mitgliederversammlung mit lang anhaltendem Applaus bei dem scheidenden Vorsitzenden, Herrn Richter am Oberverwaltungsgericht Hartmut Müller-Rentschler, der sich nach 12 Jahren Amtszeit nicht wieder als Vorsitzender zur Verfügung stellte.

Michael Ermlich, *Richter am VG, Mainz*



RiVG Dr. Eichhorn, RiVG Bender, RiVG Ermlich, VRiVG Dr. Trésoret, Ri'inOVG Dr. Arnold



Neuer Vorstand in Sachsen-Anhalt

Der Verband der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Sachsen-Anhalt (VRV Sachsen-Anhalt) hat auf seiner ordentlichen Mitgliederversammlung am 22.11.2018 Frau RinVG Julia Zirzlaff (VG Magdeburg) zur neuen Landesvorsitzenden gewählt, die Frau PräsVG Kristina Kubon (VG Halle/Saale), die sich nach achtjähriger Amtszeit nicht erneut zur Wahl stellte, an der Spitze des Landesverbandes ablöst. Herr VRiVG Niels Semmelhaack (VG Magdeburg) wurde als stellvertretender

Vorsitzender gewählt. Zu weiteren Mitgliedern im Landesvorstand sind Frau RinVG Silke Klingenberg (derzeit OVG Magdeburg), Herr RiVG Werner Schade (VG Halle/Saale) und Frau VRinVG Dr. Heidi Völker-Clausen (VG Halle/Saale) gewählt worden.

Niels Semmelhaack, *Vorsitzender Richter am VG, Magdeburg*



PERSONALIA

Personalnachrichten aus dem Bundesverwaltungsgericht

1. Dr. Eva-Christine Frenz im Ruhestand

Mit Ablauf des Monats Dezember 2018 ist Frau Richter am BVerwG Dr. Eva-Christine Frenz nach mehr als 18-jähriger Tätigkeit am Bundesverwaltungsgericht in den Ruhestand getreten.

Frau Dr. Frenz studierte Rechtswissenschaften in Hamburg, Bonn und Göttingen. 1984 promovierte sie die Universität Hamburg zum Doktor der Rechte. Im selben Jahr begann Frau Dr. Frenz ihre richterliche Laufbahn am Verwaltungsgericht Stade. Von August 1986 bis Mai 1987 war sie zur Stadt Celle abgeordnet. Einer Abordnung ab Dezember 1989 zum Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit schloss sich im August 1990 eine zweijährige Abordnung als wissenschaftliche Mitarbeiterin an das Bundesverwaltungsgericht an. Während dieser Zeit wurde Frau Dr. Frenz zur Richter am Oberverwaltungsgericht ernannt und war ab September 1992 am Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht tätig. Ab Januar 1999 war sie zudem drei Jahre stellvertretendes richterliches Mitglied des Gerichtshofs für die Heilberufe Niedersachsen.

Nach ihrer Ernennung zur Richter am Bundesverwaltungsgericht im September 2000 wurde Frau Dr. Frenz zunächst den für die Verfahren nach der Wehrdisziplinar- und

Wehrbeschwerdeordnung zuständigen Wehrdienstsenaten zugewiesen. Seit Juni 2001 gehörte sie dem für Wehrbeschwerdesachen zuständigen 1. Wehrdienstsenat an.

2. Richter am BVerwG Prof. Dr. Jan Hecker ausgeschieden

Mit Ablauf des Monats Dezember 2018 ist Herr Richter am BVerwG Prof. Dr. Jan Hecker als Richter am Bundesverwaltungsgericht ausgeschieden und in ein Beamtenverhältnis gewechselt.

Herr Prof. Dr. Hecker wurde 1967 in Kiel geboren. Er studierte Rechts- und Politikwissenschaften. Im Juli 1997 promovierte ihn die Georg-August-Universität Göttingen zum Doktor der Rechte. Seine berufliche Laufbahn begann Herr Prof. Dr. Hecker im September 1997 als Rechtsanwalt. Im Dezember 1999 wechselte er an das Bundesministerium des Innern. Zwei Jahre war er an das Bundesamt für Verfassungsschutz abgeordnet. Im Juli 2005 wurde er von der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) habilitiert. Diese verlieh ihm im Dezember 2010 die Bezeichnung »außerplanmäßiger Professor«.

Nach seiner Ernennung zum Richter am Bundesverwaltungsgericht im Dezember 2011 gehörte Herr Prof. Dr. Hecker dem 6. Revisionssenat an. Dieser ist u.a. für das Schul- und Hochschulrecht, das Prüfungsrecht, das Presse-, Rundfunk- und Telekommunikationsrecht, das Postrecht, das Versammlungsrecht, das Polizei- und Ordnungsrecht, das Recht der Verfassungsschutzbehörden und Nachrichtendienste sowie das Staatskirchenrecht zuständig.

Bereits seit Oktober 2015 war Herr Prof. Dr. Hecker an das Bundeskanzleramt abgeordnet.

3. Rosanna Sieveking neue Richterin am BVerwG

Mit Wirkung vom 01.11.2018 ist die bisherige Richterin am Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zur Richterin am BVerwG ernannt worden.

Frau Sieveking wurde 1965 in Hamburg geboren. Nach Abschluss ihrer juristischen Ausbildung begann sie im Janu-

ar 1995 ihre richterliche Laufbahn am Verwaltungsgericht Berlin. Von Dezember 1999 bis März 2002 war sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin an das Bundesverfassungsgericht abgeordnet. Im August 2009 wurde Frau Sieveking zur Richterin am Oberverwaltungsgericht ernannt und an das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg versetzt.

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

Dr. Silke Wittkopp, Richterin am BVerwG, Vorstandsmitglied des Vereins der Bundesrichterinnen und Bundesrichter bei dem BVerwG e.V., Leipzig
(Quelle: Pressemitteilungen des BVerwG)



VERWALTUNGSGERICHTSTAG

Verwaltungsgerichtstag

Programm des 19. Deutschen Verwaltungsgerichtstags in Darmstadt 15.-17. Mai 2019

Mittwoch, 15.05.2019

10:00 – 12:30 Uhr: Eröffnungsveranstaltung

Begrüßung und Eröffnung durch Dr. Robert Seegmüller, Vorsitzender des Vereins Deutscher Verwaltungsgerichtstag e.V. und des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen

Grußworte von u.a.

- Dr. Katarina Barley (angefragt), Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz
- N.N., Hessisches Landesministerium der Justiz
- Jochen Partsch, Oberbürgermeister der Wissenschaftsstadt Darmstadt
- Dr. Edith Zeller, Präsidentin der Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter (VEV)

Festvortrag von Prof. Dr. Peter M. Huber, Richter des Bundesverfassungsgerichts

Musikalische Umrahmung

15:00 – 17:45 Uhr: Arbeitskreise 1-4

Arbeitskreis 1: Aktuelle Fragen der Einwanderungsgesetzgebung

Referent: Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M., Universität Konstanz

Moderation: Richterin am VGH Dr. Ina Bauer, Mannheim

Schriftführung: Richterin am VG Dr. Lena Ketterer, Freiburg

Arbeitskreis 2: Gerechte Beurteilung von Beamten- und insbesondere Richterarbeit

Referent: Vorsitzender Richter am VGH Prof. Dr. Jan Bergmann, Mannheim

Moderation: Richterin am BVerwG Daniela Hampel, Leipzig

Schriftführung: Richterin Dr. Carola Frieß, München

Arbeitskreis 3: Rechtliche Probleme bei der Nutzung von Windenergie

Referentin: Dipl.-Ing. Monika Agatz, Kreis Borken
 Moderation: Vorsitzender Richter am OVG Prof. Dr. Jürgen Held, Koblenz
 Schriftführung: Richterin Annemarie Dwars, Koblenz

Arbeitskreis 4: Das Internet als Herausforderung der inneren Sicherheit im beginnenden 21. Jahrhundert

Referent: Ministerialrat Dr. Johannes Unterreitmeier, München
 Moderation: Vorsitzender Richter am VG Stephan Groscurth, Berlin
 Schriftführung: Richter am VG Niklas Stahnke, Bremen

Workshop des UNHCR: Aktuelle Fragen des materiellen Flüchtlingsrechts

Referenten: Dr. Roland Bank, UNHCR Berlin; Friederike Foltz, UNHCR Berlin

18:30 – 19:30 Uhr: Empfang der Landesregierung

ab 20:00 Uhr: Treffen der Landesverbände

Donnerstag, 16.05.2019

09:00 – 12:00 Uhr: Arbeitskreise 5-8

Arbeitskreis 5: Das Gemeinsame Europäische Asylsystem – Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven

Referenten: Dora Schaffrin, Brüssel; Vizepräsident des VG Dr. Michael Hoppe, Karlsruhe
 Moderation: Richter am BVerwG a.D. Prof. Dr. Harald Dörig, Erfurt
 Schriftführung: Richterin Stephanie Hinken, Osnabrück

Arbeitskreis 6: Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz

Referenten: Prof. Dr. Sabine Schlacke, Universität Münster; Rechtsanwalt Dr. Frank Fellenberg, Berlin
 Moderation: Vorsitzender Richter am OVG Prof. Dr. Max-Jürgen Seibert, Münster
 Schriftführung: Richterin Dr. Katja Frey, Potsdam

Arbeitskreis 7: »good judging« – Maßstäbe für richterliches Arbeiten

Referent: Präsident des VG Dr. Udo Schneider, Meiningen
 Moderation: Vorsitzender Richter am OVG Volker Bathe, Weimar
 Schriftführung: Richterin am VG Dr. Diana Haas, Halle

Arbeitskreis 8: LegalTech

Referent: Dr. Bernhard Waltl, München
 Moderation: Dr. Andreas Kerkemeyer, Bucerius Law School Hamburg
 Schriftführung: Richterin am VG Dr. Verena Steigert, Hamburg

14:00 – 17:00 Uhr: Arbeitskreise 9-13

Arbeitskreis 9: Ungefragte Fehlersuche im Asylrecht?

Referenten: Vorsitzender Richter am VG Dr. Wilhelm Treiber, Freiburg; Richterin am VG Dr. Barbara Schulz-Bredemeier, Berlin

Moderation: Richter am VG Frank Groschek, Weimar
 Schriftführung: Richterin Dr. Mareen Puletz, Weimar

Arbeitskreis 10: Aktuelles zum Öffentlichen Bau- und Nachbarrecht aus anwaltlicher Sicht

Referent: Rechtsanwalt Dr. Thomas Schröder, LL.M., Frankfurt am Main
 Moderation: Vorsitzender Richter am BVerwG Prof. Dr. Rüdiger Rubel, Leipzig
 Schriftführung: Richterin Annika Williges, Gießen

Arbeitskreis 11: Die Amtsermittlungspflicht – Auslauf- oder Zukunftsmodell?

Referent: Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz, Bonn
 Moderation: Rechtsanwalt Prof. Dr. Ulrich Ramsauer, Hamburg
 Schriftführung: Richter am VG Thomas Linßen, Düsseldorf

Arbeitskreis 12: Digitale Rechtssicherheit in der Justiz – Gestaltung von Verfahrensabläufen und Schutz von Daten durch den elektronischen Rechtsverkehr und die elektronische Gerichtsakte

Referenten: Prof. Dr.-Ing. Christoph Sorge, Universität des Saarlandes, Saarbrücken; Prof. Dr. Dirk Heckmann, Universität Passau
 Moderation: Vorsitzender Richter am BVerwG Prof. Dr. Uwe-Dietmar Berlit, Leipzig
 Schriftführung: Richter am VG Simon Brandmair, Berlin

Arbeitskreis 13: AEAJ (VEV) – The discretionary power of the judge

Referenten/speakers: Judge from the General Court of the European Union, to be nominated
 Prof. Dr. Bartosz Woichiechowski, judge at the Supreme Administrative Court Poland
 Moderation/facilitators: Dr. Rasa Ragulskyte-Markoviene, judge at the Regional Administrative Court Vilnius, Lithuania; Holger Böhm, judge at the Federal Administrative Court Germany
 Schriftführung/secretary: Dr. David Rabenschlag, judge at the Regional Administrative Court Berlin, Germany

Erfahrungsaustausch der Präsidentinnen und Präsidenten der Verwaltungsgerichte 1. Instanz

Freitag, 17.05.2019

10:00 – 12:30 Uhr: Abschlussveranstaltung

Podiumsdiskussion: »Realisierung von Großvorhaben in Deutschland als Quadratur des Kreises«

Teilnehmende:
 Manfred Braasch, BUND-Landesverband Hamburg
 Tine Fuchs, Deutscher Industrie- und Handelstag, Berlin
 Prof. Dr. Thomas Mann, Georg-August-Universität Göttingen

14:00 – 16:00 Uhr: Sonderarbeitskreis

Arbeitskreis 14 / Sonderarbeitskreis: Das Weltraumrecht – Einführung in eine bislang fast unbekanntere Rechtsordnung und ihre Probleme

Referenten: Prof. Dr. Stephan Hobe, Universität Köln; Dr. Paolo Ferri, Bereichsleiter Missionsbetrieb und stellvertretender ESOC-Zentrumsleiter, Darmstadt



Rechtssicher handeln.

Neuaufgabe.

WWW.BOORBERG.DE

Polizei- und Ordnungsbehörden- gesetz Rheinland-Pfalz (POG) mit Erläuterungen

von **Jürgen Roos, Polizeidirektor a.D.,** und
**Thomas Lenz, Polizeidirektor, Dozent an der
Hochschule der Polizei Rheinland-Pfalz**

**2018, 5., aktualisierte Auflage, 726 Seiten,
€ 86,-**

Polizeirecht kommentiert

ISBN 978-3-415-06118-7



Leseprobe unter
www.boorberg.de/9783415061187

Die Neuaufgabe des Kommentars berücksichtigt **alle Gesetzesänderungen** seit Erscheinen der Voraufgabe. Der Gesetzgeber reagiert mit teils stark geänderten Regelungen auf die aktuellen Herausforderungen. Zu diesen zählt z.B. die andauernde terroristische Bedrohungslage. Darüber hinaus wurden die gesetzlichen Ermächtigungen an aktuelle Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts angepasst. Ferner berücksichtigt der Kommentar die vom Gesetzgeber veränderte Organisationsstruktur.

Der bewährte Aufbau des Werkes wurde beibehalten. Die Erläuterungen erleichtern zum einen die sachgerechte Entscheidung im Eilfall und ermöglichen zum anderen eine vertiefte Einarbeitung in die einzelnen Fachgebiete.

Zahlreiche Fallbeispiele und die Darstellung grundsätzlicher Probleme des Verfassungs- und Polizeirechts unterstützen den Leser bei diesen Aufgaben. Studierende schätzen den Kommentar als kompetentes Nachschlagewerk.

 **BOORBERG**



Topaktuelle Neuerscheinung.

WWW.BOORBERG.DE

Sächsisches Kommunalrecht

von Kurt Faßbender, Edgar König und
Peter Musall

2019, 432 Seiten, € 36,80

Reihe Rechtswissenschaft heute

ISBN 978-3-415-06386-0



Leseprobe unter
www.boorberg.de/9783415063860

Das Kommunalrecht im Freistaat Sachsen hat in den vergangenen Jahren zahlreiche grundlegende Änderungen erfahren. Eine kompakte Darstellung der aktuellen Rechtslage sowie der umfangreichen Rechtsprechung und der entsprechenden Kommentierungen fehlte bislang.

Das neue Lehrbuch, konzipiert von Autoren, die über entsprechende praktische Kenntnisse sowie Erfahrungen im Ausbildungs- und Fortbildungssektor verfügen, schließt diese Lücke. Es soll zum einen denjenigen, die sich im Rahmen ihrer Aus- oder Fortbildung mit dem Kommunalrecht beschäftigen müssen, eine Hilfestellung geben. Zum anderen ist es als zusätzliche Informationsquelle für die Praktiker in der Kommunalverwaltung gedacht, die sich mit diesem Werk schnell auf den neuesten Stand des Kommunalrechts bringen können.

Im Mittelpunkt der Ausführungen stehen die Gemeinden. Darüber hinaus werden auch die Rechtsfragen behandelt, die Landkreise sowie die besonderen Institutionen der kommunalen Zusammenarbeit betreffen.

 BOORBERG

RICHARD BOORBERG VERLAG FAX 0800/7385800 TEL 0800/7385700 BESTELLUNG@BOORBERG.DE

SZ1118



Rechtsstaat in der Bewährungsprobe.

WWW.BOORBERG.DE

Herausforderungen des Rechtsstaates

Referate und Diskussionsbeiträge des XX.
Deutsch-Polnischen Verwaltungskolloquiums
vom 17. bis 19. September 2017 in Warschau

hrsg. von Professor Dr. Uwe Kischel, Universi-
tät Greifswald, und Professor Dr. Hinnerk
Wißmann, Universität Münster

2019, 120 Seiten, € 39,80

Deutsch-Polnisches Verwaltungskolloquium

ISBN 978-3-415-06439-3

Der Tagungsband fasst die Ergebnisse des XX. Deutsch-Polnischen Verwaltungskolloquiums zusammen, das aktuelle Herausforderungen des Rechtsstaates im interdisziplinären Austausch behandelte.

Rechtsstaatliche Mechanismen stehen zunehmend vor einer Bewährungsprobe: So ist die Anerkennung richterlicher Entscheidungen durch die Politik nicht mehr selbstverständlich. Im Mehrebenensystem von Nationalstaaten und Europäischer Union sind entsprechende Standards in neuer Weise in Frage gestellt. Erforderlich ist eine Erneuerung, die nur im wechselseitigen Diskurs wachsen kann.

Die Beiträge hochrangiger Wissenschaftler aus Deutschland und Polen teilen sich in zwei Themenbereiche auf: »Nationale und übernationale Mechanismen des Schutzes des Rechtsstaates« und »Die Anwendung des öffentlichen Rechts durch einvernehmliche Lösungen«.

Ein erster Abschnitt ordnet die Zunahme von neuen Fliehkräften in der europäischen Politik und Gesellschaft und die Maßnahmen der EU zum Schutz des Rechtsstaates ein. In einem zweiten Teil werden grenzüberschreitende Instrumentarien der Konfliktlösung am Beispiel des Kartell- und Beihilferechts sowie des Umweltrechts untersucht.

 BOORBERG

jetzt
neu

www.boorberg.de/bund



© UI8 Design

Aktuelle und kostenlose Informationen zum Bundes-, Landes- und Kommunalrecht finden Sie unter:

- » News
- » Fachbeiträge
- » Rechtsprechung
- » Kommunalpolitik

Dazu die neuesten Produkte aus den Fachbereichen Bund/Länder/Kommunen und Formularservice.

Viele interessante Eindrücke wünscht Ihnen
Birgit Stotz
Leitende Lektorin
Bund/Länder/Kommunen

 BOORBERG