

BDVR-Rundschreiben

Zeitschrift für die Verwaltungsgerichtsbarkeit

Aus dem Inhalt

- Gerechte Beurteilung von Beamten und insbesondere Richterarbeit
- Kontroverse: Verbot religiöser Kleidungsstücke in der Justiz
- Deutsche Verwaltungsgerichte

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 Schneiderei,
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 2 | 2019

VORWORT 3

VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

Gerechte Beurteilung von Beamten- und insbesondere Richterarbeit 5
Geschäftslage des BVerwG im Jahr 2018 13
Jahrespressegespräch des Präsidenten des BVerwG am 6. März 2019 14
Wichtige Verfahren beim BVerwG im Jahr 2019 15

KONTROVERSE

Verbot von religiös geprägten Kleidungsstücken bei Justizbediensteten? 17
Erwiderung auf den Beitrag von Michael Heinig – Vier Gegenthesen 19

IM GESPRÄCH

Interview mit Guido Wolf, Minister der Justiz und für Europa des Landes Baden-Württemberg 22

DEUTSCHE VERWALTUNGSGERICHE

VG Neustadt an der Weinstraße 25

EUROPA

Aktuelle Rechtsprechung von EuGH und EGMR 28

BUCHBESPRECHUNG

»Richterliche Abhängigkeit – Rechtsfindung im öffentlichen Recht« 34

AUS DEM BDVR UND E.V.

Stellungnahme des BDVR zum Geordnete-Rückkehr-Gesetz ... 35
Verfassungswidrige Richterbesoldung in Berlin in den Jahren 2009 bis 2015 36
Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Strukturen des Besoldungs- und Umzugskostenrechts 38

PERSONALIA

Bundesrichterwahlen am 14. März 2019 40
Neuer Präsident VG Gießen 40
Neuer Präsident VG Gelsenkirchen 42

RECHTSPRECHUNG

VG Wiesbaden, 27.3.2019: EuGH-Vorlage 42

Information zur nächsten Ausgabe

Die Redaktionssitzung für das Heft 3 | 2019 findet im Juli 2019 statt. Abgabeschluss für Beiträge und Artikel ist der 10.07.2019. Artikel und Fotos bitte per E-Mail an Markus Rau, redaktion@bdvr.de.



Liebe Leserinnen und Leser,
 In Berlin ringt die Koalition weiterhin um Maß und Mitte bei der Regelung der Fachkräftezuwanderung und der Durchsetzung von Ausreisepflichten. Derzeit werden der Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes vom 4. Januar 2019 und der Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung vom 13. März 2019 im Bundestag beraten. Außerdem liegen der Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Geordnete-Rückkehr-Gesetz) vom 10. Mai 2019 aus dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und der Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern – Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz – vom gleichen Tag aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales vor. In Vorbereitung ist im Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat schließlich ein Gesetzentwurf zur Änderung des Asylprozessrechts. Das gemeinsame politische Thema der Gesetzentwürfe ist die verbesserte Steuerung von Zuwanderung nach Deutschland. Sie versuchen die Grundentscheidungen des Koalitionsvertrages von CDU/CSU und SPD für eine verbesserte Fachkräftezuwanderung und eine vergrößerte Effizienz bei der Durchsetzung von Ausreisepflichten umzusetzen und geraten dabei im Detail miteinander in Konflikt. Aus dem Blickwinkel der Interessen der deutschen Wirtschaft sollen so viele Fachkräfte, wie aus ökonomischer Sicht notwendig, nach Deutschland kommen dürfen. Diejenigen Ausländer, die sich bereits im Land befinden, sollen, sofern sie in den Arbeitsprozess integrierbar sind, unabhängig von ihrer ausländer- und asylrechtlichen Vorgeschichte möglichst im Land bleiben können. Auf der anderen Seite steht das ordnungspolitische Ziel, bestehende Ausreisepflichten möglichst konsequent durchzusetzen und den Aufenthalt der Ausreisepflichtigen bis dahin möglichst nicht zu verfestigen. Beide Ziele geraten unter anderem dann miteinander in Widerstreit, wenn es um das Schicksal der bereits hier lebenden ausreisepflichtigen Ausländer geht. Während der Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung die Möglichkeiten verbessern möchte, Duldungen zum Zweck der Ausbildung und Arbeitsaufnahme zu erteilen und der Referentenentwurf eines Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetzes Geduldeten und Gestatteten möglichst frühzeitig Zugang zu Sprachkursen und berufsvorbereitenden Integrationsmaßnahmen einräumen will, zielt der Referentenentwurf für ein Geordnetes-Rück-

kehr-Gesetz der Sache nach genau in die entgegengesetzte Richtung. Wer ausreisepflichtig ist, soll, insbesondere dann, wenn er die Vorbereitung der Durchsetzung seiner Ausreisepflicht oder das Abschiebungsverfahren umgeht oder behindert, rechtlich schlechter als bisher gestellt werden. Mit diesem Ziel sind Verbesserungen bei den Integrationsleistungen und erleichterte Zugänge zu Ausbildungs- und Beschäftigungsduldungen und später möglicherweise Aufenthaltstiteln auf den ersten Blick nur schwer vereinbar. Es bleibt abzuwarten, welchen Weg der Gesetzgeber hier einschlagen wird.

In seiner Sitzung am 17. Mai 2019 hat der Bundesrat auf Antrag der Länder Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung beschlossen, mit dem unter anderem die Verfolgung und Durchsetzung von Amtshaftungsansprüchen auch im Verwaltungsprozess möglich werden soll. Außerdem enthält der Gesetzentwurf Regelungen zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im gerichtlichen Verfahren. Der BDVR befürwortet die vom Bundesrat enthaltene Regelung und fordert den Deutschen Bundestag auf, dem Gesetzentwurf zuzustimmen.

Manchmal rücken Themen, von denen man es nicht erwartet hätte, plötzlich in das Blickfeld und fordern Aufmerksamkeit. So verhält es sich gerade mit der Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit in Deutschland. Anlass ist ein Beschluss des Verwaltungsgerichts Wiesbaden, der dem EuGH zwei Fragen vorlegt. In der Entscheidung, die Sie in diesem Heft abgedruckt finden, geht es zunächst darum, ob der Petitionsausschuss des Hessischen Landtags eine Behörde im Sinne der Datenschutzgrundverordnung ist. In einem zweiten Punkt fragt das Verwaltungsgericht Wiesbaden dann, ob es überhaupt ein vorlageberechtigtes unabhängiges und unparteiisches Gericht ist. Nach seiner Ansicht ist die institutionelle Unabhängigkeit der Gerichte nicht gewährleistet. Bezug genommen wird unter anderem auf die Ernennungs- und Beförderungskompetenz des Justizministers, Datenverarbeitung und das Institut des „Richters auf Zeit“. Um es deutlich zu sagen: Der BDVR respektiert die in der Vorlage vertretene Rechtsansicht. Er teilt die in der Vorlage geäußerten Bedenken aber nicht und fordert auch im Übrigen keine Änderung der derzeitigen Justizorganisation. Ich verweise insoweit auf die Stellungnahme vom 11. Juli 2002, die die Einrichtung von weitgehender richter-

licher Selbstverwaltung ablehnt. Die politische Realität der Bundesrepublik Deutschland ist geprägt durch ein parlamentarisches Regierungssystem. Die politische Willensbildung der Exekutive findet regelmäßig im Kabinett statt. Dem Parlament, dem die gesetzgeberischen Entscheidungsbefugnisse zukommen, steht die Regierung mit den ihr angehörenden Ministern als Spitze der Exekutive gegenüber. Im Zusammenwirken von Parlament und Regierung werden die wesentlichen politischen Entscheidungen diskutiert und getroffen. Ein davon abgekoppeltes, völlig selbständiges – wie auch immer zusammengesetztes – richterliches Selbstverwaltungsorgan hätte in der politischen Auseinandersetzung, gerade um knappe Haushaltsmittel, eine deutlich geringere Durchsetzungskraft als ein Ressortminister mit der ihn tragenden Partei im Hintergrund.

Im weiteren Zusammenhang mit der oben angesprochenen richterlichen Unabhängigkeit befassen wir uns in diesem Heft vertieft mit der gerechten Beurteilung von Beamten- und insbesondere Richterarbeit. Prof. Dr. Jan Bergmann erläutert Grundsätze einer guten Beurteilung, die einerseits die richterliche Unabhängigkeit wahrt und andererseits dem

Leistungsgrundsatz und der Bestenauslese Rechnung trägt. Zur weiteren Auseinandersetzung mit dem Thema sei Ihnen schließlich noch die Besprechung des Tagungsbandes „Richterliche Abhängigkeit – Rechtsfindung im öffentlichen Recht“ von Andreas Kleine-Tebbe ans Herz gelegt.

Und sollten Sie zu guter Letzt doch noch Lust haben, sich die Positionen der Exekutive durchzulesen, so empfehle ich das Interview mit dem baden-württembergischen Justizminister Guido Wolf. Er berichtet über Personalausstattung und -gewinnung, schnellere Planungsverfahren und Reformbedarf auf EU-Ebene.

Viel Spaß beim Lesen wünscht Ihnen Ihr



Dr. Robert Seegmüller
Vorsitzender



Gerechte Beurteilung von Beamten- und insbesondere Richterarbeit¹

Die dienstrechtliche Beurteilung ist keine mathematische Wissenschaft, sondern ein tatsachenbasierter Akt wertender Erkenntnis. Verfahrensvorgaben hierzu sind meist klar. Materiell aber scheint der ZPO bisweilen ihr BGB zu fehlen. Auch im Dienstrecht sollten Äpfel nicht an Birnen gemessen werden, weshalb vielfältig zu differenzieren ist. Gleichwohl folgen aus Grundgesetz und Rechtsprechung reichsübergreifende Beurteilungsvorgaben, die zuletzt ausgeschärft wurden. Grundstürzender Neuerungen bedarf es nicht, weder bezüglich der Beurteilung von Beamten noch von Richtern. Allerdings darf der Richter auf Grenzen pochen. Auch wenn ihm Art. 97 GG kein Grundrecht zur Seite stellt, ist zumindest dessen Kernbereich auszuleuchten und zu wahren. Verwaltungsrichter scheuen sich nicht, den definierten Beurteilungsspielraum der Vollkontrolle zu unterwerfen. Beurteilungen sollten dabei aber nicht als Maßnahmen der Dienstaufsicht fehlinterpretiert werden. Geschieht dies dennoch, folgen aus der Spezialkompetenz der Richterdienstgerichte keine wesentlichen Prüfgrenzen. Selbst in Zeiten der Asylberge darf »schnell – viel – billig« nicht zum neuen BGB werden. »Langsam – wenig – teuer« kann der Dienstherr hingegen regelmäßig rügen. Reflektieren wir dieses Spannungsverhältnis, treffen wir auf Überlegungen zum »Good Judging«.

I. Zu den Grundsätzen des Beurteilungswesens

These 1: Auch im Dienstrecht sollten Äpfel nicht an Birnen gemessen werden, sondern es ist plausibel begründet zu differenzieren und dem Gleichbehandlungsgrundsatz Rechnung zu tragen.

a) Wesentlicher Grundsatz einer gerechten Beurteilung ist die Differenzierung. Dies beginnt damit, dass der grundrechtsartige Art. 33 Abs. 2 GG wegen der Garantie des gleichen Zugangs zu jedem öffentlichen Amte zur gesonderten Bewertung von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zwingt². Deshalb bestimmt § 21 Satz 1 BBG für Bundesbeamte, dass Eignung, Befähigung und fachliche Leistung regelmäßig zu beurteilen sind. Schon bei dem eigentlich die gesamte Persönlichkeit umfassenden Qualifikationsmerkmal der »Eignung« muss unterdifferenziert werden im weiten Sinne, d.h. hinsichtlich der allgemeinen beamtenrechtlichen Voraussetzungen, sowie im engen Sinne, also auch prognostisch bezüglich anlage- und entwicklungsbedingter Merkmale sowie physischer und psychischer Kräfte hinsicht-

lich berechtigter Dienstpflichtenerwartungen. Hier stehen die körperliche Leistungsfähigkeit, Gesundheit, Intelligenz und Willensstärke, aber auch die charakterliche Zuverlässigkeit, Arbeitsfreude, physische und psychische Belastbarkeit, Flexibilität, Kooperationsbereitschaft sowie gegebenenfalls die Führungskompetenz im Zentrum. Die »Befähigung« zielt primär auf die dienstliche Verwendung sowie hierzu erforderliche wesentliche Fähigkeiten, Kenntnisse und Fertigkeiten. Hier geht es um Wissen, Erfahrung und Können, weswegen eine entsprechende Vorbildung sowie die bisherige Berufspraxis, d.h. auch Aus- und Fortbildungen sowie ihre Erfolge gesondert zu beleuchten sind. Die »fachliche Leistung« zielt schließlich auf diejenigen Beschäftigungsergebnisse, die den dienstlichen Anforderungen entsprechen. Hier geht es um den »Output«, um die Bewertung der tatsächlich geleisteten Arbeit, d.h. um ein Werturteil darüber, mit welcher Quantität, Qualität und Konstanz der Leistung den dienstlichen Anforderungen praktisch entsprochen wurde.

b) Bei dienstlichen Beurteilungen ist auch formal zu differenzieren, denn sie ergehen als Regel- oder Anlassbeurteilungen. Gesetzlich vorgesehen sind beide Beurteilungsarten für Bundesbeamte in § 48 Abs. 1 BLV. Für die Beamten der Länder und Kommunen hingegen fehlt es an einer entsprechenden Regelung. Es gibt bis heute Länder³, die für bestimmte Gruppen⁴ keine Regelbeurteilung vorsehen. Sie begnügen sich mit Anlassbeurteilungen. Bei Beurteilungen muss jedenfalls differenziert gearbeitet werden, je nachdem, ob eine Probezeit, eine gewöhnliche Zeit im innegehabten Statusamt oder eine höherqualifizierende Erprobungszeit zu bewerten ist. Bei Probezeitbeurteilungen ist Maßstab das zur Erprobung inne gehabte Statusamt und es soll primär bewertet werden, ob der Kandidat nicht geeignet, noch nicht geeignet oder geeignet bzw. genauer, in welchem Umfang er für dieses geeignet ist. Bei Regelbeurteilungen ist Maßstab das ausgeübte Statusamt, hinsichtlich dessen Eignung,

1 Vortrag zum Arbeitskreis Beamtenrecht auf dem 19. Verwaltungsgerichtstag 2019 in Darmstadt. Ausschließlich zur leichteren Vortrag- und Lesbarkeit wird die kürzere männliche Form verwendet. Herzlicher Dank gebührt der stv. Senatsvorsitzenden Dr. Cornelia Paehlke-Gärtner sowie der wissenschaftlichen Mitarbeit von cand.iur. Zeldä Bamberger LL.M., die wesentliche Denkanstöße gaben.

2 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.09.2016 – 2 BvR 2453/15 -, Juris, m.w.N.

3 Z.B. Hessen.

4 Z.B. Lehrer und Richter.

Befähigung und fachliche Leistung differenziert im Sinne eines Rückblickes zu bewerten sind. Bei Anlassbeurteilungen soll hingegen der Blick nach vorne gerichtet werden im Sinne einer Eignungs- und Befähigungsprognose hinsichtlich des angestrebten Statusamtes. Dies geschieht aber nicht im luftleeren Raum, sondern hat – sofern vorhanden bzw. vorgesehen – auf der letzten Regelbeurteilung aufzusetzen. Die Anlassbeurteilung soll also aus der vorangegangenen Regelbeurteilung fortentwickelt werden. Im Schwerpunkt zeigt sie neben der Prognose deshalb auch eventuelle Veränderungen auf. Je kürzer der Beurteilungszeitraum zwischen Regel- und Anlassbeurteilung ist, desto bedeutsamer bleibt die Regelbeurteilung. Im Hinblick hierauf überraschende Auf- oder Abwertungen sind plausibel zu erläutern.

c) Gerechtigkeit hat immer auch mit Gleichheit und Gleichbehandlung zu tun. Um gerecht zu bewerten, muss der Beurteiler neben den skizzierten Differenzierungen penibel darauf achten, unparteiisch, sachlich, einführend, pflichtbewusst und verantwortungsfreudig zu sein und so auch vom Beurteilten wahrgenommen zu werden. Ein übertrieben großzügiger Beurteilungsmaßstab schadet ebenso wie ein allzu strenger. Denn es geht im Ergebnis darum, alle Bediensteten zutreffend zueinander ins Verhältnis zu setzen und so dem Leistungsgrundsatz sowie der Bestenauslese gerecht zu werden. Kein Dienstherr hat nur gleich sehr gute oder gleich sehr schlechte Mitarbeiter. Zur gerechteren Ausdifferenzierung können deshalb auch Richtwerte bzw. Quoten hilfreich sein. Dies allerdings nur, soweit sie tatsächlich »weich« sind und so gehandhabt werden sowie im Sinne der Gaußschen Normalverteilung eine ausreichend große⁵, dennoch überschaubare und homogene Gruppe gegeben sowie zudem gewährleistet ist, dass sämtliche Beurteilungen vom gleichen Begriffsinhalt der einzelnen Notenstufen ausgehen⁶. Nicht hinzunehmen ist eine Praxis, in der (oft lebensältere) Beurteilte, nur, weil sie »nichts mehr werden wollen«, in die unteren Quotenbereiche einsortiert werden. Nicht hinzunehmen ist selbstredend weiter, wenn Frauen, auf deren Einsatz im Übrigen jede Dienststelle heute mehr denn je angewiesen ist, gerade im karriereentscheidenden Beurteilungsbereich faktisch bzw. strukturell diskriminiert werden, wofür ihr schwacher Anteil an Beförderungssämtern ein Indiz sein kann⁷. Dem ist entgegenzuwirken. Hierzu könnte insbesondere das anwendungsvorrangige Antidiskriminierungsrecht der Europäischen Union fruchtbar gemacht werden, das nach der Rechtsprechung des EuGH maßgeblich auf die soziale Wirklichkeit abzielt⁸.

d) Gleichheit und Gleichbehandlung bedeuten schließlich, dass einschlägige Sonderregelungen einheitlich beachtet und angewendet werden. Und hiervon gibt es viele. Zu beachtende Vorgaben des Beurteilungswesens ergeben sich aus Grundgesetz⁹, Bundesgesetzen¹⁰, der Bundeslaufbahnverordnung¹¹, Landesgesetzen¹², Beurteilungsverordnungen, kommunalen oder körperschaftlichen Satzungen sowie Verwaltungsvorschriften, insbesondere ausdifferenzierten Beurteilungsrichtlinien mit zugehörigen Anwendungsmerkmalen. Spezialvorschriften bestehen damit für die Beamten und Richter des Bundes¹³, aller Bundesländer sowie zahlreicher Kommunen bzw. Körperschaften des öffentlichen Rechts. Die Rechtslage darf als weitreichend unübersicht-

lich und zersplittert und oftmals wenig klar oder, positiver betrachtet, als föderal bunt bezeichnet werden.

These 2: Bereichsübergreifende Vorgaben ergeben sich aus der Ratio der Beurteilung, die überall gleich ist.

a) Ausgehend von Sinn und Zweck dienstlicher Beurteilungen lassen sich dennoch bereichsübergreifende Vorgaben vor die Klammer ziehen. Denn jede dienstliche Beurteilung dient vor allem der Verwirklichung des Leistungsgrundsatzes und der Bestenauslese. Den Umständen nach soll hierdurch – staatstragend – die optimale Verwendung des Bediensteten gewährleistet und die im öffentlichen Interesse liegende Erfüllung hoheitlicher Aufgaben im Sinne von Art. 33 Abs. 4 GG bestmöglich gesichert werden. Zugleich dient die Beurteilung – karrierewahrend – dem berechtigten Interesse des Bediensteten, entsprechend seiner konkreten Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung in der Personalentwicklung berücksichtigt zu werden und also beruflich voranzukommen. Insoweit gibt § 33 Abs. 1 BLV die Richtung vor, der anordnet, dass auf der Grundlage aktueller dienstlicher Beurteilungen sowie früherer Beurteilungen vor Hilfskriterien und unter Beachtung des Gleichstellungsrechts zu

- 5 Künzler geht von 30 Richtern aus, vgl. SächsVBl. 2008, 80, dort auch zum Problem der »Jubelbeurteilung«.
- 6 VGH BW, Urt. v. 25.09.2006 – 4 S 2087/13 -, Juris.
- 7 Ausführlich hierzu Lorse, Die dienstliche Beurteilung von Frauen, DÖV 2017, 455.
- 8 Vgl. nur Art. 19, 157 IV AEUV und Art. 23, 25 GRCh; hierzu schon Maurer in Bergmann/Kenntner, Deutsches Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, 2002, 351.
- 9 Insbesondere Art. 33 Abs. 2 und 19 Abs. 4 GG.
- 10 § 21 BBG: Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamtinnen und Beamten sind regelmäßig zu beurteilen. Ausnahmen von der Beurteilungspflicht kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung regeln. Siehe auch § 9 BeamtStG: Ernennungen sind nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung ohne Rücksicht auf Geschlecht, Abstammung, Rasse oder ethnische Herkunft, Behinderung, Religion oder Weltanschauung, politische Anschauungen, Herkunft, Beziehungen oder sexuelle Identität vorzunehmen.
- 11 Dort: §§ 48 – 50 BLV, § 33 Abs. 1 BLV.
- 12 Vgl. etwa § 51 LBG BW: (1) Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamtinnen und Beamten sind in regelmäßigen Zeitabständen zu beurteilen. Die Landesregierung kann durch Rechtsverordnung bestimmen, dass Beurteilungen außerdem anlässlich bestimmter Personalmaßnahmen erfolgen. In der Rechtsverordnung können für Beamtinnen und Beamte des Landes auch Grundsätze der Beurteilung und des Verfahrens, insbesondere die Zeitabstände der regelmäßigen Beurteilung, festgelegt sowie Ausnahmen für bestimmte Gruppen von Beamtinnen und Beamten zugelassen werden. (2) Die Beurteilungen sind den Beamtinnen und Beamten zu eröffnen und auf Verlangen mit ihnen zu besprechen. Eine schriftliche Äußerung der Beamtin oder des Beamten zu der Beurteilung ist zu den Personalaktendaten zu nehmen.
- 13 Zu legitimen Besonderheiten der »kondominalen« Bundesrichterwahl bzw. bei Auswahlverfahren im »semi-politischen Raum« siehe BVerfG, Beschl. v. 20.09.2016, NVwZ 2017, 313 sowie VGH BW, Urt. v. 06.06.2018 – 4 S 756/17 -, Juris.

entscheiden ist. Eine Auswahlentscheidung hat also maßgeblich anhand aussagekräftiger, hinreichend differenzierter und auf gleichen Bewertungsmaßstäben beruhenden Beurteilungen zu erfolgen¹⁴. Regelmäßig sind hierbei zunächst die letzten Beurteilungen heranzuziehen. Der Leistungsvergleich startet dann mit dem abschließenden (statusamtsbezogenen) Gesamturteil, das jeweils plausibel herzuleiten ist. Bei im Wesentlichen gleichen Gesamturteilen (und ggf. vorzunehmender statusamtsbezogener Binnendifferenzierung) sind die einzelnen (hier zulässig am konkreten Dienstposten dargestellten) Bewertungen ausgeschärft zu vergleichen. Führt auch dies nicht weiter, soll auf frühere Vorbeurteilungen zurückgegriffen werden. Erst hernach sind bei weiter festgestelltem wesentlichem Gleichstand Bevorzungen aufgrund von leistungsunabhängigen Kriterien wie etwa des Geschlechts¹⁵ oder Schwerbehinderung zulässig¹⁶.

b) Aus dieser Ratio von Beurteilungen ergibt sich, dass Relativierungen ihrer Ergebnisse grundsätzlich skeptisch zu betrachten sind¹⁷. Mittels »Standzeiten«, Regelverweilzeiten bzw. im Kern dem Dienstalster kann ein geeigneter Bediensteter jedenfalls grundsätzlich nicht aus einem Auswahlverfahren ausgesondert oder hintangesetzt werden. Allenfalls, wenn die (maximal einen Regelbeurteilungszeitraum dauernde) Wartezeit der Bestenauswahl dient, weil zunächst die praktische Bewährung im bisherigen Statusamt festgestellt werden soll, kann sie mit Art. 33 Abs. 2 GG vereinbar sein¹⁸. Die in einer Beurteilung dokumentierte Eignung entfällt auch nicht etwa wegen familiärer Beziehungen des Beurteilten zu später gegebenenfalls zu beaufsichtigenden Bediensteten, jedenfalls wenn insoweit mit Vertretungen gearbeitet werden könnte¹⁹. Die Ratio von Beurteilungen setzt weiter gegebenenfalls auch dem Kommunalbereich Grenzen für Sonderregelungen; beispielsweise die ausschließliche Erstellung von dienstpostenbezogenen²⁰ Anlassbeurteilungen mit anschließender »Durchbeförderung« kann grundsätzlich nicht hingenommen werden²¹.

c) Schließlich ist auch der Relativierung einer Beurteilung durch Heranziehung »weiterer Hilfsmittel« im Hinblick auf ihre Ratio mit grundsätzlichem Argwohn zu begegnen. Dies gilt etwa bezüglich der beliebter werdenden mediengestützten Bewerberpräsentationen, Unterrichtsanalysen oder der Bearbeitung einer »schwierigen beruflichen Alltagssituation« und eigentlich selbst hinsichtlich eines Assessment-Centers oder dem »strukturierten Auswahlgespräch«²². Wenn geklärt ist, ob neben dem rechtlich vorgegebenen Beurteiler überhaupt noch andere Personen, wie etwa Personalvertretungsmitglieder oder Chancengleichheitsbeauftragte in einem Auswahlgremium mitwirken dürfen²³, sollten solche Hilfsmittel grundsätzlich erst nach festgestelltem, auf der Auswertung von Beurteilungen beruhendem Gleichstand herangezogen werden, um ein Patt zu entscheiden. Solche nur eine Momentaufnahme abbildenden Hilfsmittel dürfen jedenfalls regelmäßig nicht das Ergebnis eines Beurteilungsvergleichs durch einen klaren »Gewinner« ins Gegenteil verkehren²⁴.

These 3: Bezüglich der bereichsübergreifend hergebrachten Grundsätze des Beurteilungswesens bedarf es keiner grundstürzenden Neuerungen.

a) Die bereichsübergreifende Gültigkeit beanspruchten Beurteilungsvorgaben wurden in letzter Zeit zwar inhalt-

lich ausdifferenziert, können aber als bekannt und bewährt bezeichnet werden, sodass insoweit keine Neuausrichtung angezeigt ist. Insbesondere sollte an der praxisgerechten Judikatur festgehalten werden²⁵, der Beurteilung dogmatisch mangels »Regelung«²⁶ den Verwaltungsakts-Charakter abzusprechen²⁷. Als Realakt, der in aller Regel nicht mit dem rechtlich statthaften Widerspruch und der Leistungsklage, sondern faktisch erst über § 123 VwGO im Konkurrentenstreit inzident überprüft wird²⁸, gelten für die Beurteilung die Fristbestimmungen der §§ 70, 58 Abs. 2 VwGO nicht und es entsteht keine Bestandskraft. Der Betroffene muss deshalb auch nicht im auf gegenseitige Rücksichtnahme angelegten Dienstverhältnis vorbeugend förmliche und allseits belastende Rechtsmittel ergreifen. Sollte er sein fehlendes Einverständnis allerdings jahrelang zurückhalten, um es dann in einem Konkurrentenstreit zu instrumentalisieren, kann (verwirkende) »Präklusion« drohen, wenn von einer zeitnahen Gegenvorstellung abgesehen wurde²⁹.

b) Als Realakt greift für die Beurteilung nicht die Anhörungspflicht des § 28 (L)VwVfG und auch nicht der Ausschluss eines Beurteilers schon bei Besorgnis der Befangenheit gemäß § 21 (L)VwVfG, sondern vielmehr, wie in engeren Arbeitsverhältnissen sachdienlich, erst bei tatsächlicher Voreingenommenheit³⁰. Für Beurteilungen gelten dogmatisch auch nicht die genauen Begründungsvorgaben des § 39 (L)VwVfG. Dies bedeutet allerdings nicht zugleich, dass von einer Begründung abgesehen werden kann. Ganz im Gegen-

14 BVerfG, Beschl. v. 17.02.2017 – 2 BvR 1558/16 -, Juris.

15 Zur Problematik von Bestenauslese und Frauenförderung s. OVG NRW, Beschl. v. 21.02.2017 – 6 B 1109/16 -, Juris Rn. 68; Urt. v. 21.09.2017 – 6 A 916/16 -, Juris Rn. 90, jeweils m.w.N.

16 Vgl. BVerwG, Urt. v. 19.12.2002 – 2 C 31.01 – und 27.02.2003 – 2 C 16.02 -, beide Juris.

17 Überzeugend: Hug, VBIBW 2017, 397 <401 ff.>, m.w.N.

18 BVerwGE 151, 333, m.w.N.

19 BVerfG, Beschl. vom 23.06.2015, NVwZ 2016, 59. Da Vertretungsfälle lange währen können und auch in kleineren Bundesländern vorkommen, könnte dieser Kammerbeschluss allerdings als »unglücklich« problematisiert werden.

20 Diese sind allenfalls bei Spezialposten zulässig; vgl. BVerwG, Urt. v. 03.12.2014 – 2 A 3.13 -, Juris (Cyberabwehr).

21 Vgl. VGH BW, Urt. v. 09.06.2015 – 4 S 2375/14 -, Juris.

22 Vgl. OVG B-B, Beschl. v. 29.05.2018 – 10 S 66.16 -, Juris Rn. 19, m.w.N. § 33 Abs. 1 Satz 3 BLV lässt allerdings zur Überprüfung der Erfüllung von Anforderungen, zu denen die dienstlichen Beurteilungen keinen Aufschluss geben, »eignungsdiagnostische Instrumente« ausdrücklich zu.

23 Skeptisch: VGH BW, Beschl. v. 06.12.2016, VBIBW 2017, 208.

24 Vgl. VGH BW, Beschl. v. 06.12.2016, VBIBW 2017, 208.

25 Teilweise a.A. Kenntner, ZBR 2016, 182 <196>.

26 Ausführlich hierzu Hug, VBIBW 2017, 397 <399 ff.>, m.w.N., auch im Hinblick auf das anders strukturierte Soldatenrecht.

27 BVerwGE 28, 191; VGH BW, Urt. v. 21.01.2016, VBIBW 2016, 292.

28 Mit freilich der in diesen Eilverfahren nachteiligen Folge der wegen § 152 Abs. 1 VwGO fehlenden Letztinstanz des BVerwG zur Rechtsvereinheitlichung.

29 Vgl. VGH BW, Beschl. v. 14.12.2017 – 4 S 2099/17 -, Juris Rn. 10.

30 Vgl. VGH BW, Urt. v. 21.01.2016 – 4 S 1082/14 -, Juris Rn. 76 m.w.N.

teil. Aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Gebot effektiven Rechtsschutzes folgt vielmehr sogar die verfassungsrechtlich aufgeladene Pflicht zur inhaltlichen Aussagekraft, damit, der Ratio entsprechend, die tragfähige Grundlage einer künftigen Auswahlentscheidung geschaffen wird³¹.

c) Im Einzelnen hat das BVerwG zu diesen Problemkreisen in den letzten Jahren verschiedene Detailvorgaben gemacht³². Mit Urteil vom 27.11.2014 wurde ausgeführt, dass der Beurteiler, hat er selbst nur rudimentäre Kenntnisse vom Beurteilten, Beurteilungsbeiträge einholen muss, die ihm in Umfang und Tiefe die notwendigen Differenzierungen ermöglichen³³. Im sog. Ankreuz-Urteil vom 17.09.2015 wurde entschieden, dass, wenn kein Aufdrängen einer bestimmten Note im Sinne einer Ermessensreduktion auf Null gegeben ist, das Gesamturteil im Unterschied zu Einzelbewertungen in der Regel einer gesonderten Begründung bedarf, die umso umfangreicher ausfallen muss, je uneinheitlicher das Leistungsbild der Einzelbewertungen ist³⁴. Mit Beschluss vom 21.12.2016 wurde ergänzt, dass diese gesonderte Begründung des Gesamturteils, anders als die Plausibilisierung von Einzelmerkmalen, nicht im gerichtlichen Verfahren nachholbar ist³⁵. Mit Urteil vom 02.03.2017 wurde bezüglich individueller Fließtext-Beurteilungen modifiziert, dass diese keines gesondert begründeten Gesamturteils bedürfen, wenn sich die konkret benotete Eignung, Befähigung und fachliche Leistung hinreichend schon aus dem Text ergeben. Und selbst bei Ankreuz-Beurteilungen könne eine Begründung des Gesamturteils entfallen, wenn sich sein Gewicht aus den hinreichend deutlichen Einzelbewertungen ablesen lässt bzw. der Norm- oder Richtliniengeber hierzu schlüssige Gewichtungsvorgaben gemacht hat, die dem Beurteiler im Einzelfall Abweichungen erlauben³⁶. Im weiteren Urteil vom 02.03.2017 wurde die grundsätzliche Nichtnachholbarkeit der Gesamtbeurteilung bestätigt, die materielle Beweislast des Dienstherrn für verwertete Tatsachengrundlagen betont und ein vorgegebenes »Vier-Augen-Prinzip« konkretisiert³⁷.

d) Mit Urteil vom 28.01.2016 wurde u.a. entschieden, dass ein Ruhestandsbeamter zwar kein Beurteiler mehr sein, wohl aber Beurteilungsbeiträge³⁸ erstellen kann. Bei der Begründung des Gesamturteils müsse deutlich gemacht werden, wie es sich aus den Einzelbewertungen herleitet³⁹. Mit Urteil vom 17.03.2016 wurde klargestellt, dass ein Beurteiler begründen muss, wenn er einem Beitrag nicht folgt. Bei Rechtswidrigkeit könne die ganze Beurteilung aufgehoben werden, gegebenenfalls auf der Grundlage des § 48 (L)Vw-VfG⁴⁰. Mit Urteil vom 01.03.2018 hat das BVerwG deutlich gemacht, dass ein gleichrangiger oder gar rangniedrigerer Kollege kein Beurteiler sein kann. Beurteilungsbeiträge, die hingegen auch von gleichrangigen potentiellen Konkurrenten gefertigt werden können, dürfen schriftlich oder auch mündlich eingeholt und reflektiert gewürdigt werden. Wie viele Beiträge, die zur effektiven Rechtskontrolle aufbewahrt werden müssen, eingeholt werden, obliege der gerichtlich überprüfbareren Einschätzung des Beurteilers. Zur Plausibilisierung von Einzelbewertungen müsse der Beurteilte gegebenenfalls konkrete Punkte benennen, die er für unzutreffend hält. Bei der Begründung des Gesamturteils müssten auch die Gewichtung der Einzelmerkmale auf die Anforderungen des Statusamts bezogen sein⁴¹.

e) Zusammenfassend ist damit heute bekannt und bewährt, dass im Grundsatz sowohl Einzelmerkmale als auch Gesamturteil – schon in der Beurteilung selbst – tatsachenbasiert und aussagekräftig zu begründen sind. Sowohl Notensteigerungen als insbesondere auch Verschlechterungen⁴² sind plausibel zu begründen, wozu gegebenenfalls auf einen neuen allgemeinen Maßstab abgestellt werden kann⁴³. Hinsichtlich die eigenen Beobachtungen ergänzender Beurteilungsbeiträge, deren Richtigkeit nicht ins Blaue hinein überprüft werden muss, bedarf es jedenfalls dann einer gesonderten Begründung, wenn der Beurteiler sich diese nicht zu eigen macht⁴⁴. Findet nach Beförderung in der diesbezüglich erstmaligen Beurteilung nicht die regelmäßige Herabstufung statt, muss auch die hierzu erforderliche Leistungssteigerung plausibel gemacht werden⁴⁵. Umgekehrt ist gesondert zu begründen, wenn ein höherwertiger Dienstposten erfolgreich wahrgenommen wurde und dennoch die geringeren Anforderungen des Statusamts nicht als besser erfüllt angesehen werden⁴⁶. Als Conclusio auf den Punkt gebracht bedeutet bei Beurteilungen in aller Regel mehr (Begründung) auch mehr (Akzeptanz bzw. Rechtssicherheit)⁴⁷.

II. Zu den Sondervorgaben für Richterbeurteilungen

These 4: Die richterliche Unabhängigkeit, die nicht nach der Kernbereichslehre definiert werden sollte, begrenzt die Beurteilung von Richterarbeit vor allem prophylaktisch.

a) Für Richterbeurteilungen sind Sondervorgaben zu beachten. Denn zu den Grundsätzen des Richteramtsrechts zählt insbesondere derjenige der sachlichen und persönlichen Unabhängigkeit⁴⁸. Zwar enthält Art. 97 Abs. 1 GG kein Grundrecht des zu beurteilenden Richters. Art. 33 Abs. 5 GG umfasst aber auch die hergebrachte Stellung besonderer Gruppen von Angehörigen des öffentlichen Dienstes und räumt Richtern deshalb grundrechtsähnliche Individualrechte ein. Richter

31 BVerwGE 153, 48.

32 Ausführlich: von der Weiden, jurisPR-BVerwG 11/2018, Anm. 6.

33 BVerwGE 150, 359.

34 BVerwGE 153, 48.

35 BVerwG, Beschl. v. 21.12.2016 – 2 VR 1.16 -, Juris.

36 BVerwG, Urt. v. 02.03.2017 – 2 C 51.16 -, Juris Rn. 14 f.

37 BVerwGE 157, 366.

38 Auch eine Anlassbeurteilung in einer Periode einer Regelbeurteilung kann ggf. als Beitrag zu werten sein; vgl. OVG NRW, Beschluss vom 12.06.2018 – 1 B 975/17 -, Juris.

39 BVerwG, Urt. v. 28.01.2016 – 2 A 1.14 -, Juris.

40 BVerwG, Urt. v. 17.03.2016 – 2 A 4.15 -, Juris.

41 BVerwG, Urt. v. 01.03.2018 – 2 A 10.17 -, Juris.

42 Vgl. BVerwG, Beschl. v. 21.12.2016 – 2 VR 1.16 -, Juris Rn. 33.

43 Vgl. BVerwG, Beschl. v. 16.04.2013 – 2 B 134/11 -, Juris Rn. 11.

44 Vgl. VGH BW, Beschl. v. 29.03.2016 – 4 S 141/16 -, Juris.

45 Vgl. VGH BW, Beschl. v. 29.03.2016 – 4 S 142/16 -, Juris Rn. 17.

46 Vgl. VGH BW, Beschl. v. 26.04.2016 – 4 S 64/16 -, Juris Rn. 21.

47 So zu Recht Hug, VBIBW 2017, 397 <406>.

48 BVerfGE 12, 81 <88>; 55, 372 <391 f.>.

müssen gemäß Art. 97 Abs. 1 GG »unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen« sein. Die so umschriebene sachliche Unabhängigkeit ist gewährleistet, wenn der Richter seine Entscheidungen frei von Weisungen fällen kann, wobei jede vermeidbare auch mittelbare, subtile und psychologische Einflussnahme auf seine Rechtsstellung verboten ist⁴⁹.

b) Zum sogenannten geschützten Kernbereich dieser Unabhängigkeit gehören nach ständiger Rechtsprechung des BGH die eigentliche Rechtsfindung und die ihr mittelbar dienenden Sach- und Verfahrensentscheidungen, einschließlich nicht ausdrücklich vorgeschriebener, dem Interesse der Rechtssuchenden dienender richterlicher Handlungen, die in einem konkreten Verfahren mit der Aufgabe des Richters, Recht zu finden und den Rechtsfrieden zu sichern, in Zusammenhang stehen⁵⁰. Die Abgrenzung zwischen »Kernbereich« und »Bereich äußerer Ordnung« kann kritisiert werden⁵¹, weil sie nicht hinreichend trennscharf und damit rechtssicher ist, was bezüglich der höchstrichterlichen Feststellung plastisch wird, feste Dienstzeiten bzw. Präsenzpflichten verletzen den Kernbereich richterlicher Unabhängigkeit⁵² oder etwa im Frankfurter Robenstreit⁵³ deutlich wurde. Dogmatisch zielführender ist deshalb ein funktionaler Ansatz, wonach Art. 97 Abs. 1 GG sich auf sämtliche »spezifisch richterlichen Tätigkeiten« erstreckt, die der Rechtsprechungsaufgabe dienen und deshalb allesamt im Kernbereich liegen, und allein nicht-richterliche Tätigkeiten insoweit ungeschützt ausgeklammert sind⁵⁴. Auch dieser funktionale Ansatz schließt selbstredend eine umfassend angelegte Richterdienstaufsicht nicht grundsätzlich aus, verlangt aber ihre Begrenzung⁵⁵.

c) Auch eine dienstliche Beurteilung, verstanden als Verfahren sowie Akt der Bewertung richterlicher Tätigkeit, hat die Unabhängigkeit des Richters zu respektieren. Eine diesbezügliche Verletzung und also Rechtswidrigkeit ist vor allem anzunehmen, wenn das vorbereitende Verfahren oder die Beurteilung selbst, die zwar auch eine (die Motivation) steuernde Wirkung haben darf, auf eine direkte oder indirekte Weisung hinausläuft, wie der Richter künftig verfahren oder entscheiden soll⁵⁶. In dieser Richtung muss die dienstliche Beurteilung eines Richters sich auch jeder psychologischen Einflussnahme enthalten. Sie ist unzulässig, wenn die in ihr enthaltene Kritik den Richter veranlassen könnte, in Zukunft eine andere Verfahrens- oder Sachentscheidung als ohne diese Kritik zu treffen⁵⁷.

d) In der gerichtlichen Praxis zu Richterbeurteilungen spielen diese Sondervorgaben allerdings ersichtlich nur eine untergeordnete Rolle. Einmal abgesehen von, angesichts der tagtäglichen Masse richterlicher Beurteilungen, ganz vereinzelt gebliebenen sanktionierten Verstößen⁵⁸, entfalten sie vor allem vorbeugende Wirkungen. Sie dienen dem Beurteiler gewissermaßen als »Schiere im Kopf« und lassen ihn jedenfalls alle Bemerkungen hinsichtlich konkreter Verfahrens- und Entscheidungskritik vorsorglich auf die Goldwaage legen. Da Richterbeurteiler in den allermeisten Fällen selbst Richter sind, benötigen sie insoweit ohnehin keine besondere Schulung, beurteilen vielmehr gemäß der goldenen Regel: »Was du nicht willst, dass man dir tu, das füg auch keinem andern zu.« Bei der gerichtlichen Überprüfung sitzen mithin auf allen Seiten diesbezügliche Experten, die ein erfahrungsgesättigtes Rechtsgefühl besitzen, was »richtig« und was »falsch« ist.

These 5: Die verwaltungsgerichtliche Prüfung erweist sich – bis auf zentrale Notenwertungen – regelmäßig als faktische Vollprüfung.

a) Im Sinne eines Regeltextbausteins wird die verwaltungsgerichtliche Prüfung fast immer mit dem Hinweis eingeleitet, dass dienstliche Beurteilungen »allerdings nur eingeschränkt auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft werden können«. Weiter heißt es meist: »Die maßgebliche Beurteilung darüber, wie Leistungen eines Beamten bzw. Richters einzuschätzen sind und ob und in welchem Grad er die für sein Amt und für seine Laufbahn erforderliche Eignung, Befähigung und fachliche Leistung aufweist, ist ein von der Rechtsordnung dem Dienstherrn bzw. dem für ihn handelnden jeweiligen Beurteiler vorbehaltener Akt wertender Erkenntnis. Die verwaltungsgerichtliche Nachprüfung hat sich deshalb darauf zu beschränken, ob der Dienstherr den rechtlichen Rahmen und die anzuwendenden Begriffe zutreffend gewürdigt, ob er richtige Sachverhaltsannahmen zugrunde gelegt und ob er allgemein gültige Wertmaßstäbe beachtet und sachfremde Erwägungen unterlassen hat. Soweit der Dienstherr Richtlinien für die Abgabe dienstlicher Beurteilungen erlassen hat, ist vom Gericht auch zu prüfen, ob die Richtlinien eingehalten sind und ob sie mit den gesetzlichen Regelungen in Einklang stehen.⁵⁹«

b) Und hernach wird – jedenfalls im Rahmen von Konkurrentenstreitigkeiten – regelmäßig minutiös vollgeprüft⁶⁰. Hauptursache hierfür ist der Umstand, dass dienstliche Beurteilungen eben in aller Regel erst in Konkurrenteneilverfahren

49 BVerfG, Beschl. v. 22.06.2006 – 2 BvR 957/05 -, Juris Rn. 7, m.w.N.

50 Vgl. BGH, Urt. v. 14.10.2013 – RiZ (R) 2/12 -, Juris Rn. 17; s. auch BVerfG, Beschl. v. 04.02.2016 – 2 BvR 2223/15 -, Juris Rn. 75 ff. Beispiele zum Kernbereich zeigt Schmidt-Räntsch auf in: DRiG, 6. Aufl. 2009, § 26 Rn. 28 ff., m.w.N.

51 Vgl. Papier, NJW 2001, 1089.

52 BVerwGE 78, 211; BGHZ 113, 36; BGHSt 47, 105.

53 »Der Richter braucht keine Robe tragen, wenn dies Auswirkungen auf seine Entscheidung hat.«, vgl. DGH FfM, NJW 1987, 1208.

54 Überzeugend: Schmidt-Räntsch, Dienstaufsicht über Richter, Diss. 1985. Ebenso Sendler, NJW 2001, 1258; Leuze, DÖD 2002, 134.

55 Die der Gesetzgeber in § 26 Abs. 2 DRiG vorgenommen hat.

56 Vgl. BGH, Urt. v. 04.03.2015 – RiZ (R) 4/14 -, Juris.

57 BGH stRspr., vgl. Urt. v. 04.06.2009 – RiZ (R) 5/08 -, Juris Rn. 15, m.w.N.

58 Vgl. etwa BGH, Urt. v. 31.01.1984 – RiZ (R) 1/83 – (»Die Ermittlungen vor der mündlichen Verhandlung zur Feststellung und Beurteilung des Sachverhalts sollten bisweilen in größerem Umfang gepflogen werden.«), oder BGH, Urt. v. 13.02.2014 – RiZ (R) 4/13 – (»z.T. nimmt Herr T. die höchstrichterliche Rechtsprechung nicht zur Kenntnis«), oder DGH für Richter beim OLG Stuttgart, Beschl. v. 26.10.2015 – DGH 2/15 – (»Seine leitende Aktivität als Kammervorsitzender konzentriert Herr X vor allem auf die 22. <PVS>Kammer.«); alle Juris.

59 Hingewiesen wird sodann meist auf BVerwG stRspr., z.B. BVerwGE 124, 356; 150, 359.

60 Ein illustres Beispiel bietet VGH BW, Beschl. v. 27.10.2015 – 4 S 1733/15 -, Juris Rn. 5 ff.

ren gemäß § 123 VwGO inzident überprüft werden und die hier vorzunehmende verwaltungsgerichtliche Prüfung der der Auswahlentscheidung zugrundeliegenden Beurteilung(en) unter allen Gesichtspunkten zu erfolgen hat, die ihre Eignung als Auswahlgrundlage beeinträchtigen könnten⁶¹. Zudem übernimmt das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes in dieser Konstellation aufgrund des Instituts der Ämterstabilität die Funktion des Hauptsacheverfahrens, weshalb es nach Prüfungsmaßstab, -umfang und -tiefe nicht hinter einem Hauptsacheverfahren zurückbleiben darf. Auch aus prozessualer Perspektive müssen dienstliche Beurteilungen hier mithin umfassend tatsächlich und rechtlich überprüft werden⁶².

c) Umfassend tatsächlich und rechtlich überprüft werden Beurteilungen hier meist aber auch deshalb, weil Betroffene – prozessual durchaus sachdienlich – »aus allen Rohren schießen«⁶³, um sich hinreichende Erfolgsaussichten zu verschaffen. Hier brechen mitunter jahrelang angestaute Frustrationsdämme von sich ungerecht zurückgesetzt Fühlenden, auch aus der Vorstellung heraus, sonst ohnehin nichts mehr gewinnen zu können. Genauer zur Überprüfung gestellt werden häufig schon die Beurteilungsbeiträge, vor allem aber auch die Tatsachenangaben bzw. der zugrunde gelegte Beurteilungssachverhalt, die Plausibilität und Widerspruchsfreiheit der Wertungen, oftmals die besonders angreifbare Würdigung von Sozialverhalten oder Führungskompetenz sowie schließlich das Gesamtergebnis. Von der »allerdings nur eingeschränkten Prüfungscompetenz« bleibt so – bis auf die im Beurteilungsspielraum verbleibende eigentliche Notenwertung – am Ende oft wenig übrig.

These 6: Beurteilungen sollten keine Maßnahmen der Dienstaufsicht sein; jedenfalls folgen im Konkurrenteneilverfahren aus dienstgerichtlichen Spezialkompetenzen keine verwaltungsgerichtlichen Prüfgrenzen.

a) Nach ständiger Rechtsprechung des BGH – Dienstgericht des Bundes – ist »Maßnahme der Dienstaufsicht« im Hinblick auf den Zweck des § 26 Abs. 3 DRiG, den Richtern gegenüber den Dienstaufsichtsbehörden einen möglichst umfassenden Rechtsschutz zu gewähren, weit zu fassen. Hierunter wird deshalb jede Maßnahme verstanden, die von der Dienstaufsichtsbehörde ausgeht, ohne Rücksicht darauf, ob mit ihr nach Art und Inhalt Aufsichtstätigkeit ausgeübt wird. Demnach genügt aus Rechtsschutzgründen jede Maßnahme, die einen konkreten Bezug zu der Tätigkeit des Richters hat und sich auch nur mittelbar darauf auswirkt. Nach diesen Vorgaben werden vom BGH auch dienstliche Beurteilungen als Maßnahmen der Dienstaufsicht angesehen⁶⁴. Vielleicht ist Schelm, wer Arges dabei denkt und unterstellt, dass dies als Wollensentscheidung vor allem der Eröffnung des eigenen Rechtsweges dient.

b) Das BVerfG jedenfalls hat hinter diese Auffassung im Hinblick auf die Ratio der Beurteilung überzeugend ein dickes Fragezeichen gesetzt⁶⁵. Denn unter öffentlich-rechtlicher Dienstaufsicht ist die personenrechtliche Aufsicht über die Pflichterfüllung des Amtsinhabers im Innenverhältnis zu seinem Dienstherrn zu verstehen. Dieser hat den Richter als Amtswalter im Umfang der dienstaufsichtsrechtlichen Befugnisse zu beobachten und zu korrigieren, wenn dazu Veranlassung besteht. Die dienstliche Beurteilung hingegen hat den schon dargestellten Zweck, die eignungs- und leistungs-

gemäße Verwendung des Beamten oder Richters sicher zu stellen. Sie dient vor allem auch einer den Anforderungen des Art. 33 Abs. 2 GG gerecht werdenden Personalauswahl, d.h. der zuverlässigen Klärung einer »Wettbewerbssituation« der für die Besetzung von Dienstposten oder für Beförderungen in Betracht kommenden Personen unter den Gesichtspunkten der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung. Wenn zudem positiv zu wertende oder gar belobigende Ausführungen in einer dienstlichen Beurteilung nicht als Manipulation oder mittelbarer Zwang zu einem bestimmten dienstlichen Verhalten gebrandmarkt werden, sollten als andere Seite der gleichen Medaille auch sich kritisch mit der richterlichen Tätigkeit befassende Bewertungen der dienstaufsichtsführenden Stelle nicht zu Maßnahmen der Dienstaufsicht hochqualifiziert werden.

c) In der Tat spricht also Überwiegendes dafür, dienstliche Beurteilungen nicht als »Maßnahmen der Dienstaufsicht« im Sinne von § 26 Abs. 3 DRiG fehlzuinterpretieren. Hierdurch wird der Richter auch nicht rechtsschutzlos gestellt⁶⁶. Denn wird durch kritische Ausführungen in der dienstlichen Beurteilung in seine persönliche oder sachliche Unabhängigkeit eingegriffen, ist deren Rechtswidrigkeit zwingende Folge. In diesem Falle besteht die Möglichkeit, den Verwaltungsrechtsweg zu beschreiten⁶⁷; (Nur⁶⁸) dort wird dann umfassend geprüft, denn der Streitgegenstand ist im Falle einer dienstlichen Beurteilung unteilbar. Die verschiedenen Einwendungen, die gegen sie erhoben werden, dienen nur als rechtliche bzw. tatsächliche Begründungselemente bezüglich des Anspruchs auf fehlerfreie Ausübung des dem Dienstherrn eingeräumten Beurteilungsspielraums. Hier ist deshalb auch immer ein einheitliches Gesamturteil über Eignung, Befähigung und fachliche Leistung abzugeben und zu überprüfen. Behauptete Eingriffe in die richterliche Unabhängigkeit können von diesem Streitgegenstand nicht abgetrennt werden.

d) Jedenfalls im Konkurrenteneilverfahren gibt es keine verwaltungsgerichtlichen Prüfgrenzen⁶⁹. Denn selbst nach der Definition des BGH kann die den hier streitgegenständlichen Bewerbungsverfahrenanspruch betreffende Auswahlentscheidung keinesfalls als Maßnahme der Dienstaufsicht qualifiziert werden. Auch kritische Formulierungen in einem Auswahlvermerk sind grundsätzlich nicht dazu bestimmt

61 Siehe auch § 33 Abs. 1 BLV.

62 BVerwG stRspr, vgl. z.B. BVerwGE 118, 370.

63 Vgl. etwa den Angriff eines Beurteilten auf seine Beurteilung nach BVerfG, Beschl. v. 04.02.2016, NVwZ 2016, 764: »an den Haaren herbeigezogen, willkürlich und (...) den wirklichen Verhältnissen nicht ansatzweise gerecht.«

64 Vgl. BGH, Urt. v. 16.03.2005 – RiZ (R) 2/04 -, BGHZ 162, 333.

65 BVerfG, Beschl. v. 04.02.2016 – 2 BvR 2223/15 -, Juris Rn. 98.

66 Überzeugend: OVG NRW, Urt. v. 15.10.2003 – 1 A 2338/01 -, Juris.

67 Auch der BGH geht davon aus, dass die allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle den Verwaltungsgerichten obliegt und die Dienstgerichtskontrolle auf die richterliche Unabhängigkeit begrenzt ist; vgl. BGH Urt. v. 10.08.2001 – RiZ (R) 5/00 -, ZBR 2002, 215.

68 Vgl. zur entgegengesetzten (aufgegebenen) Rspr.: BGH, Urt. v. 31.01.1984 – RiZ (R) 3/83 -, Juris Rn. 16.

69 Ausführlich: VGH BW, Beschl. v. 27.10.2015 – 4 S 1733/15-; bestätigt durch BVerfG, NA-Beschl. v. 04.02.2016 – 2 BvR 2223/15-, beide Juris.

und geeignet, sich auf das künftige Verhalten des Richters in bestimmter Richtung auszuwirken. Der Auswahlvermerk ist auf die Entscheidung beschränkt, welcher Bewerber der am besten geeignete im Sinne des Art. 33 Abs. 2 GG ist, und kann auch nur so gelesen werden. Insoweit besteht eine ausschließliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts. Umgekehrt kann Entsprechendes gelten, etwa bei einer Entlassungsverfügung eines Richters auf Probe, für die das Dienstgericht ausschließlich zuständig ist⁷⁰. In beiden Konstellationen aber ist die vorzunehmende Inzidenzprüfung der dienstlichen Beurteilung jeweils umfassend und verändert nicht den jeweiligen Streitgegenstand. Aus diesem Grund muss das Verwaltungsgericht auch nicht etwa das – zudem mehrpolige – Konkurrenteneilverfahren aussetzen, bis eine rechtskräftige dienstgerichtliche Entscheidung vorliegt, sollte die Beurteilung unter dem Aspekt der Unabhängigkeitsverletzung parallel beim Dienstgericht⁷¹ angefochten worden sein. Wegen der unterschiedlichen Streitgegenstände kommen den Entscheidungen der beiden Gerichtsbarkeiten insoweit auch keine gegenseitigen Bindungswirkungen zu⁷². Hier können sich bezüglich Art. 97 Abs. 1 GG mithin gegenläufige Bewertungen ereignen, was in einer bekanntlich konstitutiv uneinheitlichen Judikatur hinzunehmen ist.

III. Zum Problembereich einer gerechten Beurteilung

These 7: Selbst in Zeiten der Asylberge darf »schnell – viel – billig« nicht zur neuen Beurteilungsmaxime werden.

a) Bekanntermaßen kämpfen unsere Verwaltungsgerichte schon seit einiger Zeit und wohl noch über Jahre hinweg mit den durch die frühere BAMF-Politik des »schnell – viel – billig« faktisch erzeugten Asylbergen. Bundesweit sind in der Verwaltungsgerichtsbarkeit inzwischen über 400.000 Verfahren aufgelaufen. In zahllosen Kammern hängen über 1.500 Verfahren an und einzelne Richterreferate mit bis zu 500 Verfahren sind eher die Regel als die Ausnahme. Hinzu kommt, dass den zahlreich neu eingestellten Assessorinnen und Assessoren notwendig Berufserfahrung sowie Routine fehlen, und sie in latenter Konkurrenz selbstredend grundsätzlich alle die Lebenszeitanstellung am Verwaltungsgericht anstreben. Aber auch auf länger gedienten Kolleginnen und Kollegen lastet der Druck der Vielzahl der Verfahren nicht minder, und innerstaatliche Fluchalternativen in Form von Beförderungsstellen an den im Vergleich deutlich weniger belasteten Gerichten der zweiten und dritten Instanzen sind auch für sie rar. Schließlich hat auch die Justizpolitik damit zu kämpfen, den Haushältern immer neue Planstellen und Mittel abzurufen und kann der asylkritischen Öffentlichkeit doch (noch) nicht den Erfolg melden, dass die Verfahrenszahlen deutlich zurückgehen.

b) Vor diesem Hintergrund liegt die Versuchung nahe, auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit in einer Politik des »schnell – viel – billig« den Befreiungsschlag zu suchen. »Schnell« ist immer populär, weil die Vorstellung in der Bevölkerung weit verbreitet ist, nur schnelles Recht sei gutes Recht. »Viel« ist ebenfalls immer populär, weil das Leistungsstärke suggeriert, nur dadurch Verfahrensberge nachhaltig abgebaut werden können, Erfolgsmeldungen möglich werden und Applaus sicher scheint. »Billig« meint in der Justiz eine

Bearbeitung der Verfahrensakten im Sinne der erweiterten Kenntnisnahme oder gar eines Handauflegens bzw. die Notwehr-Rechtsprechung in Form eines Hochhängens der Zulässigkeitschwellen, der großzügigen Bevorzugung derjenigen materiell-rechtlichen Weichenstellungen, die weitere Aufklärungsmaßnahmen ersparen, oder die durchgehende Einzelrichterei bzw. das deutlich bequemere Fallerledigen mittels Telefonjurisprudenz.

c) Dass dies alles nicht gut ist, weiß jeder Beurteilte selbst, ebenso wie jeder Beurteiler. Der Beurteiler wiederum steht vor dem Problem, dass auch er sich gegebenenfalls öffentlich rechtfertigen muss, warum in seinem Gericht noch immer Land unter ist. Dennoch ist klar, dass ein »schnell – viel – billig«-Befreiungsschlag sowohl dem Einzelfall nicht gerecht wird als auch dauerhaft Strukturen zerstört. Denn was Hänchen nicht lernt, lernt Hans eben auch nicht mehr. Wer erst einmal an eine Notwehr-Rechtsprechung im Sinne eines vom Dienstherrn »gewünscht & beliebt« gewöhnt wurde, wird voraussichtlich nie mehr ein guter Verwaltungsrichter. Das hohe Niveau der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit, das zu Recht in aller Welt gerühmt wird und seit den Anfängen insbesondere beim badischen VGH im Jahre 1863 und württembergischen VGH im Jahre 1876 nunmehr durch Generationen hinweg über 150 Jahre aufgebaut wurde, könnte gefährdet werden. Auch wenn jedenfalls in Baden-Württemberg diesbezüglich bislang kein Anlass zu Sorge besteht, sollten bei Beurteilungen vielleicht doch vorbeugend keine Äpfel mit Birnen verglichen werden, d.h. es könnte bei der Bewertung nach Asyl und sonstigem Verwaltungsrecht sowie hierbei jeweils zwischen einfacheren, komplexeren und besonders komplexen Fällen unterschieden sowie differenziert werden hinsichtlich der Erledigung durch Urteil, Eilbeschluss, Gerichtsbescheid, Vergleich, übereinstimmende Erledigungserklärung oder Rücknahme. Zugleich sollte die klare Botschaft ausgesendet werden, dass trotz allem gerade kein »schnell – viel – billig« gewünscht ist und schlecht auch als schlecht bewertet wird. Dies heißt natürlich nicht zugleich, dass »langsam – wenig – teuer« als gut bewertet werden müsste.

These 8: »Langsam – wenig – teuer« kann der Dienstherr regelmäßig rügen.

a) Auch weil der Freiburger OLG-Kollege die Medienöffentlichkeit nicht gescheut hat⁷³, wohl auch um sein Image des »langsamen Richters«, »von dem niemand sage, er sei faul oder dumm«, zu korrigieren, wurde und wird sein Gang durch den Instanzenzug der Richterdienstgerichte in der gesamten Justiz wahrgenommen und diskutiert. Seither weiß jeder Interessierte, dass das Referat des Kollegen sondergeprüft und ihm vorgehalten wurde, er habe über Jahre hinweg »das Durchschnittspensum ganz erheblich und jen-

70 Vgl. § 78 Nr. 4c DRiG.

71 Das aufgrund seiner beschränkten Befugnisse keine (vorläufige) Stellenbesetzungssperre aussprechen kann; vgl. DGH beim OLG Stuttgart, Beschl. v. 26.10.2015 – DGH 2/15 -, Juris.

72 Vgl. BVerwG, Urt. v. 09.06.1983 – 2 C 34.80 -, Juris.

73 Vgl. nur sein im Internet unter www.lto.de abrufbares Interview vom 21.07.2015 »Die Fixierung auf Zahlen ist von geringem intellektuellen Wert«.

seits aller großzügig zu bemessender Toleranzbereiche unterschritten« und z.T. sogar weniger Verfahren erledigt, »als dies der durchschnittlichen Leistung einer Halbtagsrichterin/eines Halbtagsrichters am OLG entspricht«⁷⁴. Weiter ist seither jedermann bewusst, dass der Dienstherr eines Richters die ehr- und karriereschädigenden Werkzeuge der unbeschränkten »verschärften Beobachtung« sowie des durch § 26 Abs. 2 DRiG eingeschränkten Vorhalts und der Ermahnung im Schrank hat, die zwar nicht auf den sachlichen Inhalt, wohl aber die Art der Ausführung von jeder spezifisch richterlichen Tätigkeit sowie ihre unverzögerte Erledigung⁷⁵ gerichtet sind, und diese repressiven Werkzeuge im Konfliktfall, so ein »Gedankenaustausch« nicht in eine Verhaltensänderung mündet, auch einsetzen kann.

b) Denn der Dienstgerichtshof für Richter beim OLG Stuttgart urteilte am 17.04.2015, das allgemeine Anhalten eines Richters zu vermehrter Erledigung sei mit der richterlichen Unabhängigkeit vereinbar. Die bewertende Erfassung von Rückständen und Erledigungszahlen bedeute für sich alleine keinen Versuch, den Richter auf eine bestimmte Art der Bearbeitung festzulegen; auch stelle der Vergleich von Erledigungszahlen keinen Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit dar. Bleibe die Arbeitsleistung hinter dem durchschnittlichen Arbeitspensum erheblich zurück, liege regelmäßig ein Fall verzögerter Erledigung der Amtsgeschäfte vor, der über § 26 Abs. 2 DRiG gerügt werden dürfe⁷⁶.

c) Der BGH – Dienstgericht des Bundes – bestätigte diese Rechtsprechung dem Grunde nach. Auch er geht davon aus, dass der Vorhalt von Rückständen oder Arbeitsresten und eine hierauf bezogene Ermahnung, die übertragenen Aufgaben fortan ordnungsgemäß und unverzögert zu erledigen, grundsätzlich noch keine Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit darstellen. Eine solche Beeinträchtigung liege erst dann vor, wenn das diesbezügliche dienstaufsichtliche Eingreifen und der mit dem Vorhalt verbundene Erledigungsdruck dem Richter indirekt ein Pensum abverlange, welches sich allgemein, also auch von anderen Richtern sachgerecht nicht mehr bewältigen lasse. Könne festgestellt werden, dass deren Erledigungen sachgerecht erreicht werden, dürften die tatsächlichen Erledigungszahlen anderer Richter als ein Anhalt für das allgemein zu bewältigende Arbeitspensum genutzt werden⁷⁷. Auf die Verfassungsbeschwerde hiergegen wollte sich das BVerfG trotz Anfang 2020 bevorstehender Pensionierung des Kollegen inhaltlich nicht äußern, weil aufgrund der Rückverweisung des BGH an den DGH zur weiteren Verifizierung des konkret maßgebenden Arbeitspensums der Rechtsweg »im Ergebnis« noch nicht erschöpft sei⁷⁸.

These 9: Eine gerechte Richterbeurteilung knüpft an Maßstäbe des »Good Judging« an.

a) Wer sich an Notwehr-Rechtsprechung gewöhnt hat, wird nie mehr ein guter Verwaltungsrichter. Wie aber misst und bewertet man »gut«? Quantitativ ist nunmehr klar, dass wer das Durchschnittspensum bei durchschnittlich schweren Fällen in durchschnittlicher Erledigungszeit bewältigt, jedenfalls dienstaufsichtsrechtlich nicht gerügt werden kann. Durchschnittlich kann die goldene Mitte sein und in jeder

Hinsicht geschätzt und befriedigend. Jedenfalls für Spitzenbeurteilungen wird quantitativ aber gegebenenfalls mehr als nur durchschnittliches Engagement verlangt werden dürfen, wobei der Blick auch hier im Wesentlichen nur auf qualitativ hochwertige Erledigungen gerichtet ist.

b) Zur Kardinalfrage, wann ein Richter wirklich qualitativ »gut« ist⁷⁹, kann zunächst auf Sokrates' Grundanforderungsprofil verwiesen werden: Er muss »höflich anhören, weise antworten, vernünftig erwägen und unparteiisch entscheiden«. Luther hat dies nach dem Bauernkrieg weiter ausdifferenziert: Der Richter »muss Sieger sein über alle Leidenschaften, Furcht, Liebe, Gunst, Mitleid, Habsucht, Hoffnung, Ruhm, Leben und Tod. Er muss die ganz schlichte Wahrheit lieben und das gerechte Urteil.«⁸⁰ Ergänzendes lässt sich aus den über Jahrzehnte hinweg entwickelten einschlägigen Beurteilungsrichtlinien skizzieren⁸¹. Hier wird in Variationen als »Apollon oder Athene des Richteramtes« eine mit ausgeprägter Fachkompetenz begabte, ausgewogene und gefestigte souveräne Persönlichkeit beschrieben mit innerer Unabhängigkeit, Kommunikationsstärke und Kreativität, die sowohl leistungsbereit, belastbar, flexibel und teamfähig als auch emphatisch, offen, kritik- und konfliktfähig ist und sich bei hoher Sozial- und Führungskompetenz positiv mit ihrem Dienstauftrag identifiziert.⁸²

c) Dies alles im Spannungsverhältnis der richterlichen Unabhängigkeit des Art. 97 Abs. 1 GG, dem Leistungsprinzip nach Art. 33 Abs. 2 GG und der Justizgewährleistungspflicht gemäß Art. 19 Abs. 4, 20 Abs. 3 GG »gerecht« zu bewerten, ist natürlich ein weites Feld und eine verantwortungsvolle Aufgabe. Verwaltungsgerichtspräsident Udo Schneider hat diesbezüglich beeindruckend zielführende Grundlagenforschung betrieben⁸³. Mit seinen Feldern richterethischer Bewährung formuliert er zugleich Maßstäbe für »Good Judging«. Im Einzelnen in den Blick genommen werden können hiernach: (1) Die Haltung des Richters gegenüber Prozessbeteiligten⁸⁴ im Sinne der Leittugend Fairness. (2) Die Hal-

74 Zur Seite sprang dem Kollegen mit Fundamentalkritik an dieser »scheinrationalen Halberledigungsformel« bzw. »lemminghaften Schlagzahlenfixiertheit« Wittreck, NJW 2012, 3287.

75 Für die die »angemessene Verfahrensdauer« i.S. der EG-MR-Rechtsprechung zum fair trial gemäß Art. 6 I EMRK sowie die Sechs-Monatsfrist der Verzögerungsrüge nach § 198 V GVG Anhaltspunkte geben.

76 DHG beim OLG Stuttgart, Urt. v. 17.04.2015 – DGH 2/13 -, Juris. Vgl. BGH, Urt. v. 07.09.2017 – RiZ (R) 2/15 -, Juris.

77 BVerfG, NA-Beschl. v. 09.03.2018 – 2 BvR 174/18 -, Juris.

78 »... und auch sonst von mäßigem Verstand«, zu Ludwig Thoma vgl. Künzler, SächsVBl 2008, 77.

80 Zitiert nach DRiZ 2003, 232.

81 Hierzu im Einzelnen: Lorse, Die dienstliche Beurteilung, 6. Aufl. 2016, Rn. 350 ff., m.w.N.

82 Vgl. hierzu Eckertz-Höfer, Vom guten Richter, DÖV 2009, 729, sowie Rennert, Was ist ein guter Richter ?, DRiZ 2013, 214.

83 Schneider, Richterliche Ethik im Spannungsfeld zwischen richterlicher Unabhängigkeit und Gesetzesbindung, 2017; zusammengefasst in BDVR-Rundschreiben 2/2018, S. 8 ff.

84 Vgl. hierzu auch Vultejus, DRiZ 2002, 311, der sich gegen den Griff zum Kommentar bei der Begegnung mit verwundeten Seelen wendet.

tung des Richters in und gegenüber der Öffentlichkeit⁸⁵ im Sinne der Leittugend der inneren Unabhängigkeit. (3) Seine Haltung als Richter im politischen Meinungskampf⁸⁶. (4) Seine Haltung gegenüber Kollegen⁸⁷ und Mitarbeitern wiederum im Sinne der Leittugenden Fairness und innere Unabhängigkeit. (5) Die Wahrung der Rechtsidee nach den Leittugenden der Rechtstreue und der Fairness. (6) Schließlich die Haltung des Richters zu sich selbst, d.h. sein persönliches Richterbild als »Mensch in Robe«⁸⁸ und entsprechend selbstreflektiertes Verhalten. Anknüpfend hieran dürfte es möglich sein, einer wirklich »gerechten« dienstlichen Beurteilung, zumindest näher zu kommen, auch wenn letztlich unabänderbar bleibt, dass ein guter Richter nicht notwendig gut beurteilt wird und ein gut beurteilter Richter nicht notwendig ein guter Richter ist.

Prof. Dr. Jan Bergmann, Vorsitzender Richter am VGH, Mannheim/Stuttgart. Der Autor ist Vorsitzender des Dienstrechtsseniats des VGH Baden-Württemberg sowie ständiges Mitglied des DGH für Richter beim OLG Stuttgart.

85 Siehe hierzu die DRB-Grundsätze »Äußerungen von Richtern und Staatsanwälten in der Öffentlichkeit«; abgedruckt in DRiZ 1984, 116.

86 Vgl. Hager, NJW 1988, 1694.

87 Hierzu instruktiv: Heydemann, BDVR-Rundschreiben 4/2017, 10.

88 Vgl. auch die »Verhaltensleitlinien für Richterinnen und Richter des BVerfG 2017«, EuGRZ 2018, 231.

Geschäftslage des Bundesverwaltungsgerichts im Jahr 2018

1. Allgemeiner Überblick

Die Zahl der Verfahrenseingänge beim Bundesverwaltungsgericht ist im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen. Es sind im vergangenen Geschäftsjahr insgesamt 1344 Verfahren anhängig gemacht worden. Das bedeutet eine Abnahme von 7,9 % gegenüber dem Jahr 2017. Zugleich konnte die Zahl der Erledigungen um 2,4 % auf 1441 gesteigert werden (Vorjahr: 1407). Zu den erfassten Verfahren zählen neben Revisionen und Beschwerden gegen die Nichtzulassung der Revision auch erstinstanzliche Verfahren (etwa Klagen gegen die Planung und den Ausbau besonders wichtiger Verkehrswege oder gegen Vereinsverbote), Wehrdienstverfahren, Geheimschutzsachen sowie Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes und Anträge auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe.

Die Zahl der am Jahresende noch anhängigen Verfahren konnte deutlich gesenkt werden (685 gegenüber 782 im Vorjahr) und erreicht nunmehr annähernd den Wert von 2014 (688 anhängige Verfahren).

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

Jahr	Eingänge	Erledigungen	Anhängig am Jahresende
2014	1372	1405	688
2015	1459	1412	733
2016	1658	1664	727
2017	1459	1407	782
2018	1344	1441	685

2. Verfahrensdauer in Revisions- und Beschwerdeverfahren

Die Dauer der Revisionsverfahren ist insgesamt, also unter Einschluss von unstreitigen Erledigungen, konstant geblieben: sie betrug durchschnittlich 11 Monate und 12 Tage gegenüber 11 Monaten und 7 Tagen im Jahr 2017. Die Dauer der durch Urteil entschiedenen Revisionsverfahren ist im Vergleich zum Vorjahr etwas gestiegen.

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

Jahr	Verfahrensdauer (Revisionsverfahren durch Urteil erledigt)	
2014	13 Monate	25 Tage
2015	13 Monate	23 Tage
2016	11 Monate	27 Tage
2017	12 Monate	9 Tage
2018	14 Monate	16 Tage

Die Dauer der **Beschwerdeverfahren** hat im Vergleich zum Vorjahr hingegen abgenommen: Durchschnittlich waren sie in 3 Monaten und 29 Tagen erledigt. Von den Beschwerdeverfahren konnten 56,23 % innerhalb von 3 Monaten – gerechnet ab Eingang beim Bundesverwaltungsgericht – und 70,77 % innerhalb von 6 Monaten beendet werden.

3. Erstinstanzliche Verfahren über Infrastrukturvorhaben und nach § 58a Aufenthaltsgesetz (AufenthG)

Verfahren über Infrastrukturvorhaben

In den Verfahren über Infrastrukturvorhaben, für die das Bundesverwaltungsgericht in erster und letzter Instanz zuständig ist und die in der Regel einen besonderen Aufwand erfordern, sind im Jahr 2018 47 und damit mehr Klagen als im Vorjahr (2017: 42) eingegangen. Bezogen auf derartige Infrastrukturvorhaben sind 7 Anträge auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gestellt worden. Das waren etwas weniger Anträge als im Jahr 2017 (11).

Die Neueingänge verteilen sich wie folgt: Im Fernstraßenrecht sind 27 (2017: 13), im Schienenwegerecht 4 (2017: 6), im Energieleitungsausbaurecht 14 Klagen (2017: 12), im Wasserstraßenrecht 2 Klagen (2017: 10) und im Recht der Anlegung von Flugplätzen ist keine Klage (2017: 1) eingegangen.

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

Jahr	Verfahrensdauer (Klageverfahren über Infrastrukturvorhaben, die dem Bundesverwaltungsgericht erstinstanzlich zugewiesen sind)	
	Monate	Tage
2014	11 Monate	18 Tage
2015	8 Monate	16 Tage
2016	11 Monate	6 Tage
2017	11 Monate	10 Tage
2018	12 Monate	23 Tage

(Die im Jahr 2015 im Vergleich zu den übrigen Jahren kürzere Verfahrensdauer ist auf eine größere Zahl unstreitiger Erledigungen zurückzuführen.)

Verfahren nach § 58a Aufenthaltsgesetz (AufenthG)

Nachdem das Bundesverwaltungsgericht im Jahr 2017 erstmals über Abschiebungsanordnungen zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr nach § 58a AufenthG erst- und letztinstanzlich zu entscheiden hatte, sind die Eingangszahlen für derartige Verfahren im Jahr 2018 deutlich zurückgegangen. Neben 3 Klageverfahren (2017: 11) gingen 5 Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes (2017: 13) ein. Während sich die durchschnittliche Verfahrensdauer der durch Urteil entschiedenen Klageverfahren im Vergleich zum Vorjahr erhöhte, konnte die Dauer der Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes auf 1 Monat und 22 Tage gesenkt werden.

Quelle: Pressemitteilung Nr. 20/2019 des BVerwG

Jahrespressegespräch des Präsidenten des BVerwG Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert

Der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert äußerte sich am 06.03.2019 in seinem alljährlichen Jahrespressegespräch im Gebäude des BVerwG (dem ehemaligen Gebäude des Reichsgerichts) in Leipzig zur aktuellen Geschäftslage seines Gerichts. Er machte dabei auch einige justizpolitische Bemerkungen.

Das BVerwG sei nach wie vor stark belastet. Erheblichen Aufwand erforderten besonders die komplexen Verfahren betreffend Infrastrukturprojekte, namentlich Planfeststellungsverfahren im Fernstraßen-, Eisenbahnverkehrs- und Wasserstraßenrecht sowie für die Anlegung von Stromtrassen. Auch im Asyl- und Ausländerrecht sei die Arbeitslast hoch.

Im Jahr 2018 sei die Zahl der Verfahrenseingänge im Vergleich zum Jahr 2017 zwar um knapp acht Prozent leicht zurückgegangen (1.344 Neueingänge). Bei den Erledigungen sie dagegen eine leichte Steigerung gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen (1.441 Verfahren). Aus diesen Zahlen – absolut gesehen seien sie im Vergleich zu anderen Bundesgerichten niedrig – könne aber nicht auf eine geringere tatsächliche Arbeitslast geschlossen werden; im Gegenteil: So sei gerade der Anteil der komplexen Verfahren betreffend Infrastrukturvorhaben gestiegen, für die das BVerwG erste und einzige Tatsachen- und Rechtsinstanz sei (in 2018: 47 Verfahren). Innerhalb dieser Gruppe habe sich z.B. die Zahl der Verfahren gegen Fernstraßenprojekte im Vergleich zum Vorjahr mehr als verdoppelt. Etwa 30 % der Arbeitskraft der

derzeit 55 Richterinnen und Richter werde durch die erstinstanzlichen Planungsverfahren gebunden. Hinzu komme, dass das Recht insgesamt immer komplizierter werde und infolge dessen auch die Entscheidungen der Vorinstanzen, weil sie sich damit auseinandersetzen müssten, oft immer ausführlicher würden. Insbesondere die Bewältigung des EU- und Konventionsrechts (einschließlich der Rechtsprechung von EuGH und EGMR) stelle immer höhere Anforderungen an die Gerichtsbarkeit.

In justizpolitischer Hinsicht brachte Präsident *Rennert* verschiedene Erwartungen an den Gesetzgeber zum Ausdruck:

So wiederholte er seinen schon früher geäußerten Vorschlag, dass das BVerwG in asylrechtlichen Revisions-sachen künftig auch insoweit als Tatsacheninstanz fungieren sollte, als es um die tatsächliche Verfolgungssituation in den Zielstaaten (Rückkehrstaaten) gehe. Da zur Zeit die diesbezüglichen Einschätzungen bei den Verwaltungsgerichten in der ersten und zweiten Instanz oft divergierten, könne nur die darin liegende (teilweise) Erweiterung des Rechtswegs zum BVerwG zu der erwünschten Rechtsvereinheitlichung führen. Präsident *Rennert* hielt es aus seiner Sicht für akzeptabel, wenn das BVerwG diese zusätzliche Kompetenz temporär – etwa für einen Zeitraum von maximal fünf Jahren – eingeräumt bekäme. Voraussetzung dafür sei allerdings, dass dafür ein weiterer Asylsenat geschaffen werde.

Präsident *Rennert* bedauerte weiter, dass das BVerwG mangels relevanter Fallzahlen die ihm obliegende Funktion der Rechtsvereinheitlichung und der Klärung von Grundsatzfragen in verschiedenen Rechtsgebieten nicht mehr optimal ausfüllen könne. Der größte Teil der rund 1.400 Neueingängen seien Nichtzulassungsbeschwerden. Das BVerwG benötige mehr von diesen, aber auch mehr bereits

zugelassene Revisionen, damit das BVerwG eine »größere Anschauungsbreite« erhalte. Schon der Filter zwischen der ersten und zweiten Instanz dürfe nicht so eng sein, damit mehr Berufungen zugelassen würden.

Ähnlich verhalte es sich mit dem einstweiligen Rechtsschutz: In bestimmten Rechtsgebieten – wie etwa im Versammlungsrecht oder bei beamtenrechtlichen Konkurrentklagen weise das höchste deutsche Verwaltungsgericht – regelrecht »blinde Flecken« auf, weil sich der Rechtsschutz in diesen Rechtsgebieten ausschließlich im verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren vor den Gerichten der ersten und zweiten Instanz abspiele.

Zur personellen Ausstattung des Gerichts bemerkte Präsident *Rennert*, dass die Stelle des Vizepräsidenten seit nunmehr 15 Monaten nicht nachbesetzt sei. Von dem im Koalitionsvertrag angekündigten und am 31.01.2019 dann vereinbarten »Pakt für den Rechtsstaat« profitiere das BVerwG nicht, jedenfalls was zusätzliche Richterstellen angehe. Allerdings habe man eine zusätzliche Stelle für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit erhalten und werde sie in Kürze aus-schreiben.

Beim Blick auf wichtige Verfahren des Jahres 2019 kündigte Präsident *Rennert* an, dass – sofern der zuständige 9. Senat dies beschließe – womöglich am 26.03.2019 erstmals die Verkündung eines BVerwG-Urteils im Fernsehen übertragen werde; es gehe um das Revisionsurteil zu Gebühren für Polizeieinsätze bei Spielen der Fußball-Bundesliga.

Die Liste wichtiger im Jahr 2019 zu erwartender Entscheidungen ist ebenfalls hier abgedruckt.

Ulf Domgörgen, Vorsitzender Richter am BVerwG, Leipzig

Wichtige Verfahren beim Bundesverwaltungsgericht im Jahr 2019

In der folgenden Übersicht ist eine Auswahl wichtiger Verfahren zusammengestellt, deren Entscheidung für das Jahr 2019 voraussichtlich ansteht. Alle Termine werden in den monatlichen Terminübersichten noch angekündigt. Dort finden sich auch die Aktenzeichen der jeweiligen Vorinstanzen.

1. Revisions Senat

- Visumerfordernis für Ehegattennachzug zu einem assoziationsberechtigten türkischen Staatsangehörigen (BVerwG 1 C 40.18)
- Familienzusammenhang beim nationalen Abschiebungsschutz (BVerwG 1 C 45.18 u.a.).

- Wahlrecht zwischen Verfahrenseinstellung oder Sachentscheidung bei Nichterscheinen zur Anhörung? (BVerwG 1 C 46.18)

2. Revisions Senat

- Erforderlichkeit einer Anlassbeurteilung wegen wesentlich veränderten Aufgabenbereichs in einem grundsätzlich auf Regelbeurteilungen beruhenden Beurteilungssystem (BVerwG 2 C 1.18 und 2.18)
- Berücksichtigung eines freigestellten Personalratsmitglieds bei der Vergabe leistungsbezogener Besoldungsbestandteile (BVerwG 2 C 22.18)

- Selbstständige Anfechtbarkeit der Stellungnahme des Präsidialrats im Verfahren der Bundesrichterwahl (BVerwG 2 C 35.18)

3. Revisionsssenat

- Sektorale Heilpraktikererlaubnis für den Bereich Logopädie (BVerwG 3 C 8.17)
- Sektorale Heilpraktikererlaubnis für den Bereich Ergotherapie (BVerwG 3 C 10.17)
- Entziehung der Fahrerlaubnis bei gelegentlichem Cannabiskonsum und erstmaligem Verkehrsverstoß (BVerwG 3 C 13.17, 14.17, 25.17, 7.18 – 9.18).
- Sektorale Heilpraktikererlaubnis für den Bereich Osteopathie (BVerwG 3 C 15.17 – 17.17)
- Ausnahme von der Pflicht zum Tragen eines Motorradhelms aus religiösen Gründen? (BVerwG 3 C 24.17).
- Klage auf Entlassung eines Arzneimittels aus der Verschreibungspflicht (BVerwG 3 C 3.18)

4. Revisionsssenat

- Überplanung eines noch nicht realisierten Bebauungsplans durch Änderungs-Bebauungsplan im beschleunigten Verfahren? (BVerwG 4 CN 5.18)
- Beginn der Antragsfrist für Normenkontrollanträge (BVerwG 4 CN 6.18)
- Gebietsverträglichkeit eines Brauhauses im allgemeinen Wohngebiet (BVerwG 4 C 5.18)

5. Revisionsssenat

- Zulässigkeit des Antrags auf Überprüfung einer kommunalen Kindertagesstättengebührensatzung (BVerwG 5 CN 1.18).
- Mitbestimmungsrecht des Personalrats bei Einstellungen, um eine Rechtmäßigkeitskontrolle von Stellenausschreibungen zu gewährleisten? (BVerwG 5 P 6.18)

6. Revisionsssenat

- Videoüberwachung in Zahnarztpraxis (BVerwG 6 C 2.18).
- Passbeschränkung (BVerwG 6 C 8.18)
- Waffenrechtliche Unzuverlässigkeit wegen NPD-Funktionärstätigkeit? (BVerwG 6 C 9.18)

7. Revisionsssenat

- Steinkohlekraftwerk Lünen – Anforderungen an Prüfung kumulativer Auswirkungen bei Vorhabenzulassung (BVerwG 7 C 27.17).
- Zulässigkeit einer Hähnchenmastanlage mit 350 000 Mastplätzen (BVerwG 7 C 24.17).

8. Revisionsssenat

- Anwendung des Arbeitszeitgesetzes auf Beschäftigte in Wohngruppen mit Rund-um-die-Uhr-Betreuung? (BVerwG 8 C 3.18).
- Festsetzung mehrerer gleichzeitiger gleichartiger Weihnachtsmärkte (BVerwG 8 C 6.18).

9. Revisionsssenat

- Bundesautobahn A 14 westlich Wittenberge (BVerwG 9 A 1.18)
- Bundesautobahn A 143 (Westumfahrung Halle) (BVerwG 9 A 2.18).
- Bundesautobahn A 20 in Niedersachsen (Abschnitt zwischen Westerstede und Jaderberg) (BVerwG 9 A 5.18 – 9.18)
- Bundesautobahn A 39 in Niedersachsen (BVerwG 9 A 10.18 – 19.18).
- Bundesautobahn A 46 in Wuppertal (BVerwG 9 A 22.18 und 24.18).
- Gebühr für Polizeieinsatz bei Fußballspiel? (BVerwG 9 C 4.18).

10. Revisionsssenat

- Durfte die Kommunalaufsicht eine Gemeinde zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen anweisen? (BVerwG 10 C 1.18).
- Heilung von Anhörungsmängeln in Kreisumlagesatzungen? (BVerwG 10 C 6.18)

1. Wehrdienstssenat

- Teilnahme am Staboffizierslehrgang (BVerwG 1 WB 28.18)
- Rücknahme einer Dienstfahrerlaubnis (BVerwG 1 WB 30.18)

2. Wehrdienstssenat

- Aufsicht bei einer Schießübung (BVerwG 2 WD 20.18)
- Schlägerei bei einer Hochzeit (BVerwG 2 WD 24.18)

Quelle: Jahresbericht des Präsidenten des BVerwG



Verbot von religiös geprägten Kleidungsstücken bei Justizbediensteten?

Einige Beobachtungen zur Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 14.03.2019, Az. 3-VII-18¹

1. Vorbemerkung: Ob wir uns als Gesellschaft mit unseren permanenten, schnell erhitzt und emotional geführten Debatten um religiöse geprägte Kleidung, genauer: das islamische Kopftuch, einen Gefallen tun? Sind Bekleidungsfragen der richtige Gegenstand für Stellvertreterdebatten über die Herausforderungen, Chancen und Abgründe einer forciert säkularisierten, zugleich religiös-weltanschaulich hyperdiversifizierten Gesellschaft? Einer Gesellschaft, deren politische Eliten lange – kontrafaktisch – betonten, dass Deutschland kein Einwanderungsland ist, und die nun lernt Migration produktiv zu gestalten? Schärfen unsere Kopftuchdebatten den menschenrechtlichen und demokratischen Sinn für religiöse Freiheiten und die Legitimität ihrer wohlbegründeten Grenzen? Tragen sie zu Gemeinsinn und erfahrbarer Bürgerschaft etwas bei? Helfen sie, Religionskulturen so zu formen, dass sie der freiheitlichen Demokratie »entgegenkommende Lebensformen« (Jürgen Habermas) bilden? Je länger ich die Debatten um religiöse geprägte Kleidung, die Art und Weise, wie wir sie führen, in Deutschland beobachte, desto skeptischer werde ich. Desto mehr habe ich den Eindruck, sie überlagern und verdrängen die eigentlich relevanten religions- und integrationspolitischen Themen.

2. Nun denn: wir führen also Debatten über das Kopftuch der Lehrerin, der Schülerin, der Verkäuferin, der RichterIn – sie münden in Recht, das religiöse Bekleidungsformen generell regelt. Etwa in Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG. Demnach dürfen Richter und Richterinnen sowie Staatsanwälte und Staatsanwältinnen »in Verhandlungen sowie bei allen Amtshandlungen mit Außenkontakt keine sichtbaren religiös oder weltanschaulich geprägten Symbole oder Kleidungsstücke tragen, die Zweifel an ihrer Unabhängigkeit, Neutralität oder ausschließlichen Bindung an Recht und Gesetz hervorrufen können«. In einer jüngst veröffentlichten Entscheidung hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof der Norm Verfassungskonformität attestiert (BayVerfGH, Entscheidung vom 14.03.2019, Az. 3-VII-18). Wesentliche Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs verdienen aus *rechtlicher* Sicht Zustimmung, im Detail gibt es aber auch Anlass für kritische Rückfragen.

3. Folgt man dem bayerischen Verfassungsgerichtshof, zielt Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG auf den Schutz der Unabhängigkeit und religiös-weltanschaulichen Neutralität der Justiz. Wenig glücklich erscheint es allerdings, wenn beide Aspekte vermengt werden; solches Vorgehen findet sich auch schon in einem Kammerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts über einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

(BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 27.06.2017, Az. 2 BvR 1333/17).

4. Verfassungsrechtlich handelt es sich doch zunächst einmal um zwei unabhängig voneinander bestehende Gründe für die Rechtfertigung von Grundrechtsbeschränkungen: Das Verbot der Staatskirche und damit jeder Art von Staatsreligion und Staatsweltanschauung, die Religionsfreiheit, das Verbot religiöser und das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften lässt sich zu einem verfassungsrechtlichen Konzept religiös-weltanschaulicher Neutralität des Grundgesetzes verdichten, traditionell verstanden als wohlwollende Offenheit des Staates für die Religionen und Weltanschauungen seiner Bürgerinnen und Bürger. Nun kann man darüber diskutieren, ob angesichts der tiefgreifenden religionskulturellen Veränderungen seit den 1960er Jahren in Deutschland ein stärker die Religionen und Weltanschauungen aus dem staatlichen Bereich ausgrenzendes Neutralitätsverständnis angezeigt ist. Man wird dann auch darüber reden müssen, ob solche Neuermessungen des Neutralitätsgrundsatzes bereichsspezifisch erfolgen sollen. Möglicherweise sind in der öffentlichen Schule, der Logik der pädagogischen Intervention folgend, andere Konkretisierungen erforderlich als in Bereichen, in denen das staatliche Gewaltmonopol für die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar erlebbar ist.

5. Davon zu unterscheiden ist das den rechtsstaatlichen Institutionen dienende Interesse, die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz auch nach außen zur Darstellung zu bringen.

6. Ein klassisches Instrument, um das Ansehen der Gerichtsbarkeit, ihre Wahrnehmung als Institution rechtsgebundenen, unparteilichen und fairen Entscheidens in richterlicher Unabhängigkeit zu schützen, ist das Recht zur Ablehnung von Gerichtspersonen aus Besorgnis der Befangenheit. Mit der religiös-weltanschaulichen Diversität gehen zwangsläufig auch gesellschaftliche Konflikte einher. Wenn eine Gerichtsperson religiös konnotierte Symbole trägt, kann das dazu führen, dass Verfahrensbeteiligte sie argwöhnischer beobachten und eher eine Befangenheit vermuten. Doch in der Sache vermag die bloße erkennbare Religionszugehörigkeit für sich die Besorgnis der Befangenheit nicht zu begründen. Dann aber lässt einen die apodiktische

1 Der Beitrag erschien mit geringfügigen Abweichungen erstmals unter dem Titel »17 Thesen zum Kopftuch-Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs« am 19.3.2019 auf »Verfassungsblog | On Matters Constitutional« (<https://verfassungsblog.de>). Der Abdruck erfolgt mit freundlicher Genehmigung des Autors.

Feststellung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs etwas ratlos zurück, religiös konnotierte Bekleidung führe bei »objektiver und verständiger Betrachtungsweise der Prozessbeteiligten« zu »Zweifeln«, »ob die Entscheidungen des Rechtsstreites ausschließlich nach Maßgabe des geltenden Rechts und ohne Einfluss persönlicher religiöser oder weltanschaulicher Überzeugungen erfolgt« (BayVerfGH, Entscheidung vom 14.03.2019, Az. 3-VII-18, Rn. 31). Man muss schon tiefer schürfen, um eine tragfähige Rechtfertigung für die mit Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG verbundenen Grundrechtsingriffe zu finden.

7. Ein Ansatzpunkt könnte die Religionsfreiheit der anderen Prozessbeteiligten sein. Die negative Religionsfreiheit von Verfahrensbeteiligten bietet keinen pauschalen Schutz vor der Begegnung mit den religiösen Bekundungen anderer. Doch zutreffend spricht der Bayerische Verfassungsgerichtshof bei Gerichtsverfahren ähnlich wie beim Schulzwang davon, dass der Staat, erlaube er religiöse Kleidung und Symbole bei den Justizbediensteten, eine Konfrontation mit religiösen Symbolen und Gehalten gleichsam erzwingt. Bei einer staatlichen Anordnung zum Aufhängen eines Kreuzes in bayerischen Schulen sah das Bundesverfassungsgericht zugunsten der das Kreuz ablehnenden Schüler und Eltern den Schutzbereich des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG als eröffnet an. Ähnlich entschied der Zweite Senat 2003 bei der ersten Entscheidung zum Kopftuch einer Lehrerin in öffentlichen Schulen. 2015 hingegen betonte der Erste Senat, eine Konfrontation mit dem islamischen Kopftuch gehöre zum Alltag in Deutschland. Die Religionsfreiheit schütze nicht vor der bloßen Begegnung mit anderen Menschen, die ihre religiösen Bräuche und Sitten leben. Anders als bei der Anbringung von Kreuzfixen aufgrund einer staatlichen Anordnung sei dem Staat die individuelle Entscheidung seiner Bediensteten für eine bestimmte Kleidung auch nicht in gleicher Weise zuzurechnen (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27.01.2015 – 1 BvR 471/10, Rn. 104). Hiergegen wendet sich der Bayerische Verfassungsgerichtshof mit Nachdruck: Gerichtsverfahren seien förmliche Verfahren, engmaschig reglementiert, die staatliche Funktion des Amtsträgers dominiere hier, wie auch die Amtstracht zeige. Für private Selbstdarstellungen sei hier kein Raum.

8. Nicht ausdrücklich, sondern nur implizit behandelt wird vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof die Funktionsfähigkeit der Justiz. Dabei handelt es sich hier um ein Rechtsgut von überragender Bedeutung. Man kann den Begriff »Funktionsfähigkeit« zunächst in einem engen, eher technischen Sinne verstehen. So gedeutet kann die Funktionsfähigkeit der Justiz durch besondere Kleidung beeinträchtigt sein, wenn Prozesse dadurch nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden können, weil die erforderliche gegenseitige Wahrnehmung unmöglich wird. Eine vollverschleierte Person kann deshalb keine richterlichen Funktionen wahrnehmen.

9. Die Funktionsfähigkeit der Justiz ist verfassungsrechtlich aber über den engen Bereich eines sachgerechten Verfahrensverlaufs geschützt. Sie weist insoweit auch gewisse Berührungspunkte zum Gebot religiös-weltanschaulicher Neutralität auf. Für die Gerichtsbarkeit erweist sich die Neutralität als Element des Rechtsstaatsgebots (Art. 20 Abs. 3 GG).

Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen (Art. 97 Abs. 1 GG). Dem Vertrauen in die Neutralität und Unparteilichkeit der Justiz ist ein hoher Stellenwert beizumessen. Nur so kann der Staat seiner Ordnungs- und Friedensfunktion gerecht werden. Vertrauen ist jedoch stets durch viele Faktoren bedingt. So spielen neben der Beachtung eines formalisierten Verfahrens das Verhalten und Auftreten der handelnden Personen eine entscheidende Rolle. Die Bereitschaft, gerichtliche Entscheidungen zu akzeptieren, ist für die Verfahrensbeteiligten davon abhängig, dass sie auf die Unvoreingenommenheit der Richter vertrauen dürfen. Jeder Anschein, dass zu Gerichtsentscheidung berufene Personen Partikularinteressen vertreten oder ihre persönlichen Werthaltungen bei der Urteilsfindung unreflektiert und ungefiltert einfließen lassen, ist nach Möglichkeit zu vermeiden. Dem dienen unter anderem Regelungen zu einer einheitlichen Amtstracht der handelnden Personen. Durch die Amtstracht wird anschaulich, dass jemand eine bestimmte Rolle wahrnimmt und von dieser vereinnahmt wird. Sie markiert aber auch, dass die handelnde Person hinter dem Amt in besonderem Maße zurückzutreten hat und im Gericht ohne Ansehen der verfahrensbeteiligten Personen entschieden wird. Die Amtstracht schafft eine gewisse Distanz zum Interaktionspartner, dem der Amtsträger nicht bloß »von Mensch zu Mensch«, sondern als Repräsentant des Staates begegnet. In diesem Sinne kann damit Macht und ihre Ausübung inszeniert, aber auch der Ausstrahlung von Autorität und Kompetenz aufgeholfen werden.

10. Diese Funktion der Amtstracht wird relativiert oder gar konterkariert, wenn zur Amtstracht auffällige weitere Kleidungsstücke oder Symbole treten, die eine gegenläufige Botschaft vermitteln.

11. Bei Entscheidungen darüber, ob Staatsbedienstete religiös akzentuierte Kleidung bei der Amtsführung tragen dürfen, ist zudem die polyvalente Wirkung von Symbolen zu bedenken.

12. Letztlich lassen sich die Antworten auf die mit religiöser Bekleidung in staatlichen Funktionen aufgeworfenen Fragen nicht einfach aus Verfassungsprinzipien deduzieren. Es spricht viel dafür, dass es mehrere grundrechtlich vertretbare Gestaltungsmöglichkeiten gibt, dass unterschiedliche Strategien im Umgang mit dem aufgezeigten, religiös-weltanschaulicher Pluralität eigenen Konflikt- und Gefährdungspotential gleichermaßen legitim sind. Eine Vielzahl von Wertungen fließt in die Entscheidung ein, die nicht frei von Devisen sein kann. Deshalb hatte die Entscheidung des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts, in solchen Konstellationen dem parlamentarischen Gesetzgeber eine Prerogative zuzugestehen, einiges für sich.

13. Zudem: Anders als in den bisher vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fällen zu religiöser Bekleidung von Lehrpersonal kommt die Tätigkeit in der Justiz für eine typisierende Betrachtung und eine abstrakt-generelle Regelung eher in Betracht. In der Schule geht es um einen langfristigen, offenen Bildungsprozess, bei dem die Schülerinnen und Schüler einer Vielfalt von Eindrücken ausgesetzt werden. Als Sozialisationsort muss die Schule die gesellschaftlich vorhandene Vielfalt repräsentieren, sodass Personen in erkennbar religiöser Kleidung nicht nur als Problem für den Schulfrieden, sondern auch als Bereicherung des Bildungs-

geschehens wirksam werden können. In der Justiz handelt es sich demgegenüber um sachlich und personell klar umrissene Sachverhalte, die in einem formalisierten Verfahren einer Rechtsentscheidung zugeführt werden. Der Staat tritt hier als Wahrer der Rechtsordnung und letztlich als Inhaber des Gewaltmonopols in Erscheinung. Die Interaktion der Verfahrensbeteiligten wird im Wesentlichen durch die Prozessordnungen geprägt. Die Persönlichkeit der Akteure spielt dabei anders als in der Schule eine weitaus geringere Rolle. Das spricht dafür, dass der Gesetzgeber hier eher als in anderen Tätigkeitsfeldern zu einer typisierenden Zuordnung kollidierender Rechtsgüter in der Lage ist, weil auch die Verhältnismäßigkeit typisiert geprüft werden kann.

14. Für die Beteiligung von Schöffen gelten insofern noch einmal andere Maßstäbe, als diese nicht in der Rolle professioneller Berufsrichter, sondern als Repräsentanten der Gesellschaft im Justizwesen in Erscheinung treten und hierbei ein höheres Maß an Diversität erkennbar werden kann.

15. Ein letzter Gedanke: Der Bayerische Verfassungsgerichtshof sah keinen Sachzusammenhang zwischen der mit der Popularklage angegriffenen Norm und der in Bayern verbreiteten Praxis, Gerichtssäle mit Kreuzifixen oder Kreuze auszustatten. Das wirkt doch eigenartig: Schutzmaßnahmen für die gesellschaftliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit, Sachlichkeit und Neutralität der Justiz weit im Vorfeld eines begründeten Anscheins der Parteilichkeit zu ergreifen – und gleichzeitig auf Anordnung der Justizverwaltung das religiöse Zentralsymbol des Christentums in die Verhandlungsräume aufzuhängen. Ihre ursprüngliche Funktion bei der Beweiserhebung (Schwur) haben diese Gerichtskreuze schon lange verloren. Sie verweisen heutzutage für diejenigen, die solche Codierungen noch entschlüsseln können, auf

die (durchaus ambivalente) rechtskulturelle Prägekraft des Christentums oder auf zivilreligiöse Varianten christlicher Theologumina (etwa die demütig machende Überlegung, dass jedes irdische Bemühen um Gerechtigkeit in der nicht erlösten Welt unzulänglich bleiben muss angesichts menschlicher Unvollkommenheit). Aber wenn der Staat im Funktionsbereich der Justiz Regeln implementiert, die anstelle der traditionellen pluralen und gleichberechtigten Offenheit für die Religionen und Weltanschauungen der Bürgerinnen und Bürger einer stärker laizistisch ausgerichteten Logik folgen, muss auch eine gewisse Konsequenz dabei obwalten.

16. Auf dieser Linie hatte dereinst auch die große Kammer des (zumeist in religionsrechtlichen Fragen sehr umsichtig und klug agierenden) Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte argumentiert (EGMR – Große Kammer, Az. 30814/06 – Lautsi, Urteil vom 18.03.2011): Der Staat dürfe Kreuze in Klassenzimmern aufhängen, weil er auch den Schülerinnen und Schülern erlaube, ihre Religion oder Weltanschauung in das Schulleben einzutragen.

17. Rosinenpickerei dagegen ist im Recht aus guten Gründen verpönt. Deshalb: wenn der Staat aus Sorge um das Vertrauen in die Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Professionalität der Justiz Richtern die Kippa und Richterinnen das Kopftuch verbietet, kann er nicht zugleich anordnen, Kreuze im Gerichtssaal aufzuhängen.

Prof. Dr. Hans Michael Heinig, *Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insb. Kirchenrecht und Staatskirchenrecht an der Georg-August-Universität Göttingen*

Erwiderung auf Michael Heinig – Vier Gegenthesen¹

In 17 konzisen Thesen fasst *Michael Heinig* seine Kritik an der Entscheidung des BayVerfGH vom 14.03.2019² zur Vereinbarkeit von Art. 11 Bayerisches Richter- und Staatsanwaltschaftsgesetz (BayRiStAG) mit der Bayerischen Verfassung zusammen. Art. 11 Abs. 2 BayRiStAG untersagt das Tragen religiös oder weltanschaulich geprägter Symbole oder Kleidungsstücke für einen bestimmten Kreis von Amtsträgerinnen in der Justiz in Verhandlungen und bei Amtshandlungen mit Außenkontakt. Hintergrund dieses Verbotsgesetzes ist das Urteil des VG Augsburg aus dem Jahr 2016,³ in dem es feststellte, dass das in meinem Fall ergangene Kopftuchverbot im Referendariat mangels Rechtsgrundlage rechtswidrig gewesen ist. Nachdem der Freistaat noch in dem mich betreffenden Prozess die Auffassung vertrat (und weiterhin vertritt), dass es einer ausdrücklichen gesetzlichen Verbotgrundlage in Gestalt eines Parlamentsgesetzes für den Bereich der Justiz nicht bedürfe, ein Verbot sich vielmehr auf Art. 97 GG i.V.m. §§ 25, 29 DRiG stützen ließe, erging im März 2018 auf Initiative der Staatsregierung im Zuge

der vollständigen Novellierung des BayRiStAG nachträglich doch ein Verbotsgesetz. Dieses ist seit dem 01.04.2018 in Kraft.

¹ Der Beitrag erschien erstmals unter dem Titel »Vier Gegenthesen zum Kopftuchurteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs« am 20.03.2019 auf »Verfassungsblog | On Matters Constitutional« (<https://verfassungsblog.de>). Der Abdruck erfolgt mit freundlicher Genehmigung der Autorin. Die Autorin hat während ihres Referendariats im Freistaat Bayern gegen das ihr in Gestalt einer Auflage erteilte Kopftuchverbot geklagt. Nachdem das Verwaltungsgericht Augsburg der Klage im Juni 2016 stattgegeben hatte, hob der Bayerische Verwaltungsgerichtshof die Entscheidung im März 2018 aus prozessualen Gründen auf. Gegen dieses Urteil ist derzeit die Nichtzulassungsbeschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anhängig. Die Popularklage, die der nun ergangenen Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zugrunde liegt, geht nicht auf die Autorin zurück und ist unabhängig von ihrem Verfahren.

Heinig ist in seiner Eingangsbemerkung beizupflichten, dass der Streit um religiös motivierte Kleidung in einer religiös-pluralen Gesellschaft nicht zielführend ist. Weitergehend bin ich der Überzeugung, dass die Kopftuchdebatte nicht nur relevante integrationspolitische Themen verdrängt, sondern vielmehr als Chiffre für unausgesprochene Differenzen dient: vieles, was unter bildungs- und sicherheitspolitischen Aspekten diskutiert werden müsste, wird in der ideologisch überfrachteten Kopftuchdebatte abgeladen. Man wird den Eindruck nicht los, dass die leidige Kopftuchdebatte ein Substitut für politische Defizite in vielen anderen emotional aufgeladenen Bereichen, insbesondere der Migration, ist. Auch stimme ich mit *Heinig* darin überein, dass der Entscheidung des BayVerfGH ein unübersehbarer Dezisionismus innewohnt.

Doch in einigen Punkten verdienen seine Thesen Widerspruch. Dabei werde ich nur insoweit erwidern, als dies eine Replik erfordert. Diese Kurzreplik erhebt insbesondere nicht den Anspruch einer umfassenden Besprechung der aus meiner Sicht in vielerlei Hinsicht unzulänglichen Entscheidung des BayVerfGH. Zu den vielen kritikwürdigen Punkten dieser Entscheidung gehören insbesondere die konstruierte Differenzierung zwischen der Norm und ihrem Vollzug (Rn. 19) sowie der Widerspruch zwischen der vorgeblichen »institutionelle[n] Neutralität« (Rn. 34) und dem staatlichen Anbringen von Kreuzen in Gerichtssälen. Der Vollzug einer Norm kann bei der Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit gerade nicht außer Acht gelassen werden, insbesondere dann nicht, wenn ein gleichheitswidriger Vollzug bereits in der Norm selbst angelegt ist. Das soll jedoch hier nicht weiter vertieft werden. Allgemein wurde zur Debatte schon auf dem Verfassungsblog schon vielfach – und aus meiner Sicht hinreichend – Stellung bezogen.⁴

1. Die Amtstracht schaffe, so schreibt *Heinig*, »eine gewisse Distanz zum Interaktionspartner«, der Amtsträger trete dadurch »nicht bloß ‚von Mensch zu Mensch‘, sondern als Repräsentant des Staates« auf, was auch der Inszenierung von Macht diene. Diese Funktion würde konterkariert, wenn zur Amtstracht zusätzlich religiös konnotierte Kleidungsstücke oder Symbole treten. Doch aus der Tradition der Amtstracht auf ein pauschales Verbot zu schließen, das überdies einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff⁵ darstellt, kann verfassungsrechtlich nicht überzeugen. Dienstkleidung sollte nicht derart überhöht, sondern im Hinblick auf ihre Tradition und Funktion betrachtet werden. Anders gewendet: Es kann nicht stets vom Vorliegen einer Amtstracht auf ein strikteres Neutralitätsgebot geschlossen werden. Öffentlich bestellte Dolmetscher in Gerichtsverfahren oder Sachverständige mögen keiner Amtstrachtpflicht unterliegen, haben aber ebenso Objektivität walten zu lassen und im Zweifel einen stärkeren Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens als Rechtspflegerinnen, für die das Verbot wiederum gilt. Außerdem geht der Gesetzgeber selbst von diesem Widerspruch nicht aus. Denn er verbietet ein Kopftuch nur dann, wenn die Amtsträgerin »Bürgerkontakt« hat bzw. eine Amtshandlung mit Außenkontakt vornimmt. Doch warum sollte ein Kopftuch bei einer Urteilsverkündung, bei der keine Prozessbeteiligten anwesend sind, oder im richterlichen Beratungsraum getragen werden dürfen, sonst aber nicht? Es ist u.a. dieser absurde, praxis- und lebensfremde Gehalt von Art. 11 BayRiStAG, der verfassungsrechtliche Rechtferti-

gungsversuche so schwer bemüht erscheinen lässt. Ich halte es aus demokratie- und pluralismustheoretischer Sicht⁶ für unzulässig, Amtsträger/innen von der Gesellschaft derart zu abstrahieren. Wenn der »Staat« die Summe von Partikularinteressen ist, müssen seine Repräsentanten diesen Pluralismus auch sichtbar abbilden. Fällt nicht der von *Gustav Radbruch* in Bezug auf den Einfluss politischer Parteien so benannten »Lebenslüge des Obrigkeitsstaates«⁷ anheim, wer die heterogene Gesellschaft in staatlichen Einrichtungen gänzlich auszublenden versucht? Auch fragt sich, inwiefern die Robe der Anwaltschaft eine andere Beurteilung verdient, als die der Richterin? Warum sollte die Landesanwältin kein Kopftuch tragen dürfen, die Anwältin jedes anderen staatlichen Hoheitsträgers wiederum schon? Oder darf sie es nicht? Es löst solche Wertungswidersprüche aus, wenn der Amtstracht ein unangemessen hohes verfassungsrechtliches Gewicht beigemessen wird.

2. *Heinig* betont zu Recht die Formalisierung des Gerichtsverfahrens. Und ja, die »[d]ie Interaktion der Verfahrensbeteiligten wird im Wesentlichen durch die Prozessordnungen geprägt. Die Persönlichkeit der Akteure spielt dabei anders als in der Schule eine weitaus geringere Rolle.« – Nur, lässt sich nicht genau daraus auch der Gegenschluss ziehen, dass sichtbare Religiosität eben zulässig sein muss? Wenn doch die Persönlichkeit der Akteure angesichts der Formalisierung kaum eine Rolle spielt, ist nicht der staatlich veranlasste religiöse Zwang, wie ihn eine Verletzung der negativen Glaubensfreiheit voraussetzt, noch viel eher ausgeschlossen? Und ist eine abstrakt-typisierende Betrachtungsweise zu Lasten der individuellen Glaubensfreiheit nicht noch viel weniger angebracht, wenn rechtsstaatliche Mechanismen, wie die Überprüfbarkeit, Nachvollziehbarkeit und v.a. auch Öffentlichkeit gerichtlicher Verfahren, gewährleistet sind? Geschlecht, Glaube, Herkunft – das sind Persönlichkeitsmerkmale, die als »allgemeine Gesichtspunkte« einer Richterperson im Sinne von § 18 Abs. 2 BVerfGG gelten und die für sich allein keine Zweifel an der Unvoreingenommenheit begründen.

3. In Bezug auf die negative Glaubensfreiheit Dritter befand das BVerfG bereits 2003 in der Leitentscheidung *Ludin*,⁸ dass sich der Staat eine individuelle religiöse Überzeugung einzelner Staatsbedienstete im Unterschied zum staatlich veranlassten Symbol nicht zurechnen lassen muss. Der BayVerfGH sieht dies für den Bereich der Justiz genau

2 BayVerfGH, Entsch. v. 14.03.2019 – Vf. 3-VII-18.

3 VG Augsburg, Urt. v. 30.06.2016 – Au 2 K 15.457; aufgehoben durch BayVGH, Urt. v. 07.03.2018 – 3 BV 16.2040.

4 A. *Sandhu*, Der »Anschein der Neutralität« als schützenswertes Verfassungsgut?, *VerfBlog* 2017/1/09 = BDVR-Rundschreiben 1/2017, S. 9 ff.; A. K. *Mangold*, Justitias Dresscode: Wie das BVerfG Neutralität mit »Normalität« verwechselt, *VerfBlog* 2017/7/06; N. *Samour*, Rechtsreferendarin mit Kopftuch: Rosa Parks im Zuschauerraum des Gerichts, *VerfBlog* 2017/7/07.

5 BVerfG, Beschl. v. 27.01.2015 – 1 BvR 471/10, Rn. 90.

6 S. dazu *Chr. van Ooyen*, in: M. H. Möllers/van Ooyen (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und Öffentliche Sicherheit, 2011, S. 139 ff.

7 G. *Radbruch*, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), *HdBStR* Bd. 1, 1930, S. 289.

8 BVerfGE 108, 282 (306).

umgekehrt. Zwar hat auch das BVerfG in seiner einstweiligen Anordnung⁹ die Verletzung der negativen Glaubensfreiheit durch das Kopftuch bei Referendarinnen in den Raum gestellt – dies kursorisch und ohne auf die fehlende Zurechenbarkeit näher einzugehen. Doch lassen sich diese Erwägungen auf den bayerischen Kontext nicht unbesehen übertragen. Der BayVerfGH misst mit zweierlei Maß, wenn er den Prozessbeteiligten im Gegensatz zum BVerfG einerseits nicht zumutet, im Kopftuch eine persönliche Glaubensüberzeugung zu erkennen, gleichzeitig aber beim staatlicherseits veranlassten Kreuz eine Differenzierungsgebe unterstellt, die selbst Fachkundige überfordern dürfte: Da das Kreuz von der Gerichtsverwaltung und nicht von einzelnen Richtern angebracht würde, so der BayVerfGH, könne es keine Zweifel an der Neutralität einzelner Amtsträger hervorrufen. Insbesondere angesichts der partiellen Personalunion von Gerichtsverwaltung und Richterschaft erstaunt diese Argumentation doch sehr. Zu Recht kritisiert *Heinig* insofern diese Einseitigkeit. Doch zugleich wird verkannt, dass eine vergleichbare Einseitigkeit auch der in seiner 16. These positiv erwähnten EGMR-Entscheidung (*Lautsi*)¹⁰ innewohnt, in der die Große Kammer das Kreuz als »passives« Symbol im Unterschied zum Kopftuch als »starkes« Symbol interpretiert und mangels beeinflussender Wirkung auf Schüler für zumutbar hält.¹¹ Ähnlich wie der Freistaat beurteilt der EGMR die Wirkung von Kreuz und Kopftuch nicht widerspruchsfrei, sondern lässt subjektive Präferenzen erkennen. Auch bei *Heinig* klingt diese Interpretation an, wenn er in These 10 in Bezug auf das Kopftuch davon spricht, dass »auffällige weitere Kleidungsstücke« die Funktion der Amtstracht konterkarieren: doch was ist auffällig? Und wieso wird ein unauffälliges Kopftuch, das sich der Amtstracht optisch unterordnet, nicht im Sinne einer »reasonable accommodation«, wie sie im anglo-amerikanischen Kontext praktiziert wird, als milderer Mittel bedacht? Erst diese unterschiedliche Bewertung der Symbolwirkung führt beim Kopftuch zur Annahme einer staatlichen Zwangswirkung auf Prozessbeteiligte. Man könnte das Kopftuch auch als profanen Kleidungsstück betrachten, dessen Wirkung durch die Robe neutralisiert und durch den Anblick der übrigen heterogenen Staatsbediensteten relativiert wird. Eine staatliche Zwangswirkung von gewisser Intensität und Dauer, die dazu führen würde, dass tatsächlich die negative Glaubensfreiheit tatsächlich tangiert wäre, erschiene bei dieser Betrachtungsweise doch sehr fernliegend.

4. Weiter geht *Heinig* davon aus, dass »in Bereichen, in denen das staatliche Gewaltmonopol für Bürgerinnen und Bürger unmittelbar erlebbar ist«, dem Neutralitätsgrundsatz womöglich ein anderes Gewicht beizumessen sei. Doch diese Fokussierung bewirkt, dass Verbotsgesetze in der Justiz zu oberflächlich unter dem Reizwort »Kopftuch der Richterin« diskutiert werden. Dies mag argumentativ vorzugswürdig sein, weil eine Rechtfertigung für viele mit Verweis auf

Machtausübung und Gewaltmonopol auf den ersten Blick plausibel erscheinen mag. Doch damit macht man es sich zu leicht. *Heinig* spricht zwar an anderer Stelle allgemeiner von »Gerichtsperson« oder »Justizbediensteten«, ohne jedoch daraus differenzierende Schlüsse für die Rechtfertigung zu schließen. Dabei wird in der Rechtswirklichkeit von den durch das Verbot in Art. 11 BayRiStAG betroffenen Berufskategorien das hauptamtliche Richteramt mit hoher Wahrscheinlichkeit der seltenste Anwendungsfall sein. Es betrifft nämlich auch ehrenamtliche Richterinnen, Staatsanwältinnen und gar Landesanwälten, die den Freistaat in Gerichtsverfahren vertreten und – vermittelt durch das bayerische Ausführungsgesetz zum GVG – auch Rechtspflegerinnen und Rechtsreferendarinnen bei der Wahrnehmung richterlicher und staatsanwaltschaftlicher Tätigkeiten. Vor diesem Hintergrund genügt es m.E. nicht, auf das Gewaltmonopol hinzuweisen oder die negative Glaubensfreiheit ins Feld zu führen, wenn ein Großteil der Betroffenen eben keine Zwangsgewalt ausübt. Es genügt auch nicht, die jeweils vorgeschriebene Amtstracht zu betonen, wenn ein Teil der Betroffenen keine Amtstracht trägt. *Heinig* will zwar bei Schöffinnen »ein höheres Maß an Diversität« walten lassen, doch wie lässt sich dies angesichts ihrer richterlichen Funktion in der Hauptverhandlung (§ 30 GVG) mit dem Kopftuchverbot für Berufsrichterinnen vereinbaren? Dass Grundrechtseingriffe einer Rechtfertigung bedürfen und abstrakt-typisierende Betrachtungsweisen nur in Ausnahmefälle verfassungsrechtlich zulässig sind, gerät in der Debatte schnell in den Hintergrund. Es steht noch immer der Verbotsgesetzgeber unter dem qualifizierten Begründungszwang, wenn er die Muslimin mit Kopftuch in der Justiz pauschal zur latenten Gefahr erklärt.

Aqilah Sandhu, Ass. Jur., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht sowie Gesetzgebungslehre (Prof. Dr. Matthias Rossi) an der Universität Augsburg

9 BVerfG, Beschl. v. 27.06.2017 – 2 BvR 1333/17, Rn. 53.

10 EGMR, Entsch. v. 18.03.2011 – 30814/06.

11 EGMR, Entsch. v. 18.03.2011 – 30814/06, Rn. 72.



Neue Richter, schnellere Planungsverfahren und die EU als Rechtsgemeinschaft Interview mit Guido Wolf, Minister der Justiz und für Europa des Landes Baden-Württemberg

Stärker noch als in anderen Bundesländern ächzt die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden-Württemberg unter der Flut der Asylgerichtsverfahren. Die Neueingangszahlen entsprechen in etwa den Erledigungszahlen und ein nennenswerter Abbau des Bestandes von rund 40.000 offenen Asylgerichtsverfahren Ende 2017 konnte bisher nicht erfolgen. Im Nachtragshaushalt 2019 sind nun 80 neue Richterstellen vorgesehen. Diese zu besetzen dürfte indes schwierig sein: der Wettbewerb um gute Absolventen, die als Proberichter in Frage kommen, wird immer härter, abgeordnete Richter aus anderen Gerichtsbarkeiten und Richter auf Zeit sind schwer zu finden. Wie wollen sie die offenen Stellen besetzen?

Sie sagen es: Die Verwaltungsgerichte im Land haben sich in den vergangenen drei Jahren historisch hohen Eingangszahlen im Asylbereich gegenübergesehen. Um den dadurch aufgelaufenen Verfahrenstau abzubauen, haben wir mit dem Nachtragshaushalt 2018/2019 80 zusätzliche Stellen für Verwaltungsrichterninnen und Verwaltungsrichter und 50 Neustellen im Unterstützungsbereich geschaffen. Die Besetzung dieser neu geschaffenen Stellen bedeutet für uns in der Tat eine große Herausforderung, die wir aber mit viel Schwung angegangen sind. So konnten wir schon bis Mitte März und damit noch vor dem haushaltsrechtlichen Zugang der Neustellen zum 1. April für mehr als die Hälfte der Richterstellen geeignete Juristinnen und Juristen gewinnen. Damit sind wir bei der Besetzung der Neustellen auf einem sehr guten Weg, zumal wir damit rechnen, dass auch die weitere Personalgewinnung entsprechend erfreulich verlaufen wird.

Bei der Besetzung der neugeschaffenen Stellen setzen wir zunächst auf Neueinstellungen von Proberichterinnen und Proberichtern. Die Gewinnung von gut qualifizierten Nachwuchskräften für den höheren Justizdienst ist und bleibt eine unserer ganz zentralen Aufgaben. Daher freue ich mich besonders, dass wir viele neue Kolleginnen und Kollegen aus der Examenskampagne des vergangenen Herbstes gewinnen konnten. Ebenso rechnen wir für die kommenden Wochen mit zahlreichen Bewerbungen aus der aktuellen Frühjahrskampagne der Zweiten juristischen Staatsprüfung. Neben diesen Neueinstellungen setzen wir – auch um zu einer ausgewogenen Personalstruktur zu gelangen – zudem auf Abordnungen aus den anderen Gerichtsbarkeiten. Auch hier haben wir Dank der Solidarität innerhalb der baden-württembergischen Justiz schon Vie-



Minister der Justiz und für Europa Guido Wolf

les erreicht und in beachtlichem Umfang Kolleginnen und Kollegen an die Verwaltungsgerichte abgeordnet. Schließlich unterstützen wir die Verwaltungsgerichte mit beruflerfahrenen Beamtinnen und Beamten aus der Verwaltung, die dort als Richterinnen und Richter auf Zeit vorübergehend arbeiten werden. Wenn wir alles das zusammennehmen bin ich sehr zuversichtlich, dass wir noch in diesem Jahr auch die zweite Hälfte der 80 neu geschaffenen Richterstellen werden besetzen können.

Ist mit Blick auf die ab 2024 drohende Pensionierungswelle ein weiterer Personalaufbau notwendig?

Nein. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden-Württemberg ist hinsichtlich ihrer Altersstruktur bestens aufgestellt. Unseren Personalplanungen lässt sich nichts dafür entnehmen, dass es ab 2024 eine Pensionierungswelle geben wird. Das unterscheidet uns etwa von den neuen Bundesländern, wenn dort die starken Einstellungsjahrgänge aus der Zeit nach der Wende in den Ruhestand treten wer-

den. Wir haben das Glück, dass unsere Einstellungspraxis seit jeher kontinuierlich verlief, was sich nun in gleichmäßigen Pensionierungszahlen widerspiegelt. Dabei achten wir aber auch darauf, die ruhestandsbedingten Nachbesetzungen frühzeitig in den Blick zu nehmen und durch eine vorausschauende Personalentwicklung Vakanzen möglichst zu vermeiden. Alles das hilft uns, Brüche im Personalbestand zu vermeiden und Übergänge fließend zu gestalten.

Eng verbunden mit der Suche nach geeignetem richterlichen Personal ist die Frage nach einer angemessenen Besoldung. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 05.05.2015 deutliche Kritik an der Besoldungshöhe geübt und den Besoldungsgesetzgebern klare Vorgaben gemacht. Die Länder bemühen sich seitdem, die vom Bundesverfassungsgericht definierte Untergrenze gerade nicht zu unterschreiten. Sind Sie mit dieser Entwicklung zufrieden? Planen Sie hier Änderungen?

Die amtsangemessene Richterbesoldung ist ein Verfassungsgebot. Sie ist aber auch die Voraussetzung für eine unabhängige und leistungsstarke Justiz, zumal wir in einem Wettbewerb um die besten Nachwuchskräfte stehen. Das Bundesverfassungsgericht hat in der von Ihnen angesprochenen Entscheidung Kriterien für eine amtsangemessene Besoldung entwickelt. Diesen Anforderungen an die Richterbesoldung wird Baden-Württemberg gerecht, ja noch mehr: Verglichen mit anderen Bundesländern und dem Bund hat Baden-Württemberg das drittbeste Besoldungsniveau. Es kann also nicht die Rede davon sein, dass die Besoldung im Land hart an der verfassungsrechtlichen Grenze verlief. Nein, unser Ziel ist es, unsere Spitzenposition im Besoldungsranking der Länder auch in Zukunft zu sichern. Mit der zeit- und inhaltsgleichen Übernahme des aktuellen Tarifabschlusses für Angestellte auf die Besoldung der Richterinnen und Richter sowie der Beamtinnen und Beamten hat Baden-Württemberg hier bereits ein deutliches Signal gesetzt. Darüber hinaus haben wir in dieser Legislaturperiode die Absenkung der Eingangsbesoldung bei Berufsanfängern abgeschafft und damit den Justizdienst gerade für junge Juristinnen und Juristen attraktiver gemacht.

Sind zur Bewältigung der Belastung durch Asylverfahren strukturelle Veränderungen im Bereich des Asylrechts auf nationaler oder europäischer Ebene notwendig?

Der eben beschriebene Personalaufbau ist natürlich nur die eine Seite. Denn wir müssen uns auch immer fragen, wie wir die rechtlichen Voraussetzungen verbessern können, damit unsere Verwaltungsgerichte die Asylverfahren in angemessener Zeit und rechtstaatlich einwandfrei zum Abschluss bringen können. Daneben ist aber auch die EU gefragt, durch einen verbesserten Schutz der Außengrenzen die Zahl der zu uns kommenden Asylsuchenden und damit auch die Zahl der Asylverfahren weiter zu reduzieren. Hier wurde in den vergangenen Jahren sicherlich schon einiges erreicht, es wäre aber falsch zu glauben, dass es nicht noch weiterer Anstrengungen bedürfte.

Daneben ist auf der Ebene der EU schon seit längerem ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) in Planung. Dieses würde zu einer weiteren Vereinheitlichung des Asylverfahrensrechts in der EU und damit zu einer Angleichung auch der richterlichen Entscheidungen führen. Derzeit ist aber noch nicht klar, wann und ob es überhaupt zu einem entsprechenden Rechtsakt auf europäischer Ebene kommen wird. Umso wichtiger ist es, dass wir auf nationaler Ebene nicht nachlassen, das Asylprozessrecht an die gewachsenen Herausforderungen anzupassen, dieses zu verbessern. Eine solche Verbesserung wäre die Schaffung einer Tatsachenfeststellungskompetenz des Bundesverwaltungsgerichts für Tatsachen von grundsätzlicher Bedeutung. Das ermöglichte es, entsprechend bedeutsame Tatsachenfragen, etwa die allgemeine Gefahrenlage in einem bestimmten Herkunftsstaat, durch das Bundesverwaltungsgericht klären zu lassen. Für die Verwaltungsgerichte bedeutete das eine erhebliche Entlastung, weil die entsprechenden Tatsachen im Einzelfall nicht mehr aufwendig ermittelt werden müssten. Wie ich höre, wird derzeit auf Bundesebene eine entsprechende Gesetzesinitiative vorbereitet. Wir dürfen also davon ausgehen, dass in diese Angelegenheit alsbald Bewegung kommt.

Welche weiteren Bereiche des Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrechts bedürfen Ihrer Ansicht nach einer Überarbeitung? Welche Möglichkeiten gibt es zum Beispiel Planungsverfahren zu beschleunigen? Ist die Zulassungsberufung in ihrer jetzigen Form noch zeitgemäß?

Die Beschleunigung der Gerichtsverfahren bei Planungsentscheidungen liegt mir sehr am Herzen. Denn die Verwirklichung wichtiger Infrastrukturprojekte darf vor Gericht nicht über das für eine sorgfältige Prüfung unerlässliche Maß hinaus verzögert werden. Gerade hier brauchen alle Beteiligten schnell Klarheit. Daher habe ich mich auf der zurückliegenden Justizministerkonferenz dafür ausgesprochen, die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte beziehungsweise Verwaltungsgerichtshöfe um Streitigkeiten über Planfeststellungsverfahren für Landesstraßen, Häfen, Wasserkraftwerke und bergrechtliche Planfeststellungsverfahren zu erweitern. Denn die Konzentration des gerichtlichen Verfahrens auf eine Tatsacheninstanz trägt zur Beschleunigung der Planungsverfahren bei. Besonders freut mich, dass sich das Vorhaben mittlerweile im Gesetzgebungsverfahren befindet. Das zeigt mir, dass die Länder auch über die Justizministerkonferenz wichtige Impulse für die Rechtsentwicklung im Bund geben können.

Die Modifikation oder gar Abschaffung der Zulassungsberufung, das ist ein Thema, über das sich trefflich diskutieren lässt und auf der zurückliegenden Justizministerkonferenz haben wir das auch ausführlich getan. Im Grundsatz bin ich allerdings der Ansicht, dass sich das Berufungszulassungsverfahren bewährt hat und deshalb beibehalten werden sollte. Über mögliche punktuelle Modifikationen sollten wir meiner Ansicht nach erst sprechen, wenn wir die gegenwärtigen Herausforderungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Folge der vielen Asylverfahrenseingänge bewältigt haben.

Im »Pakt für den Rechtsstaat« wurden vom Bund 2000 neue Richterstellen versprochen. Wie sieht es hier mit der Umsetzung aus?

Die Politik hat erkannt, dass es ohne eine starke Justiz auch keinen starken Rechtsstaat geben kann. Das ist, auch wenn wir in die Vergangenheit schauen, eine durchaus erfreuliche Entwicklung. Bund und Länder haben sich daher im sog. »Pakt für den Rechtsstaat« darauf geeinigt, dass der Bund den Ländern einmalig 220 Mio. € zur Schaffung von 2.000 Neustellen für Richter und Staatsanwälte zuweist. Das Geld soll in zwei Tranchen fließen. Voraussetzung für die Auszahlung der ersten Tranche über 110 Mio. € ist, dass die Länder nachweisen, seit 2017 1.000 Stellen für Richter und Staatsanwälte geschaffen zu haben. Diese Voraussetzungen sind schon jetzt – auch Dank der vielen Neustellen in Baden-Württemberg – erfüllt. Daher gehe ich davon aus, dass der Bund die Auszahlung der ersten Tranche zeitnah in die Wege leitet.

Sie sind auch Minister für Europa und haben gesagt: »Die Frage, wie wir die Rechtsstaatlichkeit in Europa besser schützen können, wird eine Schicksalsfrage für die Zukunft der EU sein.« Welches sind die geeigneten Mittel, um die Rechtsstaatlichkeit in Europa zu sichern bzw. wiederherzustellen? Sollte die Auszahlung von Fördermitteln an die Einhaltung bestimmter Grundsätze geknüpft werden oder verstärkt diese Vorgehensweise gerade die Abneigung der Bevölkerung gegen die EU in den betroffenen Mitgliedstaaten in Zeiten der Asylkrise?

Die EU ist ihrem Wesen nach eine Rechtsgemeinschaft. Sie gründet sich auf Verträge, deren Einhaltung vom Gerichtshof der Europäischen Union überwacht wird. Wir müssen wieder das Bewusstsein dafür schärfen, dass die Vertragstreue innerhalb der EU von fundamentaler Bedeutung ist. Nur auf dieser sicheren Grundlage können wir politisch über die besten Lösungen streiten. Wir brauchen eine Kultur der Rechtsstaatlichkeit und diese müssen wir auch mit rechtlichen Hebeln stützen und durchsetzen. So trete ich seit langem dafür ein, die Auszahlung von Fördermitteln mit Auflagen zu versehen und mit der Einhaltung von rechtsstaatlichen Grundsätzen zu verknüpfen. Es wäre schwer verständlich, wenn die EU Fördermittel an Länder auskehrte, die wegen rechtsstaatlicher Defizite nicht die Gewähr für deren rechtmäßige und zweckentsprechende Verwendung leisteten. Darüber müssen wir im Zusammenhang

mit der Aufstellung des neuen Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 sprechen. Ich halte dieses Anliegen durchaus für vermittelbar. Es wäre doch verheerend, wenn wir in dieser für die Zukunft der EU entscheidenden Frage falsche Rücksicht auf ein paar wenige Länder nähmen, die von der EU finanziell profitieren möchten, ohne die damit verbundenen Rechtspflichten anzunehmen.

Welches sind aus Ihrer Sicht weitere Änderungen, die notwendig sind, um die EU zukunftsfähig zu machen?

Die Landesregierung hat im Januar 2019 ihr Europa-Leitbild beschlossen. Das ist unser Beitrag zur Zukunftsdebatte der EU. Neben der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der EU ist uns auch das Subsidiaritätsprinzip ein wichtiges Leitmotiv. Subsidiarität muss zum entscheidenden Maßstab für die Verteilung von Aufgaben werden. Es geht uns um die Erhaltung eigener Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten und Regionen. Ein wichtiges Anliegen ist auch, die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger in der EU zu erhöhen. Die Vernetzung der Volkswirtschaften und der Schengen-Raum ohne Binnengrenzen sind bedeutende Errungenschaften der EU. Allerdings nutzen auch Kriminelle die Möglichkeiten des grenzenlosen Verkehrs und schaden damit der Akzeptanz der EU. Wir müssen deshalb enger zusammenarbeiten, um Straftaten zu verhindern und aufzuklären. Das gilt gerade auch bei Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus oder die Cyberkriminalität. In den vergangenen Jahren hat die EU eine Vielzahl von Sicherheitsvorkehrungen, wie etwa Datenbanken, geschaffen. Hier braucht es eine Bestandsaufnahme und Bewertung. Neben dem bereits angesprochenen verbesserten Schutz der EU-Außengrenzen benötigen wir auch ein biometrisches Ein- und Ausreiseregister. Denn die Behörden müssen wissen, wer sich im Schengen-Raum aufhält. Daneben bleibt es eine Daueraufgabe, den Binnenmarkt an die aktuellen Herausforderungen der Digitalisierung und Globalisierung anzupassen. Die Standards der sozialen Marktwirtschaft müssen auch für digitale Geschäftsmodelle gelten und weiterentwickelt werden.

Das Interview führte Katrin Silja Kurz, Berlin



Das Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße

Das Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße ist eines der vier Verwaltungsgerichte des Landes Rheinland-Pfalz. Es könnte auch »Pfälzisches Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße« heißen, denn es liegt im Herzen des südlichen Landesteils Pfalz. Sein Zuständigkeitsbereich erstreckt sich seit dem 01.01.1978 auf das ganze Gebiet der ehemals bayerischen Pfalz, vom Donnersbergkreis im Norden bis zur französischen Grenze südlich von Bad Bergzabern und Pirmasens, im Westen bis an die saarländische Grenze und im Osten bis zum Rhein als Grenze zu Baden-Württemberg.

Ein wenig Geschichte¹

Die Pfalz gehörte von 1816 bis 1945 zu Bayern. Hier wurde mit dem Gesetz »betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes und das Verfahren in Verwaltungsstreitsachen« vom 08.08.1878 erstmals eine Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeführt. Auf der Unter- und Mittelstufe waren jedoch Verwaltungsbehörden bzw. dort angesiedelte weisungsfreie sog. Regierungssenate zuständig. Ein echtes Gerichtsverfahren gab es nur in dritter Instanz vor dem Verwaltungsgerichtshof in München².

Nach Ende des Zweiten Weltkriegs war die Pfalz wie auch Rheinhessen Teil der französischen Besatzungszone. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde durch Rundverfügung des Oberregierungspräsidiums Hessen-Pfalz vom 11.09.1946 mit Wirkung zum 15.09.1946 wieder eingeführt. Jetzt wurden auch auf der Mittelstufe Verwaltungsgerichte eingerichtet, die bei den Regierungspräsidien angesiedelt waren. Damit entstand das Bezirksverwaltungsgericht Neustadt an der Haardt (und zunächst auch ein selbständiges Bezirksverwaltungsgericht beim Regierungspräsidium in Mainz). Für das Verfahren galten anfangs noch die Vorschriften aus der Zeit vor dem 30.01.1933³. Durch das rheinland-pfälzische Verwaltungsgerichtsgesetz vom 14.04.1950⁴ und die Erste Durchführungsverordnung vom 20.09.1950⁵ wurde das Bezirksverwaltungsgericht Neustadt an der Haardt nun erste Gerichtsstanz für die Pfalz und Rheinhessen. Das bis dahin noch selbständige Bezirksverwaltungsgericht Mainz erhielt den Status einer auswärtigen Kammer; 1972 kam eine weitere auswärtige Kammer in Mainz hinzu. Erst durch das Gerichtsorganisationsgesetz vom 05.10.1977 wurde in Folge einer Gebietsreform das neue selbständige Verwaltungsgericht Mainz gebildet⁶.

Die Verbundenheit des Verwaltungsgerichts Neustadt zum Verwaltungsgericht Mainz ist aber bis heute erhalten geblieben: Zunächst hatten auch Richter aus Neustadt bei den Außenkammern Mainz gearbeitet, darunter auch mehrere spätere Präsidenten des Gerichts. Als vom 11.02.1980

bis zum 28.02.1981 das Verwaltungsgericht Neustadt zunächst zentral für alle Asylverfahren des Landes Rheinland-Pfalz zuständig geworden war, begann eine Reihe junger Verwaltungsrichter aus der Region Mainz ihr Richterleben in Neustadt. In den 1990er Jahren, den Spitzenzeiten des – aus heutiger Sicht ersten – Asyl-Booms, arbeiteten wiederum junge Mainzer Kolleginnen und Kollegen in Neustadt mit, bevor sie nach und nach in ihre rheinhessische Heimat zurückkehrten. Umgekehrt ließen sich später aus Neustadt Richter und auch Beamte des Gerichts für eine gewisse Zeit ans VG Mainz abordnen, um die dortige Personalknappheit zu lindern.

Glücklicherweise wurde es nicht erforderlich, im Jahr 2011 einer größeren Zahl von Kolleginnen und Kollegen aus Mainz Zuflucht zu bieten. Das für alle Justizangehörigen völlig überraschende Vorhaben der damaligen rot-grünen Regierungskoalition, nicht nur das Oberlandesgericht Koblenz und die dortige Generalstaatsanwaltschaft, sondern auch einen der vier Verwaltungsgerichtsstandorte im Land aufzulösen⁷ – wobei schnell deutlich wurde, dass es sich um Mainz handeln sollte –, konnte letztlich verhindert werden.⁸ Wir hätten die Mainzer aber notfalls mit offenen Armen aufgenommen.

Die räumliche Situation

Bei der Lektüre der in dieser Zeitschrift bereits veröffentlichten Porträts anderer Verwaltungsgerichte fällt auf, dass manche Gerichte stolze denkmalgeschützte Domizile haben.⁹

- 1 Ausführlichere Darstellung zur Geschichte des Gerichts bis Anfang 1997: Annette Cambeis-Glenz, 50 Jahre Verwaltungsgericht Neustadt a.d. Weinstraße, in: 50 Jahre Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Rheinland-Pfalz, Eine Chronik, Schriftenreihe des Ministeriums der Justiz Rheinland-Pfalz, Band 7, 1997.
- 2 Quelle: Verwaltungsgerichtsrat Hans Schröter, Notizen zur Geschichte des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße vom 15.02.1970, Generalakten des VG Neustadt.
- 3 So Schröter, a.a.O. (s. Fn.2).
- 4 GVBl. S. 102.
- 5 GVBl. S. 273.
- 6 PräsVG Hans Zimmermann, Ergänzender Bericht über die Entstehungsgeschichte der Justizbehörden vom 23.10.1981, Generalakten des VG Neustadt.
- 7 Sog. »Justizstrukturreform«-Plan aus dem Koalitionsvertrag der 2011 neu ins Amt gekommenen rot-grünen Koalition.
- 8 Vgl. BDVR Rundschreiben 02/2011, S. 79/80; auch die Pläne zur Auflösung des OLG Koblenz und der dortigen Generalstaatsanwaltschaft und deren Angliederung an das Pfälzische OLG Zweibrücken scheiterten, vor allem wegen des entschiedenen Widerstands der Betroffenen.



Gerichtsgebäude

Das Verwaltungsgericht Neustadt kann in seiner Geschichte auf kein solch außergewöhnliches Gebäude verweisen. Es war zunächst im Haus der Industrie- und Handelskammer, Friedrich-Ebert-Straße 11, untergebracht, zog dann 1955 ins benachbarte Gebäude der Bezirksregierung in der Friedrich-Ebert-Straße 14 um und Anfang 1970 in die Theodor-Körner-Straße 7. Seit dem 01.10.1977 hat es seine dauernde Heimat in dem damals neu erbauten modernen Justizgebäude in der Robert-Stolz-Straße 20 gefunden, zusammen mit dem Amtsgericht Neustadt an der Weinstraße und dem Finanzgericht Rheinland-Pfalz. Das jetzt als Justizzentrum bezeichnete Gerichtsgebäude am nördlichen Stadtrand liegt verkehrsgünstig zur Autobahn A 65. Es ist inzwischen auch von Supermärkten und Cafés umgeben und liegt in der Nachbarschaft mehrerer Schulen. Mit der Bahn ist es über den Haltepunkt Neustadt-Böbig und einen kurzen Fußweg gut zu erreichen.

Das eher schmucklose Flachdachgebäude, bestehend aus dem siebengeschossigen Hauptgebäude mit Büros und Arbeitszimmern und dem angeschlossenen eineinhalbgeschossigen Trakt, in dem sich vor allem die Sitzungssäle befinden, bot anfangs allen drei Gerichtszweigen genügend Platz. In den schon erwähnten Spitzenzeiten der Asylverfahren war allerdings eine erhebliche Personalaufstockung des Verwaltungsgerichts erforderlich. Die uns bis dahin zur Verfügung stehenden Räume im Justizgebäude reichten – ganz ähnlich, wie es für das VG Darmstadt geschildert wurde¹⁰ – definitiv nicht mehr aus. Es gelang glücklicherweise, zum 01.10.1994 zusätzliche Räume in einem Mietshaus ganz in der Nähe anzumieten, in dem das Gericht dann seine Außenstelle betrieb. Diese wurde vor allem von jungen Proberichtern »bewohnt«, die dort mehr oder weniger unter sich waren und sich damit offensichtlich recht wohl fühlten.

Die Aufteilung in Haupthaus und Außenstelle endete erst im Oktober 1997, nachdem das Staatsbauamt¹¹ das Justiz-

gebäude durch einen Schiffsbugartigen Anbau nach Süden hin hatte vergrößern lassen, so dass genügend zusätzliche Räume entstanden. Dadurch wurde das Gebäude allerdings – wie viele meinen – nicht gerade schöner, zumal viele Bauelemente nicht an den Bestand angeglichen wurden. So sind etwa die Fenster im Anbau weiß, im Altbau rotbraun. Inzwischen besteht aber Hoffnung auf Besserung, wenn die jetzt teilweise maroden alten Fenster eines Tages doch noch ausgetauscht und hoffentlich den neuen angeglichen werden. Sollte das allerdings ebenso langsam vonstatten gehen wie die Modernisierung der sanitären Anlagen des Hauses vor zwei Jahren, dann werden wohl viele Kollegen noch einige Zeit im Durchzug bzw. hinter zugeschraubten Fenstern sitzen müssen¹².

Wenige Jahre vor dieser Maßnahme hatte es aus Brandchutzgründen schon eine langwierige Deckensanierung gegeben, die viel Schmutz und Einschränkungen mit sich gebracht hatte. Im Ergebnis erfreulich war hingegen die bisher letzte große Umbaumaßnahme: Das Gerichtshaus bekam im Nebentrakt ein modernes repräsentatives Foyer. Auch die Sitzungssäle selbst wurden ansprechend modernisiert und auch technisch aufgerüstet – leider nach wie vor ohne echte Klimaanlage. Während der Bauzeit von über

9 Vgl. BDVR-Rundschreiben 01/2011, S. 29 ff., zum VG Gelsenkirchen und BDVR-Rundschreiben 01/2013, S. 43 ff. zum VG Regensburg, um nur einige zu nennen.

10 Vgl. BDVR Rundschreiben 02/2012, S. 93 ff.

11 seit 1998: Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung.

12 Bis nämlich in den sechs Stockwerken die Toilettenkabinen renoviert waren, war im gleichen Zeitraum auf dem Nachbargrundstück ein kompletter Supermarkt abgebrochen, neu aufgebaut und eingeweiht worden.

eineinhalb Jahren fanden die Sitzungen in Miet-Containern auf dem Parkplatz des Gerichts statt. Diese »Containerjustiz« war aber weniger schlimm als zunächst befürchtet; insbesondere Heizung und Lüftung waren sogar leichter zu regeln als in den alten Sitzungssälen. Nur das Fehlen von Beratungszimmern machte sich bei Kammersitzungen störend bemerkbar, und natürlich waren auch die übrigen Einrichtungen des Hauses deutlich umständlicher zu erreichen. Am Ende hat sich die Renovierung jedoch zweifellos gelohnt.

Nicht unerwähnt bleiben darf, dass man aus den westlichen und südlichen Fenstern des Gerichtsgebäudes auf einem Vorberg des Pfälzerwaldes das Hambacher Schloss sehen kann, das vor allem durch das sog. Hambacher Fest im Jahre 1832 berühmt wurde und seither als Wiege der Demokratie bezeichnet wird. Eine angemessene Aussicht für diejenigen, die in einer dem Bürger- und Allgemeinwohl verpflichteten Gerichtsbarkeit tätig sind!

Arbeit in einem frauenfreundlichen Gericht

Ein Gericht besteht vor allem aus den Menschen, die dort arbeiten. Einige davon, nämlich »die Mainzer«, habe ich schon erwähnt. Viele junge Kolleginnen und Kollegen sind hier gestartet und dann entweder geblieben, nach Mainz oder Koblenz gewechselt oder – nach 2005 – mehr oder weniger freiwillig in die Sozialgerichtsbarkeit abgewandert.¹³ Nicht wenige Neustadter Richter arbeiteten zwei oder mehr Jahre als wissenschaftliche Mitarbeiter am Bundesverfassungsgericht im nahen Karlsruhe und kamen dann wieder zurück. Einige wurden dann hier Kammervorsitzende, andere fanden beim OVG Rheinland-Pfalz oder anderswo ihre Beförderungsstelle.

Frauen konnten in Neustadt früher »etwas werden« als an den anderen Verwaltungsgerichten des Landes. Zwar erzählte mir eine Kollegin, dass sie Mitte der 1970er Jahre beim damaligen Präsidenten zunächst noch auf erhebliche Skepsis gestoßen sei, als sie als junge Richterin und Mutter eines Kleinkindes auf einer Teilzeitstelle beim Gericht anfang. Damals war das nämlich noch ganz und gar unüblich. Es ist ihr aber offenbar gelungen, seine Zweifel nachhaltig zu zerstreuen, denn die Richterinnen am Verwaltungsgericht Neustadt hatten es dort dann immer ausgesprochen gut. Der Wechsel von Vollzeit auf Teilzeit und zurück verlief bei allen, die es betraf, reibungslos. Die Gerichtsorganisation kam damit problemlos zurecht.

1987 wurde am Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße erstmals in der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichtsbarkeit eine Frau zur Vorsitzenden Richterin befördert. Sie wurde dann im Jahr 2000 dort auch die erste Verwaltungsgerichts-Präsidentin in Rheinland-Pfalz. Als sie 2010 in den Ruhestand trat, folgte ihr erneut eine Frau – aus Mainz! – im Präsidentenamt.

Zudem hatte Mitte der 1990er Jahre der damalige Justizminister Peter Caesar den Mut, nach Freiwerden einer Vorsitzenden-Stelle zwei teilzeitbeschäftigte Richterinnen gleichzeitig zu Vorsitzenden Richterinnen zu befördern, je auf einer halben Stelle. Sie mussten sich nicht etwa

eine Kammer teilen; vielmehr führten beide mehrere Jahre lang auf diese Weise eigene reguläre Kammern und stockten dann später bei passender Gelegenheit auf. So waren am Verwaltungsgericht Neustadt bereits im Jahr 1996 vier von insgesamt zehn Kammervorsitzenden weiblich. Da die Zahl der beisitzenden Richterinnen bald annähernd ebenso hoch war wie die der männlichen Beisitzer, gab und gibt es auch reine »Damenkammern«. Wenn zufällig auch beide ehrenamtliche Beisitzer weiblich sind, sehen sich die Prozessbeteiligten manchmal einer Phalanx von fünf Frauen am Richtertisch gegenüber. Einmal beschwerte sich ein forscher jüngerer Kläger darüber: Ob das denn zulässig sei? Dem Verweis auf die Geschäftsverteilung konnte er dann wenig entgegenzusetzen.

Ab 2005 begann ein signifikanter Personalabbau, zunächst infolge der Entscheidung des Bundesgesetzgebers, das gesamte Sachgebiet Sozialhilferecht ab 01.01.2005 in die Zuständigkeit der Sozialgerichte zu geben¹⁴, und dann wegen des starken Rückgangs der Asylverfahren. Nach und nach wurde die Zahl der Kammern beträchtlich reduziert. Von einst 11 Kammern sind fünf Kammern geblieben, von denen derzeit drei von weiblichen Vorsitzenden geleitet werden. Insgesamt arbeiten in Neustadt momentan im richterlichen Bereich neben Präsidentin und Vizepräsidentin noch weitere sechs Richterinnen, darunter eine Kammervorsitzende, und fünf Richter, davon zwei Vorsitzende Richter. Seit 2017 gibt es wieder »frisches Blut« in Gestalt zweier junger Richterinnen, die den stark angestiegenen Altersdurchschnitt des Gerichts deutlich drücken. Im Frühjahr wird außerdem eine weitere Kollegin, die aus familiären Gründen beurlaubt war, in Teilzeit ans Gericht zurückkehren.

Schließlich ist beim Verwaltungsgericht Neustadt seit November 2015 auch die Geschäftsleitung in weiblicher Hand. Die Kostensachen werden ebenfalls von Beamtinnen bearbeitet. Im nichtrichterlichen Bereich wird das männliche Element daher zur Zeit nur noch durch die beiden am Gericht arbeitenden Wachtmeister aufrechterhalten, denn auch die Geschäftsstellen der Kammern und der Schreibdienst sind – wie eh und je – rein weiblich besetzt. Ein Problem ist das offenbar nicht. Die Arbeit wird überall zügig erledigt und die Atmosphäre im Haus ist insgesamt ausgesprochen gut. Davon konnte man sich zuletzt wieder bei der Weihnachtsfeier überzeugen. Die Stimmung an den Tischen war überaus heiter, und das lag bestimmt nicht nur am guten Pfälzer Wein. Möge es so bleiben!

Dr. Annette Cambeis, *Vorsitzende Richterin am VG a.D., Neustadt an der Weinstraße*

¹³ Vgl. unten zu Fn. 14.

¹⁴ § 51 Abs. 1 Nr. 6a SGG, eingefügt durch Art. 38 des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022, und Art. 1 Nr. 10 b des 7. SGG-ÄndG vom 09.12.2004, BGBl. I, S. 3302 (beide mit Wirkung vom 01.01.2005).



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 14.11.2018, Rs. C-342/17

ECLI:EU:C:2018:906

Die italienische Regelung, die privaten Unternehmen verbietet, die Aufbewahrung von Ascheurnen anzubieten, widerspricht dem Unionsrecht. Eine solche Regelung stellt eine ungerechtfertigte Beschränkung der unionsrechtlich garantierten Niederlassungsfreiheit dar.

Vorabentscheidungsersuchen des Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Italien);

Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit; Zuständigkeit des Gerichtshofs; Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens; rein interner Sachverhalt; nationale Regelung, die auf Gewinnerzielung gerichtete Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Urnenaufbewahrung verbietet; Verhältnismäßigkeitsprüfung; Kohärenz der nationalen Regelung.

Tenor: Art. 49 AEUV ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegensteht, die es dem Empfänger einer Ascheurne trotz des ausdrücklichen Wunsches des Verstorbenen verbietet, sie durch Dritte aufbewahren zu lassen, ihn verpflichtet, sie bei sich zu Hause aufzubewahren, es sei denn, er lässt sie auf einem städtischen Friedhof aufbewahren, und die ferner jede mit Gewinnerzielungsabsicht ausgeübte Tätigkeit untersagt, die – ausschließlich oder nicht – die Aufbewahrung von Ascheurnen zu welchem Zweck und über welchen Zeitraum auch immer betrifft.

Urteil vom 06.12.2018, Rs. C-675/17

ECLI:EU:C:2018:990

Universitätsabschlüsse, die im Rahmen von teilweise gleichzeitig absolvierten Studiengängen erlangt werden, müssen automatisch in allen Mitgliedstaaten anerkannt werden, wenn die unionsrechtlich festgelegten Mindestanforderungen an die Ausbildung erfüllt sind. Es obliegt dem Mitgliedstaat, in dem der Abschluss verliehen wird, auf die Einhaltung dieser Anforderungen zu achten.

Vorabentscheidungsersuchen des Consiglio di Stato (Italien); Richtlinie 2005/36/EG;

Anerkennung von Berufsqualifikationen; Anerkennung von Ausbildungsnachweisen, die am Ende von sich teilweise überschneidenden Ausbildungszeiträumen erlangt wurden; Überprüfungsbefugnisse des Aufnahmemitgliedstaats.

Tenor: Die Art. 21, 22 und 24 der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen sind dahin auszulegen, dass sie einen Mitgliedstaat, dessen Rechtsvorschriften das Erfordernis einer Vollzeitausbildung und das Verbot vorsehen, sich gleichzeitig für zwei Ausbildungen einzuschreiben, zur automatischen Anerkennung von Titeln verpflichten, die in einem anderen Mitgliedstaat am Ende von teilweise gleichzeitig absolvierten Ausbildungen erteilt wurden.

Art. 21 und Art. 22 Buchst. a der Richtlinie 2005/36 sind dahin auszulegen, dass sie den Aufnahmemitgliedstaat daran hindern, zu überprüfen, dass die Voraussetzung, dass die Gesamtdauer, das Niveau und die Qualität der Ausbildungen auf Teilzeitbasis nicht geringer sind als bei einer Vollzeitausbildung, erfüllt ist.

Urteil vom 13.12.2018, Rs. C-412/17 und C-474/17

ECLI:EU:C:2018:1005

Der Schengener Grenzkodex hindert Deutschland daran, Beförderungsunternehmer im grenzüberschreitenden Linienbusverkehr zu verpflichten, vor der Einreise in das deutsche Hoheitsgebiet die Pässe und Aufenthaltstitel der Passagiere zu kontrollieren. Solche Kontrollen haben die gleiche Wirkung wie Grenzüberschreitungskontrollen und sind daher verboten.

Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts; Verordnung [EG] Nr. 562/2006; Art. 20 und 21 Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen [Schengener Grenzkodex];

Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen des Schengen-Raums; Kontrollen innerhalb des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats; Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie Grenzüberschreitungskontrollen; Regelung eines Mitgliedstaats, wonach ein Betreiber von Buslinien beim Überschreiten der Binnengrenzen des Schengen-Raums die Reisepässe und Aufenthaltstitel der Passagiere kontrollieren muss; Sanktion; Androhung der Verhängung eines Zwangsgelds.

Tenor: Art. 67 Abs. 2 AEUV sowie Art. 21 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) in der durch die Verordnung (EU) Nr. 610/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 geänderten Fassung sind dahin auszulegen, dass sie Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats wie den in den Ausgangsverfahren fraglichen entgegenstehen, nach denen jeder Beförderungsunternehmer, der im Schengen-Raum einen grenzüberschreitenden Linienbusverkehr mit Zielort im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats betreibt, verpflichtet ist, den Pass und den Aufenthaltstitel der Passagiere vor dem Überschreiten einer Binnengrenze zu kontrollieren, um zu verhindern, dass Drittstaatsangehörige, die nicht im Besitz dieser Reisedokumente sind, in das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats befördert werden, und nach denen die Polizeibehörden zur Durchsetzung dieser Kontrollpflicht zwangsgeldbewehrte Verfügungen zur Untersagung solcher Beförderungen an Beförderungsunternehmer richten können, die nach ihren Feststellungen Drittstaatsangehörige, die nicht im Besitz der genannten Reisedokumente waren, in das betreffende Hoheitsgebiet befördert haben.

Urteil vom 13.12.2018, Rs. C-492/17

ECLI:EU:C:2018:1019

Der deutsche Rundfunkbeitrag ist mit dem Unionsrecht vereinbar. Die Ersetzung der Rundfunkgebühr (die für den Besitz eines Rundfunkempfangsgeräts zu entrichten war) durch den Rundfunkbeitrag (der insbesondere für das Innehaben einer Wohnung oder einer Betriebsstätte zu entrichten ist) stellt keine erhebliche Änderung der Finanzierungsregelung für den

öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland dar. Es war daher nicht erforderlich, die Kommission von dieser Änderung als Änderung einer bestehenden Beihilfe zu unterrichten.

Vorabentscheidungsersuchen des Landgerichts Tübingen;

Art. 107 Abs. 1 AEUV – Art. 108 Abs. 3 AEUV;

Staatliche Beihilfen; Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten; Finanzierung; Regelung eines Mitgliedstaats, nach der alle Erwachsenen, die Inhaber einer Wohnung im Inland sind, zur Entrichtung eines Beitrags an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verpflichtet sind.

Tenor: Art. 1 Buchst. c der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel [108 AEUV] ist dahin auszulegen, dass eine Änderung der Finanzierungsregelung für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk eines Mitgliedstaats, die wie in den Ausgangsverfahren darin besteht, eine Rundfunkgebühr, die für den Besitz eines Rundfunkempfangsgeräts zu entrichten ist, durch einen Rundfunkbeitrag zu ersetzen, der insbesondere für das Innehaben einer Wohnung oder einer Betriebsstätte zu entrichten ist, keine Änderung einer bestehenden Beihilfe im Sinne dieser Vorschrift darstellt, von der die Kommission gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV zu unterrichten ist.

Die Art. 107 und 108 AEUV sind dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung wie der in den Ausgangsverfahren, die öffentlich-rechtlichen Sendern vom allgemeinen Recht abweichende Befugnisse einräumt, die es ihnen erlauben, die Zwangsvollstreckung von Forderungen aus rückständigen Rundfunkbeiträgen selbst zu betreiben, nicht entgegenstehen.

Urteil vom 23.01.2019, Rs. C-661/17

ECLI:EU:C:2019:214

Ein Mitgliedstaat, der seine Absicht mitgeteilt hat, gemäß Art. 50 EUV aus der Union auszutreten, bleibt zuständiger Staat im Sinne der Dublin-III-Verordnung. Es ist Sache des einzelnen Mitgliedstaats, die Umstände zu bestimmen, unter denen er von seinem Ermessen Gebrauch machen möchte, und zu entscheiden, ob er sich bereit erklärt, einen Antrag auf internationalen Schutz, für den er nicht zuständig ist, selbst zu prüfen.

Vorabentscheidungsersuchen des High Court (Irland);

Verordnung (EU) Nr. 604/2013;

Asylpolitik; Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist; Ermessensklauseln; Beurteilungskriterien.

Tenor: Art. 17 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat

gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, ist dahin auszulegen, dass der Umstand, dass ein als »zuständig« im Sinne dieser Verordnung bestimmter Mitgliedstaat seine Absicht mitgeteilt hat, gemäß Art. 50 EUV aus der Union auszutreten, den die Zuständigkeit prüfenden Mitgliedstaat nicht dazu verpflichtet, in Anwendung der in diesem Art. 17 Abs. 1 vorgesehenen Ermessensklausel den fraglichen Schutzantrag selbst zu prüfen.

2. Die Verordnung Nr. 604/2013 ist dahin auszulegen, dass sie nicht verlangt, dass für die Bestimmung des zuständigen Staates nach den in dieser Verordnung definierten Kriterien und für die Anwendung der in Art. 17 Abs. 1 dieser Verordnung vorgesehenen Ermessensklausel dieselbe nationale Behörde zuständig ist.

3. Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 604/2013 ist dahin auszulegen, dass er einen Mitgliedstaat, der nach den in dieser Verordnung genannten Kriterien für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz unzuständig ist, nicht dazu verpflichtet, das Wohl des Kindes zu berücksichtigen und diesen Antrag in Anwendung von Art. 17 Abs. 1 dieser Verordnung selbst zu prüfen.

4. Art. 27 Abs. 1 der Verordnung Nr. 604/2013 ist dahin auszulegen, dass er nicht dazu verpflichtet, einen Rechtsbehelf gegen die Entscheidung, von der in Art. 17 Abs. 1 dieser Verordnung vorgesehenen Befugnis keinen Gebrauch zu machen, vorzusehen, wovon die Möglichkeit unberührt bleibt, diese Entscheidung im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen die Überstellungsentscheidung anzufechten.

5. Art. 20 Abs. 3 der Verordnung Nr. 604/2013 ist dahin auszulegen, dass er, soweit kein Beweis für das Gegenteil vorliegt, die Vermutung begründet, dass es dem Wohl des Kindes dient, seine Situation als untrennbar mit der seiner Eltern verbunden anzusehen.

Urteil vom 26.02.2019, Rs. C-497/17

ECLI:EU:C:2019:137

Fleisch, das aus rituellen Schlachtungen ohne vorherige Betäubung stammt, darf nicht das europäische Bio-Logo tragen. Eine solche Schlachtmethode erfüllt nicht die höchsten Tierschutzstandards.

Vorabentscheidungsersuchen der Cour administrative d'appel de Versailles (Frankreich);

Art. 13 AEUV, Verordnung [EG] Nr. 1099/2009; Art. 3 und Art. 14 Abs. 1 Buchst. b Ziff. VIII Verordnung [EG] Nr. 834/2007, Art. 57 Abs. 1 Verordnung [EG] Nr. 889/2008;

Tierschutz; Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung; von religiösen Riten vorgeschriebene besondere Schlachtungsmethoden; Vereinbarkeit mit der ökologischen/biologischen Produktion; Logo der Europäischen Union für ökologische/biologische Produktion)

Tenor: Die Verordnung Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91, insbesondere ihr Art. 3 und ihr Art. 14 Abs. 1 Buchst. b Ziff. viii, ist im Licht von Art. 13 AEUV dahin auszulegen, dass sie die Anbringung des in Art. 57 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 der Kommission vom 5. September 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung Nr. 834/2007 in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 271/2010 vom 24. März 2010 genannten Logos der Europäischen Union für ökologische/biologische Produktion auf Erzeugnissen, die von Tieren stammen, die ohne vorherige Betäubung einer rituellen Schlachtung unterzogen wurden, die unter den von der Verordnung Nr. 1099/2009 vom 24. September 2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung, insbesondere ihrem Art. 4 Abs. 4, festgelegten Bedingungen durchgeführt wurde, nicht gestattet.

Urteil vom 12.03.2019, Rs. C-221/17

ECLI:EU:C:2019:189

Bei einem dauerhaften Wegfall einer echten Bindung zwischen einer Person und einem Mitgliedstaat steht das Unionsrecht dem Verlust der Staatsangehörigkeit dieses Mitgliedstaats und hieraus folgend dem der Unionsbürgerschaft nicht entgegen. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlangt jedoch eine Einzelfallprüfung der Folgen dieses Verlusts für die Betroffenen aus unionsrechtlicher Sicht.

Vorabentscheidungsersuchen des Raad van State (Niederlande); Art. 20 AEUV; Art. 7 und 24 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union;

Unionsbürgerschaft; Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats und eines Drittstaats; Verlust der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats und der Unionsbürgerschaft kraft Gesetzes; Folgen; Verhältnismäßigkeit.

Tenor: Art. 20 AEUV ist im Licht der Art. 7 und 24 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahin auszulegen, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats wie der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden, die unter bestimmten Bedingungen den Verlust der Staatsangehörigkeit dieses Mitgliedstaats kraft Gesetzes vorsieht, der bei Personen, die nicht auch die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats besitzen, zum Verlust ihres Status als Bürger der Europäischen Union und der damit verbundenen Rechte führt, nicht entgegensteht, sofern die zuständigen nationalen Behörden einschließlich gegebenenfalls der nationalen Gerichte in der Lage sind, bei der Beantragung eines Reisedokuments oder eines anderen Dokuments zur Bescheinigung der Staatsangehörigkeit durch eine betroffene Person inzident die Folgen dieses Verlusts der Staatsangehörigkeit zu prüfen und gegebenenfalls die Staatsangehörigkeit der betroffenen Personen rückwirkend wiederherzustellen. Im Rahmen dieser Prüfung müssen diese Behörden und Gerichte feststellen, ob der Verlust der Staatsangehörigkeit des be-

treffenden Mitgliedstaats, der den des Unionsbürgerstatus mit sich bringt, im Hinblick auf seine Folgen für die Situation der betroffenen Personen und gegebenenfalls für die ihrer Familienangehörigen aus unionsrechtlicher Sicht mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar ist.

Urteil vom 14.03.2019, Rs. C-557/17

ECLI:EU:C:2019:203

Zum Zweck der Familienzusammenführung erlangte Aufenthaltserlaubnisse und die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten, die auf der Grundlage gefälschter Dokumente gewährt wurden, können auch dann entzogen werden, wenn ihre Inhaber von der verübten Täuschung keine Kenntnis hatten. Bei zum Zweck der Familienzusammenführung erlangten Aufenthaltserlaubnissen haben die nationalen Behörden indes vorab eine individualisierte Prüfung der Situation der betreffenden Personen vorzunehmen.

Vorabentscheidungsersuchen des Raad van State (Niederlande);

Art. 16 Abs. 2 Buchst. a und Art. 17 Richtlinie 2003/86/EG; Art. 9 Abs. 1 Buchst. a Richtlinie 2003/109/EG;

Recht auf Familienzusammenführung; Entzug des Aufenthaltstitels eines Familienangehörigen eines Drittstaatsangehörigen; Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen; Verlust dieser Rechtsstellung; Täuschung; Keine Kenntnis von der Täuschung.

Tenor: 1. Art. 16 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung ist dahin auszulegen, dass dann, wenn zum Zweck der Ausstellung von Aufenthaltstiteln für die Familienangehörigen eines Drittstaatsangehörigen gefälschte Dokumente vorgelegt wurden, der Umstand, dass diese Familienangehörigen nichts vom betrügerischen Charakter dieser Dokumente wussten, nicht dem entgegensteht, dass der betreffende Mitgliedstaat diese Titel nach dieser Bestimmung entzieht. Gemäß Art. 17 dieser Richtlinie haben die zuständigen nationalen Behörden gleichwohl vorab eine individualisierte Prüfung der Situation dieser Familienangehörigen vorzunehmen und dabei alle zu berücksichtigenden Interessen ausgewogen und sachgerecht zu bewerten.

2. Art. 9 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen ist dahin auszulegen, dass dann, wenn Drittstaatsangehörigen auf der Grundlage gefälschter Dokumente die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten zuerkannt wurde, der Umstand, dass sie nichts vom betrügerischen Charakter dieser Dokumente wussten, nicht dem entgegensteht, dass der betreffende Mitgliedstaat die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten nach dieser Bestimmung entzieht.

Urteil vom 19.03.2019, Rs. C-163/17 und verb. C-297/17, C-318/17, C-319/17, C-438/17

ECLI:EU:C:2019:218 und 219

Ein Asylbewerber darf in den Mitgliedstaat überstellt werden, der normalerweise für die Bearbeitung seines Antrags zuständig ist oder ihm bereits subsidiären Schutz gewährt hat, es sei denn, er würde dort aufgrund der voraussichtlichen Lebensumstände der Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, in eine Lage extremer materieller Not versetzt, die gegen das Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung verstößt. Mängel im Sozialsystem des betreffenden Mitgliedstaats erlauben für sich allein genommen nicht den Schluss, dass das Risiko einer solchen Behandlung besteht.

Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg und des Bundesverwaltungsgerichts;

Verordnung (EU) Nr. 604/2013; Art. 4 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union; Art. 33 Abs. 2 Buchst. a und Art. 52 Richtlinie 2013/32/EU;

Überstellung des Asylbewerbers in den für die Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaat; Begriff »Flucht«; Modalitäten der Verlängerung der Überstellungsfrist; ernsthaftes Risiko einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung nach Abschluss des Asylverfahrens; Lebensverhältnisse der Personen, denen in dem Mitgliedstaat internationaler Schutz zuerkannt worden ist.

Ablehnung eines Asylantrags als unzulässig durch die Behörden eines Mitgliedstaats, weil zuvor in einem anderen Mitgliedstaat subsidiärer Schutz gewährt wurde; zeitlicher Anwendungsbereich der Richtlinie; systemische Mängel des Asylverfahrens in dem anderen Mitgliedstaat; systematische Ablehnung der Asylanträge; tatsächliche und erwiesene Gefahr, unmenschlich oder erniedrigend behandelt zu werden; Lebensbedingungen der Personen, denen im letzteren Staat subsidiärer Schutz zuerkannt wurde.

Tenor C-163/17: 1. Art. 29 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, ist dahin auszulegen, dass ein Antragsteller »flüchtig ist« im Sinne dieser Bestimmung, wenn er sich den für die Durchführung seiner Überstellung zuständigen nationalen Behörden gezielt entzieht, um die Überstellung zu vereiteln. Dies kann angenommen werden, wenn die Überstellung nicht durchgeführt werden kann, weil der Antragsteller die ihm zugewiesene Wohnung verlassen hat, ohne die zuständigen nationalen Behörden über seine Abwesenheit zu informieren, sofern er über die ihm insoweit obliegenden Pflichten unterrichtet wurde, was das vorlegende Gericht zu prüfen hat. Der Antragsteller behält die

Möglichkeit, nachzuweisen, dass er diesen Behörden seine Abwesenheit aus stichhaltigen Gründen nicht mitgeteilt hat, und nicht in der Absicht, sich den Behörden zu entziehen.

Art. 27 Abs. 1 der Verordnung Nr. 604/2013 ist dahin auszulegen, dass im Rahmen eines Verfahrens gegen eine Überstellungsentscheidung die betreffende Person sich auf Art. 29 Abs. 2 der Verordnung berufen und geltend machen kann, dass die sechsmonatige Überstellungsfrist abgelaufen sei, weil sie nicht flüchtig gewesen sei.

2. Art. 29 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 604/2013 ist dahin auszulegen, dass es für die Verlängerung der Überstellungsfrist höchstens auf 18 Monate genügt, dass der ersuchende Mitgliedstaat vor Ablauf der sechsmonatigen Überstellungsfrist den zuständigen Mitgliedstaat darüber informiert, dass die betreffende Person flüchtig ist, und zugleich die neue Überstellungsfrist benennt.

3. Das Unionsrecht ist dahin auszulegen, dass die Frage, ob Art. 4 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dem entgegensteht, dass eine Person, die internationalen Schutz beantragt hat, gemäß Art. 29 der Verordnung Nr. 604/2013 in den nach dieser Verordnung normalerweise für die Prüfung ihres Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaat überstellt wird, wenn dieser Antragsteller im Fall der Gewährung eines solchen Schutzes in diesem Mitgliedstaat aufgrund der Lebensumstände, die ihn dort als international Schutzberechtigten erwarten würden, einem ernsthaften Risiko ausgesetzt wäre, eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung im Sinne von Art. 4 der Charta zu erfahren, in seinen Anwendungsbereich fällt.

Art. 4 der Charta der Grundrechte ist dahin auszulegen, dass er einer solchen Überstellung der Person, die internationalen Schutz beantragt hat, nicht entgegensteht, es sei denn, das mit einem Rechtsbehelf gegen die Überstellungsentscheidung befasste Gericht stellt auf der Grundlage objektiver, zuverlässiger, genauer und gebührend aktualisierter Angaben und im Hinblick auf den durch das Unionsrecht gewährleisteten Schutzstandard der Grundrechte fest, dass dieses Risiko für diesen Antragsteller gegeben ist, weil er sich im Fall der Überstellung unabhängig von seinem Willen und seinen persönlichen Entscheidungen in einer Situation extremer materieller Not befände.

Tenor C-297/17 u.a.: 1. Art. 52 Abs. 1 der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes ist dahin auszulegen, dass er es einem Mitgliedstaat gestattet, eine unmittelbare Anwendung der nationalen Bestimmung zur Umsetzung von Art. 33 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie auf noch nicht bestandskräftig beschiedene Asylanträge vorzusehen, die vor dem 20. Juli 2015 und vor dem Inkrafttreten der nationalen Bestimmung gestellt worden sind. Dagegen verbietet Art. 52 Abs. 1 der Richtlinie insbesondere in Verbindung mit ihrem Art. 33 diese unmittelbare Anwendung in einer Situation, in der sowohl der Asylantrag als auch das

Wiederaufnahmegesuch vor dem Inkrafttreten der Richtlinie 2013/32 gestellt worden sind und nach Art. 49 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, noch vollständig in den Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, fallen.

2. In einer Situation wie der in den Rechtssachen C-297/17, C-318/17 und C-319/17 in Rede stehenden ist Art. 33 der Richtlinie 2013/32 dahin auszulegen, dass er es den Mitgliedstaaten gestattet, einen Asylantrag nach Art. 33 Abs. 2 Buchst. a dieser Richtlinie als unzulässig abzulehnen, ohne dass sie vorrangig auf das von der Verordnung Nr. 604/2013 vorgesehene Aufnahme- oder Wiederaufnahmeverfahren zurückgreifen müssen oder dürfen.

3. Art. 33 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2013/32 ist dahin auszulegen, dass er es einem Mitgliedstaat nicht verbietet, die durch diese Bestimmung eingeräumte Befugnis auszuüben, einen Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft als unzulässig abzulehnen, weil dem Antragsteller in einem anderen Mitgliedstaat bereits subsidiärer Schutz gewährt worden ist, wenn der Antragsteller keiner ernsthaften Gefahr ausgesetzt wäre, aufgrund der Lebensumstände, die ihn in dem anderen Mitgliedstaat als subsidiär Schutzberechtigten erwarten würden, eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung im Sinne von Art. 4 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu erfahren. Der Umstand, dass Personen, denen solch ein subsidiärer Schutz zuerkannt wird, in dem Mitgliedstaat keine oder im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten nur in deutlich eingeschränktem Umfang existenzsichernde Leistungen erhalten, ohne jedoch insofern anders als die Angehörigen dieses Mitgliedstaats behandelt zu werden, kann nur dann zu der Feststellung führen, dass dieser Antragsteller dort tatsächlich einer solchen Gefahr ausgesetzt wäre, wenn dieser Umstand zur Folge hat, dass sich dieser Antragsteller aufgrund seiner besonderen Verletzbarkeit unabhängig von seinem Willen und seinen persönlichen Entscheidungen in einer Situation extremer materieller Not befände.

Art. 33 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2013/32 ist dahin auszulegen, dass er es einem Mitgliedstaat nicht verbietet, diese Befugnis auszuüben, wenn das Asylverfahren in dem anderen Mitgliedstaat, der dem Antragsteller subsidiären Schutz gewährt hat, dazu führt, dass Personen, die internationalen Schutz beantragen und die Voraussetzungen der Kapitel II und III der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder

für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes erfüllen, systematisch und ohne echte Prüfung die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft verweigert wird.

II. EGMR

Urteil vom 12.03.2019 – 26374/18

(Guðmundur Andri Ástráðsson ./ Island)

Die eklatant nichtgesetzeskonforme Ernennung von Richtern am neugeschaffenen isländischen Berufungsgericht führt dazu, dass Entscheidungen, die unter Mitwirkung der fehlerhaft ins Amt gelangten Richter getroffen wurden, das Recht auf ein faires Verfahren gemäß Art. 6 Abs. 1 EMRK verletzen.

Der Beschwerdeführer wurde wegen Fahrens ohne Fahrerlaubnis und unter Drogeneinfluss von einem isländischen Bezirksgericht zu einer Gefängnisstrafe von 17 Monaten und einem lebenslangen Fahrverbot verurteilt. Über das dagegen vom Beschwerdeführer eingelegte Rechtsmittel hatte ein zum 1. Januar 2018 neu errichtetes Berufungsgericht zu entscheiden. Bei der Besetzung dieses Gerichts im Jahre 2017 wurden vier der 15 von einem Expertenausschuss vorgeschlagen Richter von der Justizministerin durch andere Kandidaten ersetzt. Auf die Klage zweier unterlegener Bewerber entschied der Oberste Gerichtshof, die Justizministerin sei an den Vorschlag der Expertenkommission zwar nicht gebunden gewesen, sie habe es aber versäumt, die Qualifikation der von ihr ersetzten mit der der neuen Richter zu vergleichen. Auch das Verfahren der Zustimmung durch das Parlament sei nicht beachtet worden, weil die geänderte Liste insgesamt zur Abstimmung gestellt und nicht über jeden Kandidaten einzeln abgestimmt wurde. Den unterlegenen Bewerbern sprach der Oberste Gerichtshof Schadensersatz zu. Der Kammer, die über die Berufung des Beschwerdeführers in dessen Strafverfahren zu entscheiden hatte, gehörte einer der vier von der Justizministerin bestimmten Richter an. Ein Antrag des Beschwerdeführers, den betreffenden Richter wegen der Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit seiner Ernennung von der Entscheidung zu entbinden, wurde abgelehnt. Die Berufung des Beschwerdeführers und ein weiteres Rechtsmittel zum Obersten Gerichtshof blieben erfolglos.

Der Gerichtshof entschied, dass eine nach nationalem Recht eklatant rechtswidrige Ernennung von Richtern in den von diesen zu entscheidenden Fällen zu einer Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren gemäß Art. 6 Abs. 1 EMRK

führt. Dies sei im Strafverfahren des Beschwerdeführers der Fall, weil einer der urteilenden Richter nicht entsprechend den gesetzlichen Vorgaben in sein Amt gelangt sei. Die vom isländischen Obersten Gerichtshof festgestellten Verfahrensmängel stellten grundlegende Verstöße gegen das nationale Recht dar.

Die isländische Justizministerin erklärte aufgrund dieser Entscheidung ihren Rücktritt.

Entscheidung vom 28.03.2019 – 57884/17 u.a.

(Eiseman-Renyard u.a. ./ Vereintes Königreich)

Präventive Festnahmen sind unter bestimmten Umständen mit dem Recht auf Freiheit und Sicherheit gemäß Art. 5 EMRK vereinbar.

Die insgesamt acht Beschwerdeführer hatten anlässlich der Hochzeit von Prinz William und Kate Middleton am 29. April 2011 in London verschiedene Protestaktionen geplant. Unter anderem sollte ein »Zombie Picknick« stattfinden, bei dem der Hochzeitszug mit Maden anstelle von Konfetti beworfen werden sollte. Um dies zu verhindern, wurden die Beschwerdeführer von der Polizei in Gewahrsam genommen und zwischen zweieinhalb und fünfeinhalb Stunden festgehalten. Die Beschwerdeführer waren der Auffassung, der präventive Gewahrsam verletze ihr Recht auf Freiheit und Sicherheit gemäß Art. 5 EMRK. Innerstaatliche Rechtsbehelfe blieben erfolglos.

Der Gerichtshof wies die Beschwerden als unzulässig zurück. Die Festnahmen seien, unter Berücksichtigung der großen Zahl von teilnehmenden Menschen, dem internationalen Interesse an dem Ereignis und der als »ernst« eingestuften Terrorismusgefahr notwendig gewesen, um eine Störung des Friedens zu verhindern. Die Beschwerdeführer seien nur für einige Stunden festgehalten und unmittelbar nach Ende des riskanten Zeitraums wieder freigelassen worden. Die innerstaatlichen Gerichte hätten die Interessen der Beschwerdeführer fair gegen das Interesse an der Vermeidung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit abgewogen. Im Ergebnis seien die Beschwerden offensichtlich unbegründet.

Alice Fertig, Richterin am VG, und Rautgundis Schneidereit, Vorsitzende Richterin am VG, jeweils Berlin



Rezension zu »Richterliche Abhängigkeit-Rechtsfindung im öffentlichen Recht«

Der Titel des Tagungsbands »Richterliche Abhängigkeit – Rechtsfindung im Öffentlichen Recht (58. Assistententagung Öffentliches Recht, Baden-Baden: Nomos 2018) ist vor allem an den Verwaltungsrichter adressiert und bietet ihm manchen Ansatz zum Grübeln, wie es um seine selbstempfundene Unabhängigkeit bestellt ist. Beschränke ich mich auf die Beiträge zu diesem Thema, mag der von *Jann Ferlemann* zwar nur wenige Kollegen meinen. Aber mit »Vorübergehend unabhängig? – Richter auf Zeit zwischen Unabhängigkeit und Flexibilität« spricht er das auch für andere Richter virulente Thema an, inwieweit sie eine in der Verwaltung angeeignete Rolle verlassen können. *Björnstjern Baade* reißt ein Problem richterlicher Informationsbeschaffung in Asylverfahren an, wenn diese (nur) in der Verwertung von Lageberichten des Auswärtigen Amtes – gezeigt am Beispiel Afghanistan – besteht (»Sehenden Auges dem Tode oder schwersten Verletzungen ausgeliefert«?). Die richterliche Unabhängigkeit betrifft dies insoweit, als – wie bei sachverständigen Äußerungen in anderen Verfahren auch – sich ein Gericht im Rahmen seiner Aufklärungspflicht auf eine für die Entscheidung unzulängliche Äußerung stützt. Baade hinterfragt kritisch, ob die Lageberichte des Auswärtigen Amtes die ihnen zugemessene »herausragende Bedeutung« in der Entscheidungspraxis der Gerichte verdienen, da die Berichte im Interesse guter Beziehungen zu anderen Staaten geschrieben und sie überdies intransparent seien. Er weist zutreffend darauf, dass die Gerichte (nach eig. Wahrnehmung für einige afrikanische Länder: regelmäßig nur) Lageberichte anderer Länder, der Vereinten Nationen und NGOs auch zu Rate ziehen. Insofern sei »eine Gesamtschau verschiedener Berichte zur Lagebeurteilung geeignet«. Leider spricht der Autor nicht an, wie es sich auf die Meinungsbildung des Richters und damit seine Unabhängigkeit auswirkt, wenn er in dem eigentlich auf ein streitiges Verfahren angelegten Verwaltungsprozess auf die Anwesenheit des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge verzichten muss, das in aller Regel nicht zum Termin erscheint. Damit gerät der Richter in einen Rollenkonflikt: zunächst nimmt er die eigentlich der Behörde anvertraute Untersuchung des Sachverhalts durch die meist exklusive Befragung des Klägers vor und trifft dann die Entscheidung über dessen Begehren. Ist nicht die Entscheidung des Richters dadurch vorgeprägt, welche subjektive Haltung er bei der ihm allein aufgetragenen Ermittlung des Sachverhalts erwarb?

Johann Justus Vasel (»The Most Dangerous Branch? – Der Mythos richterlicher Unabhängigkeit aus verhaltensökonomischer Perspektive«) und *Benjamin Märkli* (»Richterliche Abhängigkeit von sich selbst – Zum Problem der Vorbefassung

im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes«) lassen sehr lesenswert den »Unsicherheitsfaktor Mensch« bewusst werden. Sie bewerten die Gefahr intuitiv-fehlerhafter Entscheidungen. Auch durch Prozessparteien bewusst erzeugte/verstärkte kognitive Verzerrungen wie Ankereffekte (Beeinflussung durch irrelevante Umgebungsinformationen), Framing-Effekte (die Erkenntnis, dass die alleinige Veränderung der Formulierungsweise von Optionen die Präferenzordnung verändert), Bestätigungsfehler (Selektion von Sachinformationen zur Bestätigung der eigenen Haltung), Loss Aversion (die Neigung, Verluste zu vermeiden) oder die Verfügbarkeitsheuristik (subjektive Erinnerungen bewerten ein Ereignis über) seien selbst bei skeptischen Richtern nachweisbar. Hinzu kämen Risikobewertungsirrtümer und Selbstüberschätzungstendenzen. Solche Verzerrungen bestimme leicht das Votum des Berichterstatters im Spruchkörper (oder die Entscheidung in einem Eilverfahren oder Parallelverfahren) in einem sozial und kulturell homogenen Spruchkörper ohne checks and balances vor oder seien bei angesichts vieler Zuständigkeiten nicht spezialisierten Richtern schwer auszuräumen. *Märkli* leitet daraus die diskutabile Forderung ab, immer von der Besorgnis der Befangenheit des Richters im Hauptsacheverfahren auszugehen, wenn er sich im Eilverfahren auf eine Erfolgsprognose gestützt hatte.

Astrid Wiik streicht mit »Von der passiven zur aktiven Teilhabe? – Gericht und Gesellschaft in verwaltungsgerichtlichen Verfahren« die Bedeutung der Medien als »Auge und Ohr der Öffentlichkeit« heraus. Ob diese nun Einfluss auf die richterliche Spruchfähigkeit (z. B. durch den Zwang auf den Richter, auch Nichtjuristen seinen Standpunkt zu erläutern) nimmt, untersucht sie leider nicht. Wiik schlägt Wege zur aktiven Teilhabe der Öffentlichkeit am verwaltungsgerichtlichen Verfahren vor. So sollen am Prozess nicht Beteiligte, vielleicht auch in der Rechtsfigur des »amicus curiae«, dem Gericht Schriftsätze in der Hoffnung vorlegen können, dass es diese bei seiner Entscheidung berücksichtigt. *Jannika Jahn* (»Die Dritte Gewalt in der Medienöffentlichkeit«) spricht im europäischen Vergleich die Frage an, ob medialer Druck die richterliche Entscheidung beeinflussen und wie der Richter davor geschützt werden kann. Sie wendet sich auch dem Gebot der richterlichen Zurückhaltung zu und stellt Modelle für die Kommunikation zwischen den Gerichten und Medien (mit ihren Gefahren) vor, um »die richterliche Deutungs- und Darstellungshoheit« zu festigen.

Anschließend stellt *Tristan Barczak* einige Beispiele verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen vor, denen er vorhält, die Bindung des einfachen Rechts zu übergehen (»richterliche Selbstermächtigung«): etwa mit einer Verhältnismäßigkeitsprüfung bei gebundenen Entscheidungen oder der Berufung auf Grundrechte, um »unbillige« oder »übermä-

ßig harte« Rechtsfolgen zu vermeiden («Die entgrenzende Macht des Einzelfalls – Richterliche Rechtsfindung im Spannungsfeld von Gesetzes- und Verfassungsbindung»). Der Autor lässt trotz aller Kritik dieses Vorgehen bei »für imperfekt erkannten« Gesetzen zu, fordert dann aber eine dogmatische Begründung des Gerichts. Er räumt ein, dass die abschlägigen Antworten des Bundesverfassungsgerichts auf Normenkontrollvorlagen nach Art. 100 Abs. 1 GG (eig. Erfahrung: nach 10jähriger Prüfung die Erkenntnis des BVerfG, dass »Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung der in Frage stehenden Vorschrift nicht erörtert wird, obwohl sie nahe liegt«, Beschluss vom 14. Juli 1997 – 1 BvL 60/87 –, juris) dazu führten, dass die gerichtliche Praxis im Grunde darauf verzichte. Nach eigener Erfahrung liegt es da näher, dem EuGH eine Vorlagefrage zu stellen. Auch *Barczak* teilt meine Beobachtung, dass der (besonders Landes-)Gesetzgeber dem Richter häufiger Normen an die Hand gibt, deren Befehl er ohne verfassungs- oder auch europarechtliche Korrekturen nicht exekutieren kann. Der Autor macht entsprechend die Tendenz aus, dass der Gesetzgeber selbst darauf setze, dass die Gerichte seine »harten« Gesetze schon zu korrigieren wissen. Vielleicht kann das seinen Vorwurf der richterlichen »Selbstermächtigung« in der Rechtsauslegung relativieren. Der nur selektiven Wahrnehmung von Entscheidungen des EuGH und des EMRK durch die Richterschaft geht am Ende *Fabian Michl* («Zwischen bewusster Auswahl und selektiver Wahrnehmung – Zur selektiven Rezeption von Rechtsprechung durch die Rechtswissenschaft im europäischen

Kontext») auf den Grund. Einen Ausweg zur umfassenderen Rezeption sieht er in Datenbankrecherchen («HUDOC« und »InfoCuria«) als ersten Schritt, als zweiten die Textanalyse mit der »Sprachenfrage« für den deutschsprachigen Anwender und als dritten Schritt schließlich das »Debaising«, das Bewusstmachen des nationalen Vorverständnisses.

Manches Thema bleibt unerörtert: etwa die Frage, inwieweit die Justizverwaltung durch organisatorische Vorgaben die Unabhängigkeit des noch nicht auf Lebenszeit ernannten Richters beeinflusst (z. B. Abordnung in die Verwaltung, Verwendung als bayrischer Verwaltungsrichter erst »nach mehrjähriger erfolgreicher Verwaltungstätigkeit«, fehlende Festlegung der Gerichtsbarkeit des sächsischen Richters bei der Einstellung und Möglichkeit der Lebenszeiternennung nur als Staatsanwalt). Empirisch von Interesse wäre auch der Einfluss der Praxis der karriererelevanten Beurteilung von Richtern auf deren Meinungsbildung. Vielleicht lässt sich auch die Frage stellen, ob nicht gerade bei dem langjährigen Richter, der die Macht, über richtig und falsch zu entscheiden, schätzen gelernt hat, die Unvoreingenommenheit leidet.

Der Tagungsband bietet zahllose, im Alltagsgeschäft kaum angesprochene Gedanken und Anregungen, über die richterliche Rolle nachzudenken. Er ist schon deshalb sehr lesenswert.

Andreas Kleine-Tebbe, Vorsitzender Richter am VG, Hannover



AUS DEM BDVR UND E.V.

Stellungnahme des BDVR zum Geordnete-Rückkehr-Gesetz

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Geordnete-Rückkehr-Gesetz). In Anbetracht der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit verhalten sich die nachstehenden Ausführungen nur zu Regelungsvorschlägen, hinsichtlich derer der Rechtsweg zur Verwaltungsgerichtsbarkeit eröffnet ist und aus Sicht des Verbands Änderungsbedarf gesehen wird.

Art. 1 Nr. 4 – § 11 AufenthG-E

Die in Aussicht genommene Anpassung des § 11 AufenthG-E an die Anforderungen der Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG wird dem Grunde nach begrüßt.

Leider bleibt weiterhin offen, ob ein an eine Ausweisung anknüpfendes Einreise- und Aufenthaltsverbot den Maßgaben der Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG unterfällt. Entgegen dem in der Begründung zu § 11 Abs. 1 AufenthG-E vermittelten Eindruck ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsge-

richts bislang nicht geklärt, ob die vorbezeichnete Richtlinie auf Einreise- und Aufenthaltsverbote, die zu nichtmigrationsbedingten Zwecken erlassen werden, Anwendung findet. Einer Klarstellung durch den Gesetzgeber harrt die Reichweite der Einschränkung des sachlichen Anwendungsbereichs der Richtlinie in Bezug auf verurteilte Straftäter gemäß Art. 2 Abs. 2 Buchst. b RL 2008/115/EG (vgl. BT-Drs. 17/5470 S. 21 und 24). Offen bleibt darüber hinaus, welche Bedeutung der Gesetzgeber Ziffer 11. der Empfehlung (EU) 2017/2338 der Kommission vom 16.11.2017 (ABl. L 339/83 (124)) beimisst, ausweislich derer »von den Vorschriften der Rückführungsrichtlinie über rückführungsbezogene Einreiseverbote unberührt Einreiseverbote bleiben, die zu nichtmigrationsbedingten Zwecken erlassen werden, wie Einreiseverbote für Drittstaatsangehörige, die schwere Straftaten begangen haben oder bei denen konkrete Hinweise bestehen, dass sie eine solche Straftat planen (siehe Art. 24 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates <SIS II-Verordnung>), oder Einreiseverbote, die eine restriktive Maßnahme darstellen und in Übereinstimmung mit Titel V Kapitel 2 AEUV verfügt wurden, einschließlich vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verhängte Maßnahmen zur Umsetzung von Reiseverboten«.

Dessen ungeachtet sollte in § 11 Abs. 1 Satz 1 AufenthG-E das Wort »zu erlassen« durch das Wort »anzuordnen« ersetzt und damit an die dem Fachsprachgebrauch bereits Rechnung tragende Bestimmung des § 75 Nr. 12 AufenthG-E angepasst werden.

Art. 1 Nr. 9 – § 48 Abs. 1 Satz 2 AufenthG-E

Die Wörter »Ein Ausländer, der zugleich die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt« dürften der Definition des Begriffs »Ausländer« in § 2 Abs. 1 AufenthG zuwiderlaufen, dem zufolge ein Ausländer jeder ist, der nicht Deutscher im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG ist. Die Beibehaltung der Wörter »Ein deutscher Staatsangehöriger, der zugleich eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzt« (vgl. § 48 Abs. 1 Satz 2 AufenthG) erschiene vorzugswürdig.

Art. 1 Nr. 10 – § 53 Abs. 3a AufenthG-E

In § 53 Abs. 3a AufenthG ist vor dem Wort »schweren« das Wort »besonders« einzufügen. Art. 14 Abs. 4 Buchst. b RL 2011/95/EU gestattet die Aberkennung, Beendigung oder Ablehnung der Verlängerung des Flüchtlingsstatus, wenn der Flüchtling eine Gefahr für die Allgemeinheit des Mitgliedstaats darstellt, weil er wegen einer besonders schweren Straftat rechtskräftig verurteilt wurde.

Art. 1 Nr. 18 – § 60b AufenthG-E

In § 60b Abs. 1 AufenthG-E ist der Begriff »Passbeschaffungspflicht« missverständlich, da die Ausstellung des Nationalpasses dem Heimatstaat des Ausländers obliegt. Das Wort sollte daher durch die Wörter »Pflicht zur Mitwirkung an der Passbeschaffung« ersetzt werden.

Dementsprechend sollten in § 60b Abs. 2 Satz 1 AufenthG vor dem Wort »Beschaffung« die Wörter »Mitwirkung an der« eingefügt werden.

Art 4 – § 50 Abs. 1 Nr. 3 VwGO

Der mit der vorgeschlagenen Änderung verfolgte Regelungszweck wird ausdrücklich begrüßt.

Die Wörter »auf dieser Grundlage« sind indes missverständlich, da § 58a AufenthG keine Ermächtigungsgrundlage für die Anordnung eines Einreise- und Aufenthaltsverbots enthält. Das Wort »Erlass« weicht von der vorzugswürdigen Wortwahl in § 75 Nr. 12 AufenthG-E ab. Es wird daher angeregt, die vorbezeichneten Wörter »Erlass« und »auf dieser Grundlage« zu streichen und stattdessen vor dem Wort »eines« die Wörter »so wie die hiermit einhergehende Anordnung« einzufügen.

Berlin, den 15. April 2019

Stellungnahme des BDVR in dem Verfahren 2 BvL 4/18

Verfassungswidrige Richterbesoldung in Berlin in den Jahren 2009 bis 2015

Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 22.09.2017 – BVerwG 2 C 56.16, 2 C 57.16, 2 C 58.16

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 22.09.2017 (BVerwG 2 C 56.16, 2 C 57.16, 2 C 58.16). Er äußert sich wie folgt:

Zusammenfassung

Der BDVR hält die Ausführungen des Vorlagebeschlusses für zutreffend. Das Bundesverwaltungsgericht gelangt mit überzeugenden Argumenten zu dem Ergebnis, dass die Besoldung der Richter in den Besoldungsgruppen R 1 bis R 3 im Land Berlin in den Jahren 2009 bis 2015 mit Art. 33 Abs.

5 i.V.m. Art. 33 Abs. 2 GG nicht vereinbar und verfassungswidrig zu niedrig bemessen war.

Auf dem Weg zu diesem Ergebnis hat das Bundesverwaltungsgericht in dem Vorlagebeschluss die vorgefundene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Amtsangemessenheit der Besoldung in mindestens zwei Punkten wesentlich weiterentwickelt:

Es ist zum einen der Überzeugung, dass sich die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation auch ergeben kann, wenn nur zwei der fünf vom Bundesverfassungsgericht für die Prüfung auf der ersten Stufe benannten Parameter (BVerfG, Urt. v. 05.05.2015 – 2 BvL 17/09 u.a. –, juris) erfüllt sind, dies aber in besonders deutlicher Weise.

Zum anderen hat es präzisiert, wie der im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17.11.2015 (2 BvL 19/09 u.a. –, juris Rn. 93 f.) für die Besoldung geforderte Mindestabstand zum sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau zu berechnen ist.

Verfassungsrechtliche Bewertung:

1. Gesamtbetrachtung der Besoldungsparameter

Zu Recht stellt das BVerwG eingangs seiner Erörterungen in den Mittelpunkt, dass die vom Bundesverfassungsgericht für die Parameter der ersten Prüfungsstufe herangezogenen Zahlenwerte nur einen Orientierungsrahmen darstellen, denen lediglich indizielle Bedeutung bei der Ermittlung des verfassungsrechtlich geschuldeten Alimentationsniveaus zukommt (Rn. 46). Daraus leitet es überzeugend ab, dass die umfassende Prüfung der Besoldungshöhe nicht zwingend voraussetzt, dass drei der fünf Parameter auf der ersten Stufe verletzt sind. Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Besoldung lägen vielmehr auch dann nahe, wenn zwar nur zwei Parameter auf der ersten Prüfungsstufe erfüllt seien, dies aber in besonders deutlicher Weise (Rn. 47). Der BDVR stimmt dem uneingeschränkt zu und weist darauf hin, dass er bereits in seiner Stellungnahme vom 03.04.2010 im Verfahren – 2 BvL 8.16 – ohne, dass es in jenem Verfahren darauf ankam – angeregt hatte, die Vermutung einer evident unangemessenen Alimentation ausnahmsweise schon bei der Erfüllung von nur zwei Parametern anzunehmen, wenn zumindest bei einem Parameter die Differenz von 5 v.H. sehr deutlich überschritten wird. Dies erscheint nicht zuletzt deshalb geboten, weil der Gesetzgeber sonst der Versuchung erliegen könnte, die geringstmögliche Besoldung zu gewähren, mit der drei Parameter nur knapp unterschritten, zwei Parameter aber deutlich überschritten werden.

Weil es sich bei den herangezogenen Daten lediglich um Orientierungswerte handelt, aus denen sich Indizien für eine Vermutung ergeben können, hält das Bundesverwaltungsgericht es für gerechtfertigt, von einer präzisen »Spitzausrechnung« abzusehen und sowohl Einmalzahlungen als auch den Zeitpunkt unbeachtet zu lassen, zu dem die Besoldungsanpassungsgesetze wirksam werden (Rn. 40 ff.). Eine solch pauschalierende Betrachtungsweise mag vertretbar sein, auch weil durch sie der ohnehin bereits ganz erhebliche Aufwand für die Datenermittlung nicht noch weiter erhöht wird. Zu Recht merkt das Bundesverwaltungsgericht jedoch an,

dass es durch die Pauschalierung zu erheblichen Verzerrungen der Ergebnisse kommen kann (Rn. 40). Dies ist um den Hinweis zu ergänzen, dass die höheren Besoldungsgruppen und damit auch die Richterbesoldung von der Gewährung von Einmalzahlungen vielfach ausgenommen werden, während die durch die Außerachtlassung des Zeitpunkts der Besoldung bedingten Verzerrungen sich stets zulasten der Besoldungsempfänger auswirken. Damit wird der Betrachtung vielfach ein Besoldungsniveau zugrunde gelegt, welches tatsächlich nicht erreicht wurde.

2. Erhärtung der Unangemessenheitsvermutung

Mit dem Vorlagebeschluss ist davon auszugehen, dass die infolge der Erfüllung zweier Parameter bestehende Vermutung einer evidenten Unangemessenheit der Besoldung der Besoldungsgruppen R 1, R 2 und R 3 in Berlin durch die auf der zweiten Prüfungsstufe vorzunehmende Gesamtabwägung aller alimentationsrelevanten Kriterien erhärtet wird (Rn. 75 ff.). Zu Recht nimmt das Bundesverwaltungsgericht für die Frage, ob die Alimentation ihre qualitätssichernde Funktion erfüllen kann, die Entwicklung der geforderten Einstellungsvoraussetzungen für den Richterberuf in den Blick. Denn vor dem Hintergrund der an den Richterberuf zu stellenden Anforderungen muss die Besoldung so ausgestaltet sein, dass sie in der Regel auch für die verhältnismäßig kleine Gruppe der die Anforderungen erfüllenden besonders gut qualifizierter Absolventen hinreichend attraktiv ist. Der BDVR hatte bereits in seiner Stellungnahme zum Verfahren 2 BvL 8.16 darauf hingewiesen, dass es nach seinem Eindruck zunehmend schwieriger wird, ausreichend qualifizierten Richternachwuchs zu gewinnen. Dieser Eindruck wird nun durch den von dem Bundesverwaltungsgericht in dem Vorlagebeschluss festgestellten Befund eindrucksvoll bestätigt. Danach hat das Land Berlin das Einstellungsniveau für den höheren Justizdienst in gravierender Weise herabgesetzt: Obwohl der Anteil der vollbefriedigenden und besseren Examensergebnisse in Berlin-Brandenburg (im ersten Staatsexamen auf über 45 % und im zweiten Staatsexamen auf 25 bis 28 %) stark angestiegen ist, wurden die Eingangsvoraussetzungen für den Richterdienst auf »befriedigend« in beiden Examina abgesenkt. Weder begrifflich noch tatsächlich kann damit davon die Rede sein, dass die vom Grundgesetz verlangten »überdurchschnittlich qualifizierten Kräfte« gewonnen werden.

3. Fehlende verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Unteralimentation

Dem Bundesverwaltungsgericht ist auch darin zuzustimmen, dass die grundsätzlich als verfassungswidrig einzustufende Unteralimentation hier nicht ausnahmsweise verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist (Rn. 123 ff.). Rechtfertigungsgründe für die Besoldungsabsenkung sieht das Bundesverwaltungsgericht nicht. Ein schlüssiges Gesamtkonzept zur Haushaltskonsolidierung, zu dem auch die Besoldung gehören könnte, verfolgte das Land Berlin nicht.

Der BDVR weist darauf hin, dass nach der jüngsten Rechtserkenntnis des Bundesverfassungsgerichts in dem Beschluss zur abgesenkten Eingangsbesoldung im Land

Baden-Württemberg die prozeduralen Begründungsanforderungen eine selbständige Säule bei der Prüfung des Alimentationsprinzips darstellt (BVerfG, Beschl. v. 16.10.2018 – 2 BvL 2/17 – LS 2 und Rn. 20) mit der Folge, dass auf den Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts schon deshalb die Verfassungswidrigkeit der Berliner Besoldung in den Streitjahren seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur W-Besoldung festzustellen ist, in der diese prozeduralen Begründungspflichten erstmals aufgestellt wurden.

4. Mindestabstand zum sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau

Aus dem u.a. in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17.11.2015 aufgestellten Grundsatz, die Nettoalimentation der Beamten müsse auch in den unteren Besoldungsgruppen einen Mindestabstand zum sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau aufweisen, entwickelt das Bundesverwaltungsgericht eine absolute Schwelle der Alimentation, die die dem Prüfschema des Bundesverfassungsgerichts zugrundeliegende relative Betrachtung der Besoldungsentwicklung ergänzt. Das Bundesverwaltungsgericht betont zu Recht, dass eine »Besoldung auf Sozialhilfeniveau« nicht amtsangemessen sein kann und eine nur unwesentlich über dem auch für Erwerbslose zur Verfügung stehenden sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau liegende Besoldung verfassungswidrig sein muss. Ebenso ist es folgerichtig, dass eine zu niedrige Besol-

dung in den unteren Besoldungsgruppen wegen des verfassungsrechtlichen Abstandsgebots zwingend zu einer Anhebung der darüber liegenden Besoldungsgruppen führen muss (Rn. 149 ff.).

In der Folge entwickelt das Bundesverwaltungsgericht erstmals höchstrichterlich ein Berechnungsmodell (vgl. aber auch OVG Lüneburg, Beschl. v. 25.04.2017 – 5 LC 76/17 –, juris Rn. 259 ff.; dazu nun BVerwG, Aussetzungs- und Vorlagebeschluss vom 30.10.2018 – 2 C 32.17, 2 C 34.17 -), mit dem der Betrag auszurechnen ist, der dem Berufsanfänger im Eingangssamt der niedrigsten Besoldungsstufe von Verfassungs wegen mindestens gewährt werden muss. Diesen sieht das Bundesverwaltungsgericht in Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsgericht bei 15 % über dem Grundsicherungssatz (Rn. 147).

Nach Klärung zahlreicher Einzelfragen – auf die hier nicht näher eingegangen werden soll – kommt das Bundesverwaltungsgericht in jahresweiser Berechnung zu dem Ergebnis, dass die Besoldung der Berliner Beamten in der jeweils untersten Besoldungsgruppe seit 2009 das verfassungsrechtliche Minimum (115 % des Grundsicherungsniveaus) jeweils deutlich unterschritt. Dieses Ergebnis würde für die Jahre 2010 und folgende noch deutlicher ausfallen, wenn – was geboten erscheint – der Beitragsanstieg in der privaten Krankenversicherung seit 2009 in die Berechnung eingestellt würde (vgl. Stuttmann, NVwZ 2018, 552/554).

Berlin, den 26. Februar 2019

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Strukturen des Besoldungs- und Umzugskostenrechts

– Besoldungsstrukturenmodernisierungsgesetz – BesStMG –

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen (BDVR) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Referentenentwurf eines Besoldungsstrukturenmodernisierungsgesetzes des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat. Er äußert sich wie folgt: Das Artikelgesetz sieht zahlreiche Änderungen vor, zu denen in ihrer Gänze nur nach längerer Prüfung Stellung genommen werden könnte. Der BDVR beschränkt sich wegen der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit im Wesentlichen auf die auch für Richterinnen und Richter im Bundesdienst bedeutsamen Änderungen.

Zu Art. 1 Nr. 2 BesStMG – Streichung von § 3a BBesG:

Der BDVR begrüßt die Streichung der Besoldungskürzung für Beamte, Richter und Soldaten, die in Bundesländern

arbeiten, in denen anlässlich der Einführung der zweiten Stufe der Pflegeversicherung kein Feiertag gestrichen wurde. Die Differenzierung der Besoldung für die Beamten und Richter im Bundesdienst nach der Feiertagsgesetzgebung der Bundesländer ist systemfremd, sachwidrig und hat in der Vergangenheit immer wieder zu Unzufriedenheit bei der Versetzung und Abordnung von Beamten und Richtern geführt.

Zu Art. 1 Nr. 18 BesStMG – Neuregelung des Familienzuschlags:

Halbierung des Ehegattenzuschlags (§ 40 Abs. 1 Nr. 1 BBesG – neu, Anhang V zum BBesG – neu):

Der BDVR lehnt die geplante Neuregelung des Ehegattenzuschlags (Familienzuschlag Stufe 1) ab. Derzeit haben verheiratete Beamte, Richter und Soldaten Anspruch auf die Zahlung von Familienzuschlag der Stufe 1. Steht auch der Ehegatte

im öffentlichen Dienst oder ist er nach beamtenrechtlichen Grundsätzen versorgungsberechtigt, steht ihm nur die Hälfte des Familienzuschlags der Stufe 1 zu. Der Gesetzentwurf sieht vor, verheirateten Beamten, Richtern und Soldaten zukünftig generell nur noch einen halben Familienzuschlag der Stufe 1 zu bezahlen. Die Verringerung des Familienzuschlags in Fällen, in denen auch der Ehepartner im öffentlichen Dienst arbeitet oder nach beamtenrechtlichen Grundsätzen versorgungsberechtigt ist, soll im Gegenzug wegfallen. Die Regelung wird mit dem Wunsch gerechtfertigt, das tatsächlich schwierige Verfahren der Anrechnungsprüfung nach bisherigem Recht abzuschaffen und damit Haushaltsmittel einzusparen, um die geplante Anhebung des Familienzuschlags der Stufe 2 für das erste und zweite Kind zu finanzieren. Diese Regelung benachteiligt Familien, in denen nur ein Ehepartner im öffentlichen Dienst arbeitet, die kinderlos sind oder die aufgrund der Lebenssituation ihrer Kinder keinen Anspruch auf Familienzuschlag der Stufe 2 mehr haben; mithin typischerweise ganz junge Familien und Pensionäre. Das ist vor allem bei Beamten in niedrigeren Besoldungsgruppen nicht hinnehmbar. Ihnen sollte weiterhin das Recht eingeräumt werden, den vollen Familienzuschlag der Stufe 1 zu beziehen, wenn ihr Ehepartner nicht im öffentlichen Dienst tätig ist oder Anspruch auf Versorgung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen hat. Gegebenenfalls könnte das Nachweisverfahren stattdessen effizienter geregelt werden.

Wegfall des Familienzuschlags der Stufe 1 für verwitwete Beamte, Richter und Soldaten ab dem fünfundzwanzigsten auf den Sterbemonat des Ehegatten folgenden Monats (§ 40 Abs. 1 Nr. 2 BBesG – neu):

Der BDVR lehnt den durch den Gesetzentwurf geplanten Wegfall des Familienzuschlags der Stufe 1 ab dem fünfundzwanzigsten des auf den Sterbemonat des Ehegatten folgenden Monats ab. Die Regelung trifft typischerweise Beamte, Richter und Soldaten, die sich bereits im Pensionsalter befinden. Diese Gruppe verfügt regelmäßig über deutlich geringere Einkommen als aktive Beamte. Zudem sind sie viel weniger als aktive Beamte in der Lage sich auf die durch die Neuregelung bewirkten Einkommensverluste einzustellen. Gerade bei Beamten in niedrigeren Besoldungsgruppen kann die geplante Regelung daher zu unzumutbaren finanziellen Härten führen.

Wegfall des Familienzuschlags für geschiedene Beamte, Richter und Soldaten (§ 40 Abs. 1 BBesG – neu):

Der Gesetzentwurf sieht vor, den Familienzuschlag der Stufe 1 für geschiedene Beamte, Richter und Soldaten, die ihrem früheren Ehegatten zum Unterhalt verpflichtet sind, ganz wegfallen zu lassen. Zur Begründung wird ausgeführt, Geschiedene seien typischerweise nicht unterhaltspflichtig (gegenüber einem Partner). Der BDVR lehnt auch diese Neuregelung ab. Mit einer Scheidung steigt der finanzielle Bedarf beider (ehemaligen) Ehepartner typischerweise an, da nunmehr zwei Haushalte statt eines Haushalts finanziert werden müssen. In einer solchen Situation den Familienzuschlag der Stufe 1 sofort zu streichen erhöht den finanziellen Druck in dieser Situation unnötig weiter. Das gilt insbesondere für Beamte in niedrigen Besoldungsgruppen. Die dem

Dienstherrn obliegende Verpflichtung zur Fürsorge und zur Alimentation seines Beamten gebietet es, ihn in dieser finanziell bedrängten Situation nicht mit der ihn treffenden Unterhaltsverpflichtung alleine zu lassen, sondern – jedenfalls vorübergehend – weiter zu unterstützen.

Zahlung des Familienzuschlags an Teilzeitbeschäftigte in voller Höhe (§ 39 Absatz 3 BBesG – neu):

Nach § 39 Abs. 3 BBesG – neu – findet § 6 BBesG, der die Verminderung der Bezüge bei Teilzeitbeschäftigung regelt, auf den Familienzuschlag keine Anwendung. Die Regelung hätte zur Folge, dass der Familienzuschlag an Teilzeitbeschäftigte – anders als bisher – grundsätzlich in voller Höhe gezahlt wird. Der BDVR begrüßt die im Gesetzentwurf vorgesehene Zahlung des vollen Familienzuschlags an Teilzeitbeschäftigte. Sie kann die Entscheidung für den Abschluss einer Teilzeitvereinbarung, z.B. zur Erziehung von Kindern oder Pflege von nahen Angehörigen erleichtern und finanziell leichter verkraftbar machen, als bisher. Jedoch sollte erwogen werden, ob die Regelung aus systematischen Gründen nicht besser in § 6 aufzunehmen ist.

Zu Art. 3 BesStMG – Erhöhung des Familienzuschlags der Stufe 2 für das erste und zweite Kind:

Der BDVR begrüßt die Anhebung des Familienzuschlags der Stufe 2 für das erste und zweite Kind um jeweils 120,- €. Die Anhebung stellt einen wichtigen Schritt zur Verbesserung der finanziellen Situation von Beamten mit Kindern dar. Er ist allerdings noch nicht mutig genug. Denn noch immer wird für das erste und das zweite Kind ein Familienzuschlag bezahlt, der deutlich hinter dem Zuschlag für das dritte und jedes weitere Kind zurückbleibt. Zur Versorgung des ersten und zweiten Kindes muss der Beamte daher weiterhin auf seine Kernbesoldung zurückgreifen und damit seine und seiner Familie Lebensumstände einschränken. Nur ein Kinderzuschlag auf der Höhe des Niveaus des Kinderzuschlags der Stufe 2 für das dritte Kind würde dies vermeiden.

Zu Artikel 1 Nummer 46 (Nr. 129 bis Nr. 138 Anlage IX – neu):

Der BDVR begrüßt die Neuregelung der Zulage bei Verwendung von Richtern bei den obersten Bundesbehörden und den obersten Gerichtshöfen des Bundes. Die bisherige Regelung sieht vor, dass die Zulage 12,5 % des Endgrundgehalts einer in der Anlage IX näher bezeichneten Besoldungsgruppe, beträgt. Zugleich sieht Art. 1 § 5 des Haushaltsstrukturgesetzes vom 18. Dezember 1975 (BGBl. I S. 3091) vor, dass diese Zulage ab dem 1. Juli 1975 nicht mehr an den allgemeinen Besoldungsverbesserungen teilnimmt. Der Zulage, die von großer Bedeutung für die Gewinnung qualifizierten Personals für die obersten Bundesbehörden und obersten Gerichtshöfe des Bundes ist und die bereits jetzt in ihrer Bedeutung stark gemindert ist, droht ohne die vorgesehene Änderung eine vollständige finanzielle Marginalisierung. Dem wirkt der Gesetzentwurf entgegen, in dem er feste Werte für die Zulage festlegt, die an die Stelle der bisherigen

prozentualen Werte und ihrer Begrenzung durch das Haushaltsstrukturgesetz 1975 treten. Es wird angeregt, Art. 1 § 5 des Haushaltsstrukturgesetzes vom 18. Dezember 1975, im BesStMG auch förmlich aufzuheben. Im Übrigen wird zur Vorsicht bei der Schaffung neuer Zulagentatbestände in Anlage IX gemahnt. Im Bereich der Zulagen bedenkt der Gesetzgeber bestimmte Besoldungsempfänger mit finanziellen

Verbesserungen. Hierfür steht ihm ein weiterer Gestaltungsspielraum zu. Die Erfahrung lehrt indes, dass jede Änderung von Zulagentatbeständen oder Schaffung neuer Zulagen in der Praxis neue Abgrenzungsprobleme und damit Rechtsstreitigkeiten schafft.

Berlin, 23. Mai 2019



PERSONALIA

Bundesrichterwahlen am 14. März 2019

Der Richterwahlausschuss des Deutschen Bundestages hat am 14.03.2019 für den BGH, das BVerwG und den BFH insgesamt 22 neue Bundesrichterinnen und Bundesrichter gewählt.

Für das BVerwG wurden RiOVG Dr. Andreas Hammer (vom OVG Rheinland-Pfalz), R'inOVG Dr. Angela Henke (vom Niedersächsischen OVG) und RiOVG Damian-Markus Preisner (vom OVG für das Land Nordrhein-Westfalen) gewählt.

Die Gewählten werden im Lauf der kommenden Monate ihr neues Amt beim BVerwG antreten.

Quelle: Pressemitteilung des BMJV

Neuer Präsident des Verwaltungsgerichts Gießen

Justizministerin Eva Kühne-Hörmann hat am 25.02.2019 Herrn Harald Wack zum Präsidenten des Verwaltungsgerichts Gießen ernannt. Er folgt ab 01.03.2019 auf Frau Johanna Domann-Hessenauer, die im letzten Jahr in den Ruhestand getreten ist.

Dem neuen Präsidenten gratulierte die Justizministerin: »Sehr geehrter Herr Wack, Sie übernehmen eine große Aufgabe in Gießen. Auch wenn die Eingangszahlen im Bereich Asyl hessenweit mit 8.596 Haupt- und 3.302 Eilverfahren im Jahr 2018 im Vergleich zum Vorjahr deutlich rückläufig sind (2017: 25.803 Haupt- und 3.959 Eilverfahren), wird die Bearbeitung der noch anhängigen Asylverfahren weiterhin einen großen Schwerpunkt der Arbeit der Verwaltungsgerichte einnehmen. Erstmals seit Einsetzen der Flüchtlingsbewegung,

können wir aber mit 11.196 erledigten Verfahren im Jahr 2018 mehr Asylverfahren innerhalb eines Jahres abschließen, als neue Eingänge zu verzeichnen waren. Wir bauen den Berg ab und sind auf einem guten Weg.«, so Kühne-Hörmann.

»Die Herausforderungen an den Verwaltungsgerichten werden deshalb aber nicht weniger. In den letzten Jahren wurden viele neue Kolleginnen und Kollegen eingestellt, neue technische Möglichkeiten in der Kommunikation mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) eingeführt und viele neue gesetzliche Vorgaben im Asylverfahrensrecht umgesetzt. Diese Veränderungen werden bei der Bearbeitung der Asylverfahren unterstützen, sie haben aber auch großen Einfluss auf die tägliche Arbeit vor Ort und müssen mit sorgsamer Hand begleitet werden.«



© HM(dJ)

Justizministerin Eva Kühne-Hörmann, Harald Wack (neuer Präsident des VG Gießen) und Dirk Detlev Schönstädt (Präsident des Hessischen VGH)

»Als neuer Präsident des Verwaltungsgerichts haben Sie dabei einen Heimvorteil. Geboren und aufgewachsen in Gießen, sind Sie ein Sohn der Stadt und kennen Stadt und Menschen. Sie wissen, wo der Schuh drückt und Ihre langjährigen Erfahrungen beim Amts- und Landgericht in Gießen haben Ihnen einen hervorragenden Ruf in der hessischen Justiz und in der Gießener Stadtgesellschaft eingebracht. Ihre herausragenden juristischen Fähigkeiten haben Sie nicht nur in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, sondern auch beim Verwaltungsgericht Gießen, beim Staatsgerichtshof und in Ihrer Zeit beim Hessischen Ministerium der Justiz unter Beweis gestellt. Auf diese Erfahrungen bauen wir jetzt«, so Kühne-Hörmann, die fortfuhr: »Neben diesen herausfordernden Tätigkeiten haben Sie sich auch als Prüfer für das erste Staatsexamen, als Leiter von Referendararbeitsgemeinschaften und als Lehrbeauftragter an der Technischen Hochschule Mittelhessen, um die Förderung des juristischen Nachwuchses verdient gemacht. Als Dozent der ersten Stunde für das Programm »Fit für den Rechtsstaat – Fit für Hessen!« haben Sie die Flüchtlingskrise von Beginn an auch als gesellschaftliche Aufgabe verstanden, der Sie sich verpflichtet fühlten. Damit haben Sie dazu beigetragen, dass die Justiz in Gießen, am Standort der Hessischen Erstaufnahmeeinrichtung, einen hervorragenden Ruf genießt«, so Kühne-Hörmann weiter.

Die Justizministerin machte aber auch deutlich, dass die Verwaltungsgerichte ein wesentlich breiteres Spektrum als Asylverfahren haben. »Auch wenn die Asylverfahren die öffentliche Debatte bestimmen, sind Verwaltungsgerichte viel mehr als das. Sie haben eine für die Demokratie und unseren Rechtsstaat ganz wesentliche Aufgabe: nämlich die Kontrolle staatlichen Handelns. Sie, sehr geehrter Herr Wack, sind deshalb von Berufs wegen auf der Seite der Bürgerinnen und Bürger. Ich bin mir sicher, dass Sie diese Verantwortung

mit Leidenschaft, Bedacht und Fingerspitzengefühl meistern werden. Ich wünsche Ihnen dafür viel Erfolg, Ausdauer und das notwendige Quäntchen Glück«, so Eva Kühne-Hörmann bei der Urkundenübergabe heute im Hessischen Ministerium der Justiz.

Harald Wack wurde am 20.10.1967 in Gießen geboren. Nach dem Abitur und abgeleiteten Grundwehrdienst studierte er von 1988 bis 1994 Rechtswissenschaften in Gießen und legte im Frühjahr 1994 seine erste juristische Staatsprüfung ab. Im Jahr 1994 arbeitete er als Gerichtsreferendar und begann sein Referendariat, das er im Dezember 1996 mit der zweiten juristischen Staatsprüfung beendete. Im Jahr 1997 arbeitete er von Januar bis August als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Gießen und arbeitete nebenamtlich als Dozent für Beamtenrecht beim Verwaltungsschulverband. Im Sommer 1997 wurde er Richter auf Probe beim Landgericht Gießen und am 23. Juni erfolgte die Ernennung zum Richter am Landgericht Gießen unter gleichzeitiger Abordnung an das Amtsgericht Butzbach. Zwischen 2002 und 2003 erfolgte eine weitere Abordnung an das Verwaltungsgericht Gießen und von 2003 bis 2007 an den Hessischen Staatsgerichtshof. Schließlich wurde Harald Wack von 2007 bis 2008 an das Hessische Ministerium der Justiz abgeordnet. Im August 2008 wurde er weiterer aufsichtsführender Richter beim Amtsgericht Wetzlar. Seit 2004 ist er Prüfer für das erste juristische Staatsexamen und seit dem Jahr 2016 zudem Dozent im Rahmen des Projekts »Fit für den Rechtsstaat – Fit für Hessen!« Harald Wack war seit dem 21.08.2013 Vizepräsident des Amtsgerichts Gießen. Er ist verheiratet und hat vier Kinder.

Quelle: Pressemitteilung des Hessischen Ministeriums der Justiz vom 25.02.2019

Neuer Präsident am Verwaltungsgericht Gelsenkirchen

Dr. Siegbert Gatawis ist der neue Präsident des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen. Minister der Justiz Peter Biesenbach hat dem 47-jährigen Juristen im Rahmen einer feierlichen Veranstaltung heute in Gelsenkirchen die Ernennungsurkunde ausgehändigt. Herr Dr. Gatawis ist Nachfolger von Bernhard Fessler, der Ende März dieses Jahres in den Ruhestand getreten ist. Herr Dr. Gatawis trat 2003 in den richterlichen Dienst des Landes Nordrhein-Westfalen ein und wurde 2006 zum Richter am Verwaltungsgericht in Gelsenkirchen ernannt. 2010 wurde er Richter am Oberverwaltungsgericht in Münster, wo er seit 2012 neben seinen richterlichen Aufgaben in verschiedenen Funktionen in der Gerichtsverwaltung tätig war. Vor allem als Personaldezernent für die Angelegenheiten der Richterinnen und Richter im Bezirk des Oberverwaltungsgerichts hat er die nordrhein-westfälische Verwaltungsgerichtsbarkeit jahrelang mitgeprägt. Namentlich die Besetzung der vielen Richterstellen, die aus Anlass der starken Zunahme asylrechtlicher Verfahren neu geschaffen worden sind, hat Herr Dr. Gatawis maßgeblich mitverantwortet. Herr Dr. Gatawis, der sich als nebenamtlicher Kirchenmusiker in der Evangelischen Kirche engagiert, ist verheiratet und hat drei Kinder.

Quelle: Pressemitteilung des Ministeriums der Justiz Nordrhein-Westfalen vom 02.04.2019



Präsident VG Gelsenkirchen Dr. Siegbert Gatawis

© Justiz NRW



RECHTSPRECHUNG

Vorlagebeschluss an den EuGH zur Klärung des Anwendungsbereichs der Datenschutzgrundverordnung und der Unabhängigkeit der Gerichte

VG Wiesbaden, Beschluss vom 27.03.2019 – Az. 6 K 1016/15.WI

Leitsätze:

1. Die Vorlage dient der Klärung, ob der Petitionsausschuss des Hessischen Landtages als »Behörde« im Sinne der Definition des Verantwortlichen nach der Datenschutzgrundverordnung zu behandeln ist.

2. Es spricht viel dafür, dass einem Petenten Auskunft über die über ihn gespeicherten personenbezogenen Daten des Petitionsausschusses zu erteilen ist.

3. Es bestehen erhebliche, eine Vorlage an den EuGH erforderlich machende Zweifel, ob die Verwaltungsgerichte in Hessen unabhängige und unparteiische Gerichte i.S.v. Art. 47 Abs. 2 GrCH und damit vorlageberechtigt im Sinne von Art. 267 AEUV sind.

4. Ein Gericht muss in seiner Einrichtung seine Funktionen in völliger Autonomie ausüben können, ohne mit irgendeiner Stelle hierarchisch verbunden oder ihr untergeordnet zu sein und ohne von irgendeiner Stelle Anordnungen oder Anweisungen zu erhalten.

5. Die nationale Verfassungslage in Deutschland und in Hessen kennt nur die funktionale richterliche Unabhängigkeit. Eine institutionelle Unabhängigkeit der Gerichte ist nicht gewährleistet.

Beschluss

In dem Verwaltungsstreitverfahren...

gegen Land Hessen

wegen Datenschutzrechts

hat das Verwaltungsgericht Wiesbaden – 6. Kammer – am 28.03.2019 beschlossen:

1. Das Verfahren wird ausgesetzt.
2. Das Verfahren wird gemäß Art. 267 AEUV zur Vorabentscheidung dem Gerichtshof der Europäischen Union hinsichtlich der folgenden Fragen vorgelegt:
 - a) Findet die VERORDNUNG (EU) 2016/679 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 27.04.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung – DSGVO) – hier Art. 15 DSGVO, Auskunftsrecht der betroffenen Person – auf den für die Bearbeitung von Eingaben von Bürgern zuständigen Ausschuss eines Parlaments eines Gliedstaates eines Mitgliedstaates – hier den Petitionsausschuss des Hessischen Landtages – Anwendung und ist dieser insoweit wie eine Behörde i.S.v. Art. 4 Nr. 7 DSGVO zu behandeln?
 - b) Handelt es sich bei dem vorliegenden Gericht um ein unabhängiges und unparteiisches Gericht im Sinne von Art. 267 AEUV i.V.m. Art. 47 Abs. 2 CHARTA DER GRUNDRECHTE DER EUROPÄISCHEN UNION (GrCH)?

Gründe

I.

1 Der Kläger begehrt Auskunft bzw. Akteneinsicht über die beim Petitionsausschuss des Hessischen Landtages gespeicherten personenbezogenen Daten des Klägers, bezüglich der von ihm eingereichten und beschiedenen Petition 1728/18.

2 Artikel 16 (Hessische Verfassung) HV lautet:

Jedermann hat das Recht, allein oder gemeinsam mit anderen, Anträge oder Beschwerden an die zuständige Behörde oder an die Volksvertretung zu richten.

3 Der beklagte Präsident des Hessischen Landtages lehnt das Begehren auf Auskunft ab. Das Petitionsverfahren stelle eine parlamentarische Aufgabe des Hessischen Landtages dar, weshalb der Geltungsbereich der Datenschutzgrundverordnung den Hessischen Landtag nicht erfasse.

4 So ist nunmehr in § 30 Abs. 1 HDSIG (Verarbeitung personenbezogener Daten durch den Landtag und die kommunalen Vertretungsorgane) (siehe Artikel 1 »Hessisches Da-

tenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz« im Hessischen Gesetz zur Anpassung des Hessischen Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) Nr. 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) Nr. 2016/680 und zur Informationsfreiheit vom 03.05.2018 (GVBl. I S. 82) geregelt:

Mit Ausnahme der §§ 15 und 29 gelten die Vorschriften dieses Gesetzes für den Landtag nur, soweit er in Verwaltungsangelegenheiten tätig wird, insbesondere wenn es sich um die wirtschaftlichen Angelegenheiten des Landtags, die Personalverwaltung oder die Ausführung von gesetzlichen Vorschriften, deren Vollzug der Präsidentin oder dem Präsidenten des Landtags zugewiesen ist, handelt. Im Übrigen gibt sich der Landtag eine seiner verfassungsrechtlichen Stellung entsprechende Datenschutzordnung.

5 Insoweit findet § 112 Abs. 6 der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags vom 16.12.1993 (GVBl. I S. 628), zuletzt geändert durch Beschluss des Landtags vom 18.01.2019 (GVBl. I S. 18) – GOHessLT -, Anwendung.

6 § 112 Abs. 6 GOHessLT regelt:

(6) *Die Verarbeitung personenbezogener Daten richtet sich nach der Datenschutzordnung des Hessischen Landtags, die der Geschäftsordnung als Anlage 4 beigefügt ist.*

7 Die Datenschutzordnung des Hessischen Landtag vom 18.01.2014 (Anlage 4 GOHessLT) regelt in

§ 10 – Speicherung der Daten bei Petitionen

(1) *Daten der Petentin oder des Petenten, der Gegenstand der Petition und Daten zum Stand der Behandlung der Petition im Geschäftsgang werden mit Mitteln elektronischer Datenverarbeitung in einer eigenen Datei gespeichert und verarbeitet.*

(2) *Die Petentin oder der Petent wird über die Tatsache der Speicherung in dem Schreiben informiert, das den Empfang der Petition bestätigt.*

(3) *Die Daten werden nur für den Zweck der Bearbeitung der Petition gespeichert.*

(4) *Die Daten in der Petitionsdatei dienen als Register für die Petitionsakten. Sie werden so lange gespeichert, wie die Petitionsakten aufbewahrt werden.*

8 Die Richtlinien für den Umgang mit Verschlussachen im Bereich des Hessischen Landtags – VS-Richtlinien Landtag 1986 – (Anlage 2 GO) regelt in

§ 13 Schutz von Privatgeheimnissen

(5) *Soweit es der Schutz von persönlichen, Geschäfts- oder Betriebsgeheimnissen erfordert, sind die Akten, sonstige Unterlagen und die Beratungen der Ausschüsse geheim zu halten. Dies gilt insbesondere für Steuerakten und Petitionen. Der Landtag oder die Ausschüsse können beschließen, dass die Privatgeheimnisse nach einem bestimmten Geheimhaltungsgrad (§ 3) zu behandeln sind. Im Übrigen findet § 7 Abs. 1 Satz 2 und 3 entsprechend Anwendung.*

(6) Die Einsicht in solche Akten oder Unterlagen ist auf die Mitglieder des zuständigen Ausschusses beschränkt. Gleiches gilt für die Einsicht in Niederschriften der Ausschussberatungen über geheimhaltungsbedürftige Angelegenheiten im Sinne von Abs. 1. Der Ausschuss entscheidet über die Verteilung von Niederschriften.

9 Danach seien Petitionsakten und deren Daten auch gegenüber den Petenten geheim zu halten. Die Datenschutz-Grundverordnung vom 27.04.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung – DSGVO) (ABl. L 119 vom 04.05.2016, S.1) bzw. die bis zum 24.05.2018 geltende 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 (ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31) treffe keine Aussagen zur Behandlung parlamentarischer Angelegenheiten.

10 Art. 4 Nr. 7 – Begriffsbestimmungen – DSGVO regelt:

»Verantwortlicher« die natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet.

11 Artikel 15 – Auskunftsrecht der betroffenen Person – DSGVO (in der bereinigten Fassung, ABl. 2018 Nr. L 127 S. 2) regelt:

- (7) Die betroffene Person hat das Recht, von dem Verantwortlichen eine Bestätigung darüber zu verlangen, ob sie betreffende personenbezogene Daten verarbeitet werden; ist dies der Fall, so hat sie ein Recht auf Auskunft über diese personenbezogenen Daten und auf folgende Informationen:
- die Verarbeitungszwecke;
 - die Kategorien personenbezogener Daten, die verarbeitet werden;
 - die Empfänger oder Kategorien von Empfängern, gegenüber denen die personenbezogenen Daten offengelegt worden sind oder noch offengelegt werden, insbesondere bei Empfängern in Drittländern oder bei internationalen Organisationen;
 - falls möglich die geplante Dauer, für die die personenbezogenen Daten gespeichert werden, oder, falls dies nicht möglich ist, die Kriterien für die Festlegung dieser Dauer;
 - das Bestehen eines Rechts auf Berichtigung oder Löschung der sie betreffenden personenbezogenen Daten oder auf Einschränkung der Verarbeitung durch den Verantwortlichen oder eines Widerspruchsrechts gegen diese Verarbeitung;
 - das Bestehen eines Beschwerderechts bei einer Aufsichtsbehörde;
 - wenn die personenbezogenen Daten nicht bei der betroffenen Person erhoben werden, alle verfügbaren Informationen über die Herkunft der Daten;
 - das Bestehen einer automatisierten Entscheidungsfindung einschließlich Profiling gemäß Artikel 22 Absätze

1 und 4 und — zumindest in diesen Fällen — aussagekräftige Informationen über die involvierte Logik sowie die Tragweite und die angestrebten Auswirkungen einer derartigen Verarbeitung für die betroffene Person.

- (8) Werden personenbezogene Daten an ein Drittland oder an eine internationale Organisation übermittelt, so hat die betroffene Person das Recht, über die geeigneten Garantien gemäß Artikel 46 im Zusammenhang mit der Übermittlung unterrichtet zu werden.
- (9) Der Verantwortliche stellt eine Kopie der personenbezogenen Daten, die Gegenstand der Verarbeitung sind, zur Verfügung. Für alle weiteren Kopien, die die betroffene Person beantragt, kann der Verantwortliche ein angemessenes Entgelt auf der Grundlage der Verwaltungskosten verlangen. Stellt die betroffene Person den Antrag elektronisch, so sind die Informationen in einem gängigen elektronischen Format zur Verfügung zu stellen, sofern sie nichts anderes angibt.
- (10) Das Recht auf Erhalt einer Kopie gemäß Absatz 3 darf die Rechte und Freiheiten anderer Personen nicht beeinträchtigen.

12 Das Land Hessen hat durch das Hessische Gesetz zur Anpassung des Hessischen Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) Nr. 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) Nr. 2016/680 und zur Informationsfreiheit vom 03.05.2018 (GVBl. Nr. 6 vom 09.05.2018, S. 82), mit Art. 1 das Hessische Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (HDSIG) geschaffen.

13 Mit dem Verweis in § 30 Abs. 1 HDSIG auf die Datenschutzordnung des Hessischen Landtages wäre damit eine Auskunftsverweigerung zulässig, wenn § 13 VS-Richtlinien Landtag 1986 Anwendung finden würde. Dies wäre nur der Fall, wenn der Petitionsausschuss nicht unter die Datenschutzgrundverordnung fallen würde.

14 Der Kläger hat gegen die verweigerte Auskunft vor dem Verwaltungsgericht Wiesbaden am 22.03.2013 Klage erhoben. Der Versuch, die Auskünfte über die Ministerien, die an dem Petitionsverfahren beteiligt waren, zu erhalten und das Begehren des Klägers damit zu befriedigen, scheiterte. Dies mit der Folge, dass das Verfahren am 29.07.2015 wieder aufgenommen wurde und der Kläger sein Ziel auf Auskunft gegenüber dem Hessischen Landtag – Petitionsausschuss – weiterverfolgt.

15 Die Klage hätte Erfolg, wenn das nationale Recht des Hessischen Landtages dem Auskunftsbegehren nicht entgegensteht. Es geht daher vorliegend um die Auslegung des Anwendungsbereichs der DSGVO, mithin um Europarecht.

16 Auf Grund der in Deutschland gegebenen Organisation der Gerichtsbarkeit der Verwaltungsgerichte stellt sich jedoch die Frage, ob das vorliegende Gericht überhaupt als ein Gericht i.S.v. Art. 267 Abs. 2 AEUV handelt.

17 Nach Art. 47 Abs. 2 Satz 1 der CHARTA DER GRUNDRECHTE DER EUROPÄISCHEN UNION (GrCH) hat jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Sache von einem unab-

hängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird.

18 Die Hessische Verfassung (HV) enthält einzelne Normen zur rechtsprechenden Gewalt.

19 Artikel 126 HV lautet:

Die rechtsprechende Gewalt wird ausschließlich durch die nach den Gesetzen bestellten Gerichte ausgeübt.

Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.

20 Artikel 127 HV lautet:

Die planmäßigen hauptamtlichen Richter werden auf Lebenszeit berufen.

Auf Lebenszeit berufen werden Richter erst dann, wenn sie nach vorläufiger Anstellung in einer vom Gesetz zu bestimmenden Bewährungszeit nach ihrer Persönlichkeit und ihrer richterlichen Tätigkeit die Gewähr dafür bieten, dass sie ihr Amt im Geiste der Demokratie und des sozialen Verständnisses ausüben werden.

Über die vorläufige Anstellung und die Berufung auf Lebenszeit entscheidet der Justizminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuß.

21 Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (GG) trifft in Artikel 92 GG die Regelung:

Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut; sie wird durch das Bundesverfassungsgericht, durch die in diesem Grundgesetze vorgesehenen Bundesgerichte und durch die Gerichte der Länder ausgeübt.

22 Artikel 97 GG lautet:

(11) *Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen.*

(12) *Die hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richter können wider ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus Gründen und unter den Formen, welche die Gesetze bestimmen, vor Ablauf ihrer Amtszeit entlassen oder dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. Die Gesetzgebung kann Altersgrenzen festsetzen, bei deren Erreichung auf Lebenszeit angestellte Richter in den Ruhestand treten. Bei Veränderung der Einrichtung der Gerichte oder ihrer Bezirke können Richter an ein anderes Gericht versetzt oder aus dem Amte entfernt werden, jedoch nur unter Belassung des vollen Gehaltes.*

23 Im Deutschen Richtergesetz ist die Dienstaufsicht geregelt:

24 § 26 DRiG – Dienstaufsicht – lautet:

(13) *Der Richter untersteht einer Dienstaufsicht nur, soweit nicht seine Unabhängigkeit beeinträchtigt wird.*

(14) *Die Dienstaufsicht umfasst vorbehaltlich des Absatzes 1 auch die Befugnis, die ordnungswidrige Art der Ausführung eines Amtsgeschäfts vorzuhalten und zu ordnungsgemäßer, unverzüglicher Erledigung der Amtsgeschäfte zu ermahnen.*

(15) *Behauptet der Richter, dass eine Maßnahme der Dienstaufsicht seine Unabhängigkeit beeinträchtigt, so entscheidet auf Antrag des Richters ein Gericht nach Maßgabe dieses Gesetzes.*

25 Hessisches Richtergesetz (HRiG) regelt in § 2 HRiG – Entsprechende Geltung des Beamtenrechts –:

Soweit das Deutsche Richtergesetz und dieses Gesetz nichts anderes bestimmen, gelten für die Rechtsverhältnisse der Richter die Vorschriften für die Beamten des Landes entsprechend.

26 § 2b HRiG – Dienstliche Beurteilung – lautet:

Die Beurteilung von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung der Richter regelt das Ministerium der Justiz durch Richtlinien.

27 § 3 HRiG – Ernennung der Richter – lautet:

Die Richter werden vom Minister der Justiz ernannt.

28 Die Verwaltungsgerichtsordnung normiert in § 1 VwGO [Unabhängigkeit der Verwaltungsgerichte]:

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit wird durch unabhängige, von den Verwaltungsbehörden getrennte Gerichte ausgeübt.

29 § 18 VwGO [Richter auf Zeit] lautet:

Zur Deckung eines nur vorübergehenden Personalbedarfs kann ein Beamter auf Lebenszeit mit der Befähigung zum Richteramt für die Dauer von mindestens zwei Jahren, längstens jedoch für die Dauer seines Hauptamts, zum Richter auf Zeit ernannt werden. § 15 Absatz 1 Satz 1 und 3 sowie Absatz 2 des Deutschen Richtergesetzes ist entsprechend anzuwenden.

30 § 38 VwGO [Dienstaufsicht; Übergeordnete Dienstaufsichtsbehörde] lautet:

(16) *Der Präsident des Gerichts übt die Dienstaufsicht über die Richter, Beamten, Angestellten und Arbeiter aus.*

(17) *Übergeordnete Dienstaufsichtsbehörde für das Verwaltungsgericht ist der Präsident des Oberverwaltungsgerichts.*

31 § 39 VwGO [Verwaltungsgeschäfte] lautet:

Dem Gericht dürfen keine Verwaltungsgeschäfte außerhalb der Gerichtsverwaltung übertragen werden.

32 Das Hessische Ministerium der Justiz hat als oberste Landesbehörde die Fachaufsicht über die Gerichte und

Justizbehörden. Es regelt mit einer Geschäftsordnung die Organisation und die Dienstordnung der Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit, der Gerichte der Arbeitsgerichtsbarkeit, des Hessischen Finanzgerichts sowie der Staatsanwaltschaften (Geschäftsordnung für die Gerichte und Staatsanwaltschaften (GO). RdErl. d. HMdJ vom 04.12.2017 (1463 – I/B1 – 2017/3732 – I/A) – JMBl. 2018 S. 113 –). Abweichungen und Ergänzungen trifft für den Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit die Leitung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes im Benehmen mit dem Hessischen Ministerium der Justiz.

33 Die Innenrevision und Geschäftsprüfung erfolgt auf der Basis eines Erlasses des Ministeriums der Justiz für das Ministerium durch das Obergericht (Innenrevision und Geschäftsprüfung für den Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums der Justiz, Runderlass vom 15.11.2017, JMBl. 2018, S. 69).

II.

34 Der Rechtsstreit, der dem Einzelrichter übertragen worden ist (§ 6 Abs. 1 VwGO), ist gemäß § 94 VwGO auszusetzen.

35 Gemäß Art. 267 AEUV ist eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu den im Beschluss formulierten Fragen einzuholen. Vorliegend geht es um die Auslegung der Datenschutzgrundverordnung und der Grundrechtecharta. Da es um die Auslegung von Unionsrecht geht, ist der Gerichtshof der Europäischen Union zuständig.

1.

36 Dem Kläger stünde gegenüber dem Hessischen Landtag ein Auskunftsanspruch nach Art. 15 DSGVO zu, wenn der Petitionsausschuss des hessischen Landtages unter den Anwendungsbereich von Art. 2 Abs. 1 DSGVO fallen und es sich bei ihm um eine »Behörde« i.S.v. Art. 4 Nr. 7 DSGVO handeln würde.

37 Gemäß Art. 15 DSGVO hat jeder nach Maßgabe der Datenschutzgrundverordnung ein Recht auf Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten. Dieser Anspruch besteht gegenüber dem Verantwortlichen und damit gegenüber »Behörden« als datenverarbeitende Stellen.

38 Die Datenschutzgrundverordnung führt in der Definition des Verantwortlichen die Behörde oder Einrichtung auf, enthält aber keine ausdrückliche Definition des Begriffs der Behörde. Es wird nur zwischen Behörden und Justizbehörden unterschieden. Allerdings kennt die Verordnung auch »unabhängige Verwaltungsbehörden« (Erwägungsgrund 31) und nutzt weitere Behördenbegriffe, die allerdings alle von dem Oberbegriff »Behörde« erfasst sind: Aufsichtsbehörden, Zollbehörden, Strafverfolgungsbehörden, Gesundheitsbehörden, Datenschutzbehörden, Datenschutzaufsichtsbehörden, Regulierungsbehörden, Finanzaufsichtsbehörden und Verwaltungsbehörden.

39 Für das Verständnis des Behördenbegriffs durch die Datenschutzgrundverordnung und des Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetzes ist auch nicht auf die mitgliedstaatlichen Vorgaben des § 1 Abs. 1 HVwVfG zurückzugreifen, weil es gerade an einem ausdrücklichen Verweis auf die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensrechts fehlt. § 1 Abs. 3 HDSIG regelt vielmehr, dass die Vorschriften des Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetzes denen des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes vorgehen, soweit bei der Ermittlung des Sachverhalts personenbezogene Daten verarbeitet werden.

40 Das Hessische Verwaltungsverfahrensgesetz kann nicht herangezogen werden. Darüber hinaus enthalten die Datenschutzgrundverordnung und das ergänzende HDSIG eigenständige Verfahrensregelungen, so wird nach Art. 15 DSGVO ein eigenständiger materiell rechtlicher Auskunftsanspruch gewährt. Mithin sind Begrifflichkeiten in EU-Rechtsakten autonom zu bestimmen.

41 Die Verwendung des Behördenbegriffs kann entweder organisatorisch-institutionell oder funktionell erfolgen. Unter Heranziehung des Art. 4 Nr. 7 DSGVO i.V.m. § 30 Abs. 1 Satz 1 HSDIG ist davon auszugehen, dass der Behördenbegriff im Rahmen dieser Regelungen im funktionellen Sinne zu verstehen ist, da § 30 Abs. 1 HSDIG die Anwendbarkeit des HSDIG und damit der DSGVO davon abhängig macht, welche Aufgabe der Hessische Landtag jeweils wahrnimmt (Gesetzgebung / Verwaltung). Danach sind Behörden alle öffentlichen Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Mithin ist der Hessische Landtag eine Behörde, wenn er Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

42 Art. 4 Nr. 7 DSGVO verwendet neben dem Begriff der Behörde auch den der »Einrichtung« und »andere Stelle«. Das Merkmal der Stelle ist durch eine Eigenständigkeit in der Organisation gekennzeichnet und davon, dass sie vom Wechsel der Amtsinhaber unabhängig ist sowie unter eigenem Namen eigenständige Aufgaben wahrnimmt. Bei dem Petitionsausschuss des Hessischen Landtages handelt es sich auch um eine eigenständige Stelle, also eine Behörde im organisationsrechtlichen Sinne.

43 Denn Entscheidend ist, ob die Aufgaben der Stelle dem Bereich der öffentlichen Verwaltung unterliegen. Eine positive Umschreibung der Verwaltung ist nicht möglich, eine Bestimmung lässt sich nur in Abgrenzung von den anderen Staatsfunktionen ermitteln. Folglich ist die Verwaltung dem Gewaltenteilungsprinzip aus Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG folgend gegenüber der Legislative (Gesetzgebung) sowie der Judikative (Rechtsprechung) abzugrenzen. Danach ist die Verwaltung die Tätigkeit außerhalb von Rechtsetzung und Rechtsprechung. Legislative Aufgabe des Parlaments ist die Aufgabe der Gesetzgebung, wie dies in Erwägungsgrund 41 hinsichtlich der Schaffung von Rechtsgrundlagen ausdrücklich klargestellt wird. Rechtsetzung ist insoweit die rechtsetzende Tätigkeit von Gesetzgebungsorganen, hier dem Hessischen Landtag, nicht aber des Petitionsausschusses.

44 Die Prüfungs- und Beratungsaufgabe des Petitionsausschusses des Hessischen Landtages stellt weder eine Tätigkeit der Rechtsprechung noch der Gesetzgebung dar. Allerdings hat der Petitionsausschuss die Befugnis, sich über den der Petition zugrunde liegenden Sachverhalt alle diejenigen Informationen von der Exekutive zu beschaffen, derer er bedarf, um die Petition sachgemäß behandeln zu können.

45 Nach Art. 16 HV (wortgleich mit Art. 17 GG) kann sich jedermann schriftlich mit Bitten und Beschwerden an die Volksvertretung, aber auch an jede andere hessische **Verwaltungsbehörde** wenden, wobei ein Anspruch auf begründeten Bescheid in angemessener Zeit besteht. Dieses Petitionsrecht gewährleistet den freien Zugang zu der Volksvertretung und allen Behörden des Landes und begründet eine Behandlungspflicht des Parlaments bzw. der Verwaltungsbehörde mit dem Anliegen. Der Petent hat danach einen Anspruch auf Entgegennahme seiner Petition, sachliche Prüfung seines Anliegens und begründete Bescheidung innerhalb angemessener Frist. Über den Bescheidungsanspruch hinaus gewährleistet Art. 16 HV indes keinen Anspruch auf Erfüllung des mit der Petition verfolgten Anliegens (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.05.1992, NJW 1992, 3033 [3033]).

46 Bereits nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung hat der Hessische Landtag in der Regel keine eigene Abhilfebefugnis und kann daher nicht selbst über das Anliegen entscheiden, sondern nur politischen Einfluss ausüben, Lösungen anregen und die Staatsregierung oder die Verwaltung um Abhilfe ersuchen. Darüber hinaus gebietet Art. 16 HV nur, dass die angerufene Volksvertretung – hier: der Petitionsausschuss – über die Petition entscheidet (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.05.1992, NJW 1992, 3033 [3033]).

47 Auch der Umstand, dass der Petitionsausschuss ein Unterglied des Hessischen Landtages und somit eines gesetzgebenden Organs ist, führt nicht automatisch zu einer entsprechenden Zuordnung des Petitionsausschusses zur rechtsetzenden Tätigkeit und damit dem Parlament als Legislative. Wie dargelegt, deckt sich das Tätigkeitsfeld des Petitionsausschusses nicht mit den Aufgaben des Hessischen Landtages (vgl. Art. 116 ff. HV), die ihm seine Charakteristik als Legislativorgan verleihen, da seine Tätigkeit zum einen keinen verbindlichen Charakter aufweist und zum anderen kein Initiativ- oder Gestaltungsrecht des Petitionsausschusses besteht. Sein Tätigwerden ist stets von der Eingabe des Bürgers und dem Inhalt des Begehrens abhängig. Gleiches gilt für Petitionen an Behörden. Insoweit ist ein Unterschied des Petitionsrechts zwischen Behörden und dem Hessischen Landtag nicht gegeben.

48 Da es an einer gesetzesübergreifenden allgemeinen Inhaltsbestimmung des Rechtsbegriffs der Behörde und damit der Verwaltung fehlt, muss dieser vorliegend im Einzelfall bestimmt werden. Diese Bestimmung erfolgt auf das maßgebliche Normverhältnis bezogen. Dabei ist vorliegend von einem weiten Verständnis der Verwaltung und damit zu einem umfassenden Behördenbegriff auszugehen. Hierfür spricht auch, dass die Datenschutzgrundverordnung etwa anders als die Richtlinie 2003/4/EG (Umweltinformations-Richtlinie)

in ihrem Art. 2 Nr. 2 Einrichtungen mit gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft gerade nicht ausnimmt (hierzu EuGH, Urt. v. 14.02.2012, C-204/09 – Flachglas Torgau, ECLI:EU:C:2012:71, dort insb. Rn. 40-44).

49 Damit kommt dem Regelungsziel der Datenschutzgrundverordnung die entscheidende Bedeutung für die Auslegung des Begriffs der »Behörde« und damit der öffentlichen Verwaltung eine entscheidende Bedeutung zu. Nach Art. 3 Abs. 1 DSGVO findet die Verordnung Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der Tätigkeit des Verantwortlichen. Insoweit unterscheidet sich der Petitionsausschuss des hessischen Landtags in keiner Weise von einer »Verwaltungs«- Behörde (Datenschutzbehörden, Datenschutzaufsichtsbehörden, Regulierungsbehörden, Finanzaufsichtsbehörden), was die Petition eines Betroffenen betrifft.

50 Im Übrigen wird die Vertraulichkeit des Petitionsverfahrens auch nicht dadurch berührt, dass Bestandteile der Akten des Petitionsausschusses in anderen Ausfertigungen öffentlich zugänglich gemacht werden (zum Auskunftsanspruch nach dem IFG, siehe VG Berlin, Urt. v. 22.04.2010, Az. 2 K 98.09; BVerwG, Urt. v. 03.11.2011, Az. 7 C 4/11).

51 Durch die Datenschutzgrundverordnung sollen die Rechte des Betroffenen und damit die Persönlichkeitsrechte und die Selbstbestimmung des Bürgers gestärkt werden. Warum der Umgang personenbezogener Daten eines Petenten, der sich mit einer Petition nach Art. 16 HV an eine Behörde wendet, der Datenschutzgrundverordnung und damit einem vollen Auskunftsanspruch nach Art. 15 DSGVO unterliegt, eine Petition an den Petitionsausschuss des Hessischen Landtages aber gerade nicht, erschließt sich aus sachlichen Gesichtspunkten des Petitionsrechts nicht. Dies mit der Folge, dass das vorliegende Gericht davon ausgeht, dass es sich bei dem Petitionsausschuss des hessischen Landtages um eine Behörde (Stelle) im Sinne von Art. 4 Nr. 7 DSGVO handelt. Dementsprechend stehen Versagungsgründe einer Auskunft nach Art. 15 DSGVO nicht entgegen.

52 Dies mit der weiteren Folge, dass das vorliegende Gericht als »europäisches Gericht« die entgegenstehenden Normen, § 30 HDSIG, § 10 Datenschutzordnung des Hessischen Landtags vom 18.01.2014 (Anlage 4 GOHessLT) und § 13 der Richtlinien für den Umgang mit Verschlussachen im Bereich des Hessischen Landtags – VS-Richtlinien Landtag 1986 – (Anlage 2 GOHessLT) für das vorliegende Auskunftsbegehren des Klägers nicht anzuwenden hat, da diese Regelungen gegen die Datenschutzgrundverordnung verstoßen. Insbesondere ist § 13 der VS-Richtlinie 1986 mit Art. 15 DSGVO nicht vereinbar.

53 Das Gericht mag vorliegend auch keine Beschränkung nach Art. 23 DSGVO zu erkennen. Zumindest hat der Gesetzgeber auf einen möglichen Tatbestand der Beschränkung der Rechte des Betroffenen gerade nicht abgestellt. In der Gesetzesbegründung ist insoweit lediglich unter »zu § 30 (Verarbeitung personenbezogener Daten durch den Landtag und die kommunalen Vertretungsorgane) ausgeführt: »die Vorschrift über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch den Landtag und

die kommunalen Vertretungsorgane übernimmt die bisherige Regelung des § 39 HDStG« (LT-Drs. 19/05728, S. 113). Mithin lässt die Begründung in keinsten Weise erkennen, dass auf einen Beschränkungstatbestand Bezug genommen werden soll.

2.

54 Der Gerichtshof stellt nach ständiger Rechtsprechung bei der Beurteilung einer rein unionsrechtlichen Frage darauf ab, ob es sich bei der vorliegenden Einrichtung um ein »Gericht« im Sinne von Art. 267 AEUV handelt. Dabei wird auf eine Reihe von Merkmalen abgestellt, wie z. B. die gesetzliche Grundlage der Einrichtung, ihr ständiger Charakter, die obligatorische Gerichtsbarkeit, das streitige Verfahren, die Anwendung von Rechtsnormen durch die Einrichtung sowie ihre **Unabhängigkeit** (vgl. u. a. Urt. v. 17.07.2014, Torresi, C-58/13 und C-59/13, EU:C:2014:2088, Rn. 17, sowie v. 06.10.2015, Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, EU:C:2015:664, Rn. 17).

55 Dabei ist zu klären ob eine nationale Einrichtung, die nach dem Gesetz mit Aufgaben unterschiedlichster Art betraut ist, als »Gericht« im Sinne von Art. 267 AEUV zu qualifizieren ist. Erforderlich ist es daher die spezifische Natur der gerichtlichen oder verwaltungsrechtlichen Aufgaben zu untersuchen, die die vorliegende Stelle in dem konkreten normativen Kontext ausübt und in dem sie sich zur Anrufung des Gerichtshofs veranlasst sieht, um zu überprüfen, ob bei der Einrichtung ein Rechtsstreit anhängig ist und sie im Rahmen eines Verfahrens zu entscheiden hat, das auf eine Entscheidung mit Rechtsprechungscharakter abzielt (vgl. in diesem Sinne Urt. v. 17.07.2014, Torresi, C-58/13 und C-59/13, EU:C:2014:2088, Rn. 19 und die dort angeführte Rechtsprechung).

56 Das Erfordernis der Unabhängigkeit umfasst nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes zwei Aspekte.

57 Der erste, externe, Aspekt setzt voraus, dass die Einrichtung ihre Funktionen in völliger Autonomie ausübt, ohne mit irgendeiner Stelle hierarchisch verbunden oder ihr untergeordnet zu sein und ohne von irgendeiner Stelle Anordnungen oder Anweisungen zu erhalten (vgl. Urt. v. 17.07.2014, Torresi, C-58/13 und C-59/13, EU:C:2014:2088, Rn. 22, sowie v. 06.10.2015, Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, EU:C:2015:664, Rn. 19), wodurch sie vor Interventionen oder Druck von außen geschützt ist, die die Unabhängigkeit des Urteils ihrer Mitglieder im Hinblick auf die ihnen unterbreiteten Rechtsstreitigkeiten gefährden könnten (vgl. Urt. v. 19.09.2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, Rn. 51, v. 09.10.2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, Rn. 30, sowie v. 06.10.2015, Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, EU:C:2015:664, Rn. 19; EuGH, Urt. v. 16.02.2017, Ramón Margarit Panicello, Az. C-503/15, EU:C:2017:126, Rn. 37).

58 Der zweite, interne, Aspekt steht mit dem Begriff der Unparteilichkeit in Zusammenhang und bezieht sich darauf, dass hinsichtlich der Parteien des Rechtsstreits und ihren jeweiligen Interessen an dessen Gegenstand ein gleicher Abstand gewahrt wird. Dieser Aspekt verlangt,

dass Sachlichkeit obwaltet und neben der strikten Anwendung der Rechtsnormen keinerlei Interesse am Ausgang des Rechtsstreits besteht (vgl. u. a. Urt. v. 19.09.2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, Rn. 52, v. 09.10.2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, Rn. 31, und v. 06.10.2015, Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, EU:C:2015:664, Rn. 20; EuGH, Urt. v. 16.02.2017, Ramón Margarit Panicello, Az. C-503/15, EU:C:2017:126, Rn. 38).

a)

59 Beginnend mit der Unparteilichkeit ist festzustellen, dass die nationale Verfassungslage nur die funktionale richterliche Unabhängigkeit, nicht aber eine institutionelle Unabhängigkeit der Gerichte gewährleistet (Art. 126 Abs. 2 HV, Art. 97 Abs. 1 GG; so ausdrücklich Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung, Stellungnahme vom 15.01.2016, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 18/5457, S. 2). Dies findet seinen Ausdruck darin, dass die Richter und damit auch der Richter des vorliegenden Gerichts, von der Ministerin/dem Minister des hessischen Ministeriums der Justiz ernannt und befördert werden (§ 3 HRiG – Ernennung der Richter -), seine Beurteilung durch das hessische Ministerium der Justiz geregelt wird (§ 2b HRiG) und im Übrigen die Regelungen des Beamtenrechtes auf die Richter Anwendung finden.

60 Dies mit der Folge, dass die Personalgrundakten eines jeden Richters beim Hessischen Ministerium der Justiz geführt werden und das hessische Ministerium der Justiz Richter in dem Personalverwaltungssystem SAP HR teilweise als Beamte führt. Auslandsdienstreisen eines Richters, z.B. im Rahmen von EJTN, müssen von dem Ministerium angeordnet werden.

61 Nach § 18 VwGO [Richter auf Zeit] können, zur Deckung eines nur vorübergehenden Personalbedarfs, Beamte auf Lebenszeit mit der Befähigung zum Richteramt für die Dauer von mindestens zwei Jahren, längstens jedoch für die Dauer seines Hauptamts, zum Richter auf Zeit ernannt werden. Anschließend kehren sie in die Verwaltung zurück. Dies soll in der ersten Instanz der Verwaltungsgerichte in außergewöhnlichen Situationen einen vorübergehend erhöhten Personalbedarf decken und mit dem Grundgesetz, welches einen unabhängigen Richter fordert, vereinbar sein (BVerfG, Entscheidung vom 18.05.2018, 2 BvR 780/16, BVerfG:2018:rs20180322.2bvr078016). Dabei kann der Richter auf Zeit auch aus einer Behörde kommen, die regelmäßig bei Gericht auf der Beklagtenseite vertreten ist.

62 Bezüglich der Unabhängigkeit ist jedoch auch die Art und Weise der Bestellung der Mitglieder eines Gerichtes zu berücksichtigen (u. a. werden berücksichtigt die Art und Weise der Bestellung der Mitglieder des Gerichts, die Dauer ihres Mandats oder ihre Unabsetzbarkeit, vgl. insoweit insbesondere EGMR, 18.07.2013, Maktouf und Damjanović/Bosnien-Herzegowina, ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208). Dies dürfte jedoch zumindest bei Richtern auf Zeit mehr als fraglich sein.

63 Hinzu kommt, dass durch das Ministerium der Justiz (die Hessische Landesregierung) die dienstlichen Kontaktdaten aller Richter in einem Personalinformationssystem der Hessischen Landesregierung (Mitarbeiterportal) mit mindestens der Bezeichnung der Dienststelle, dienstlichen Telefonnummer und E-Mailadresse eingestellt werden. So, dass alle hessischen Verwaltungsbehörden (im Gerichtsverfahren als Kläger und Beklagte auftretend) auf diese Daten zugreifen können.

64 In dem Vertragsverletzungsverfahren Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland bezüglich der Richtlinie 95/46/EG hat sich der EuGH mit der Frage, was völlige Unabhängigkeit bedeutet auseinandergesetzt und ausgeführt:

»Entgegen dem Standpunkt der Bundesrepublik Deutschland deutet nichts darauf hin, dass das Unabhängigkeitserfordernis allein das Verhältnis zwischen den Kontrollstellen und den ihrer Kontrolle unterstellten Einrichtungen betreffe. Im Gegenteil wird der Begriff »Unabhängigkeit« durch das Adjektiv »völlig« verstärkt, was eine Entscheidungsgewalt impliziert, die jeglicher Einflussnahme von außerhalb der Kontrollstelle, sei sie unmittelbar oder mittelbar, entzogen ist« (EuGH, Urt. v. 09.03.2010, Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland, Az. C-518/07, EU:C:2010:125, Rn. 19).

65 Es stellt sich daher die Frage, ob Richter, die von dem Justizminister oder der Justizministerin ernannt und befördert wird, welcher ferner auch über den Umgang mit seinen Personaldaten auch hinsichtlich einer Veröffentlichung seiner Kontaktdaten (und sei es nur innerhalb des Landes Hessen) entscheidet, zumindest bei Verfahren, an denen das Hessische Ministerium der Justiz Beteiligter ist (Beamtenstreitigkeiten, Konkurrentenstreitverfahren usw.), über eine vollständige Unabhängigkeit verfügen und ohne jeglicher Einflussnahme entscheiden können, und sei dies nur, weil sie sich auf eine Beförderungsstelle beworben haben, über die letztendlich wiederum das Justizministerium entscheidet. Hier kann eigentlich nichts anderes gelten, als zu der Richtlinie 95/46/EG bezüglich der Datenschutzaufsichtsbehörden entschieden worden ist – vielmehr müssen die in der Entscheidung für eine Behörde aufgestellten Maßstäbe erst recht für die Gerichtsbarkeit und damit für die Gerichte gelten (vgl. in diesem Sinne Generalanwalt Bobek, ECLI:EU:C:2018:29, Rn. 32f).

66 Die Gerichte sind insoweit nur funktionell unabhängig, als nur ihre Richter unabhängig und nur diese dem Gesetz unterworfen sind (Art. 126 HV). Doch reicht eine solche funktionelle Unabhängigkeit für sich allein nicht aus, um ein Gericht vor jeder äußeren Einflussnahme zu bewahren (in diesem Sinne EuGH, Urt. v. 16.10.2012, Europäische Kommission gegen Republik Österreich, C-614/10, EU:C:2012:631, Rn. 42). Denn die Unabhängigkeit soll nicht nur die unmittelbare Einflussnahme in Form von Weisungen ausschließen, sondern auch sicherstellen, dass sie einer äußeren Einflussnahme, sei sie unmittelbar oder mittelbar, entzogen sein müssen, die Entscheidungen steuern könnten und die zur Steuerung der

Entscheidungen des Gerichts geeignet wäre (EuGH, Urt. v. 16.10.2012, Europäische Kommission gegen Republik Österreich, C-614/10, EU:C:2012:631, Rn. 43, 41).

67 In Deutschland sind allerdings nur die Richter funktionell unabhängig (Ministerium für Justizkultur und Europa (alter Titel), Stellungnahme vom 15.01.2016, Schleswig-Holsteiner Landtag, Umdruck 18/5457, S. 2). Im Übrigen obliegen die Richter, und erst recht das Gericht, der äußeren Einflussnahme. Entscheidet doch letztendlich das Ministerium der Justiz über die Anzahl der Richter und die Planstellen eines jeden Gerichtes. Dies ebenso, wie es über das sog. nichtrichterliche Personal entscheidet, welches zumindest faktisch der Exekutive zugerechnet wird. Auch entscheidet letztendlich das Ministerium über die Ausstattung eines Gerichtes u.a. mit EDV und Anwendungsprogrammen (siehe nur die Geschäftsordnung für die Gerichte und Staatsanwaltschaften – GO).

b)

68 Der erste, externe, Aspekt setzt voraus, dass die Einrichtung ihre Funktionen in völliger Autonomie ausübt, ohne mit irgendeiner Stelle hierarchisch verbunden oder ihr untergeordnet zu sein. Die Anknüpfung der Gerichte an das Hessische Ministerium der Justiz hat damit aber zur Folge, dass das Gericht seine Funktionen nicht in völliger Autonomie ausüben kann, da es letztendlich mit einer Stelle (Präsident des Verwaltungsgerichts als Dienstaufsichtsbehörde und damit als weisungsgebundener Behördenchef des Ministeriums, ebenso wie der Geschäftsleiter), hierarchisch mit dem Ministerium verbunden und diesem damit untergeordnet ist. Dies auch dann, wenn es von keiner Stelle Anordnungen oder Anweisungen erhält.

69 Bezüglich der unabhängigen Aufsichtsbehörden im Bereich des Datenschutzes hat der Europäische Gerichtshof ausgeführt, dass die Kontrollstellen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben objektiv und unparteiisch vorgehen müssen. Hierzu müssen sie vor jeglicher Einflussnahme von außen einschließlich der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme des Bundes oder der Länder sicher sein und nicht nur vor der Einflussnahme seitens der kontrollierten Einrichtungen (EuGH, Urt. v. 09.03.2010, Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland, Az. C-518/07, EU:C:2010:125, Rn. 19). Dies müsste auch für die Gerichte gelten. Auch die Gerichte dürften bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben keinerlei Einfluss und Weisungen unterliegen (EuGH, Urt. v. 09.03.2010, Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland, Az. C-518/07, EU:C:2010:125, Rn. 28). Dies gilt nicht nur bei der eigentlichen Rechtsprechung (Entscheidungsfindung), sondern auch auf dem Weg zu einer Entscheidungsfindung; also bei der Organisation der Gerichte, den Verfahrensabläufen und der eingesetzten Technik usw.

70 Alles das ist nicht der Fall. Die äußere und innere Organisation wird vom Ministerium mit der Geschäftsordnung für die Gerichte und Staatsanwaltschaften – GO – und anderen Rechtsakten vorgeben. Das Ministerium bestimmt mit einem zentralen Dienstleister, der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD – ein Eigenbetrieb des Hessischen

Ministeriums der Finanzen) die Kommunikationswege (Telefon, Fax, Internet und mehr) und die EDV-Ausstattung mit dem sog. Hessen-PC, der für die Verwaltung konzipiert ist. Auch wartet letztendlich die HZD alles, mit der Folge, dass die Verwaltung auf alle Daten der Gerichte letztendlich zugreifen kann, auch wenn sie es in der Praxis vielleicht nicht tut. Damit sind die Gerichte nicht – wie die Kontrollstellen nach der Richtlinie 95/46/EG – mit der Unabhängigkeit ausgestattet, die es ihnen ermöglichen sollte, ihre Aufgaben ohne äußere Einflussnahme wahrzunehmen (EuGH, Urt. v. 09.03.2010, Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland, Az. C-518/07, EU:C:2010:125, Rn. 30).

71 Die »Unabhängigkeit schließt nicht nur jegliche Einflussnahme seitens der kontrollierten Stellen aus, sondern auch jede Anordnung und jede sonstige äußere Einflussnahme, sei sie unmittelbar oder mittelbar, durch die in Frage gestellt werden könnte, dass die genannten Kontrollstellen ihre Aufgabe, den Schutz des Rechts auf Privatsphäre und den freien Verkehr personenbezogener Daten ins Gleichgewicht zu bringen, erfüllen« (EuGH, Urt. v. 09.03.2010, Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland, Az. C-518/07, EU:C:2010:125, Rn. 30). Selbiges muss auch für eine unabhängige Gerichtsbarkeit gelten, soll sie doch im Rahmen des Rechtsstaatsgefüges Recht sprechen und damit Rechtsfrieden bewirken und im Demokratiegefüge eine »Dritte Gewalt« sein.

72 Es lässt sich aber gerade nicht ausschließen, dass die Gerichte, die mit Ausnahme der »unabhängigen Richter« Teil der allgemeinen Staatsverwaltung und damit der Regierung des jeweiligen Landes unterstellt sind, nicht zu objektivem Vorgehen in der Lage sind, wenn sie nationale und europäische Normen auslegen und anwenden (in diesem Sinne EuGH, Urt. v. 09.03.2010, Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland, Az. C-518/07, EU:C:2010:125, Rn. 34). Dies zeigt sich schon daran, dass die Gerichte entgegen der Datenschutzgrundverordnung über keine eigenständige Datenschutzkontrolle verfügen, da der wesentliche Teil der Datenverarbeitung durch das Ministerium, der Informationstechnik-Stelle der hessischen Justiz (IT-Stelle – eine Mittelbehörde im Zuständigkeitsbereich des Justizministeriums gem. § 1 Gesetz zur Errichtung der Informationstechnik-Stelle der hessischen Justiz (IT-Stelle) und zur Regelung

justizorganisatorischer Angelegenheiten vom 16.12.2011, GBVI. I S. 778) bzw. der HZD vorgegeben werden, ohne, dass ein Gericht wirksamen Einfluss darauf hat (vgl. Erwägungsgrund 20 DSGVO). Denn die justizielle Tätigkeit wird nicht nur durch das auszusprechende Urteil ausgeübt, sondern bezieht sich auf den gesamten Verfahrensverlauf eines gerichtlichen Verfahrens, von Eingang einer Klage/eines Antrages bis zur Erledigung durch Zustellung des Urteils/des Beschlusses.

73 Bereits die bloße Gefahr einer politischen Einflussnahme auf die Gerichte (durch Ausstattung, Personalzuweisung usw. durch das Justizministerium) kann eine Gefahr des Einflusses auf die Entscheidungen der Gerichte um deren unabhängige Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinträchtigen bewirken (dies schon durch einen vermeintlichen Erledigungsdruck über eine vom Ministerium betriebene Belastungsstatistik Pebbsy, die über eine tatsächliche Belastung der Richter nur spärlich etwas aussagt, wenn man die Zeitvorgaben der durchschnittlichen Erledigung für Gerichtsentscheidungen als Ministerium selbst bestimmt und bestimmte Verfahren die ebenfalls zu bearbeiten sind, in der Statistik erst gar nicht erfasst – z.B. bei Kostenerinnerungen). Zum einen kann es hier einen »vorausseilenden Gehorsam« der Gerichte/Richter im Hinblick auf die Entscheidungspraxis und Verfahrensgestaltung (Erledigungsdruck) geben. Zum anderen erfordert es aber die Rolle der Gerichte als Hüter des Rechts, dass ihre Entscheidungen, also sie selbst, über jeglichen Verdacht der Parteilichkeit erhaben sind (in diesem Sinne EuGH, Urt. v. 09.03.2010, Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland, Az. C-518/07, EU:C:2010:125, Rn. 36) und bei der Entscheidungsfindung nicht unter Druck gesetzt werden dürfen.

74 Nach alledem dürfte das vorliegende Gericht die europarechtlichen Vorgaben nach Art. 47 Abs. 2 GrCH eines unabhängigen und unparteiischen Gerichts nicht in diesem Sinne erfüllen.

III.

75 Die Entscheidung ist unanfechtbar.

Verwaltungsrecht PLUS | PREMIUM



Verwaltungsrecht PLUS

Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG und **Schoch/Schneider/Bier, VwGO** sowie der **BeckOK VwGO, Hrsg. Posser/Wolff**: Diese und weitere wichtige Standardwerke stehen Ihnen auch online zur Verfügung – übersichtlich aufbereitet und zu günstigen Preisen. Dazu vieles, was die Arbeit im Verwaltungsrecht erleichtert: Rechtsprechung in Hülle und Fülle, die sorgfältig aktualisierten Gesetzestexte aus dem Sartorius und das **Münchener Prozessformularbuch Verwaltungsrecht**. Damit macht sich dieses umfassende Informationspaket schnell für Sie bezahlt.

Infos und Test: beck-shop.de/29385

► schon ab € 78,-/Monat
(zzgl. MwSt., 6-Monats-Abo)

JETZT
4 Wochen
kostenlos
testen
beck-online.de

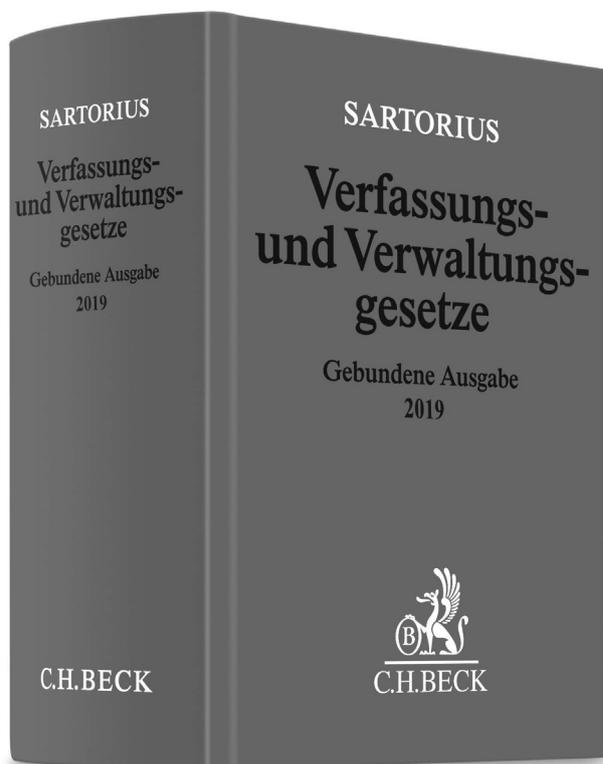
Verwaltungsrecht PREMIUM

Für die erweiterte Recherche bietet Ihnen das Aufbaumodul Verwaltungsrecht PREMIUM zusätzlich zu den Inhalten von Verwaltungsrecht PLUS viele weitere renommierte Werke wie etwa **Sodan/Ziekow, VwGO (Nomos)**. Daneben haben Sie Zugriff auf eine Vielzahl topaktueller Online-Kommentare, z.B. auf den **BeckOK Umweltrecht, Hrsg. Giesberts/Reinhardt**, den **BeckOK BauGB, Hrsg. Spannowsky/Uechtritz** oder den **BeckOK Datenschutzrecht, Hrsg. Wolff/Brink**.

Infos und Test: beck-shop.de/14843592

► schon ab € 154,-/Monat
(zzgl. MwSt., 6-Monats-Abo)

Sartorius. Die gebundene Ausgabe.



**NEU-
AUFLAGE
2019**

**Sartorius
Verfassungs- und Verwaltungsgesetze
2019**

2019. Stand: Februar 2019.

Rund 4770 Seiten.

Gebunden € 39,80

ISBN 978-3-406-73419-9

Neu im Mai 2019

☰ beck-shop.de/26308518

Der gebundene Sartorius

- komplett mit allen Vorschriften, die Sie auch im Loseblattwerk finden
- in derselben Ordnung und Systematik
- mit allen Inhaltsverzeichnissen und Übersichten
- erscheint jährlich in Neuauflage
- das perfekte Gesetzes-Archiv: Jede Auflage dokumentiert einen einheitlichen Rechtsstand. Wenn Sie wissen wollen, welche Rechtslage zu welchem Zeitpunkt gilt, greifen Sie einfach zum Band mit der entsprechenden Jahreszahl.

Mit Stand Februar 2019

berücksichtigt die neueste Ausgabe alle wichtigen **Gesetzesänderungen**, unter anderem im Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz, im Personenstandswesen, im Ausländer- und Asylrecht, im Energie- und Umweltrecht sowie im Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich.

”

Innen der bewährte Sartorius – außen geprägt von hervorragender Verarbeitung und verbesserter Lesbarkeit ...

stud. iur. Marcus Tröster zur 1. Auflage, beck-shop.de, abgerufen am 12.3.2019