



BDVR-Rundschreiben

Zeitschrift für die Verwaltungsgerichtsbarkeit

Aus dem Inhalt

- Nachlese
Verwaltungsgerichtstag
- Die mündliche Verhandlung
im Verwaltungsprozess
- Interview mit Joachim Herrmann

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, Dr. Claudia Perlitius,
Markus Rau, Dr. Justus Rind, Rautgundis Schneidereit,
Christiane Stopp, Dr. Robert Ullerich

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

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

Adressänderungen an | RiVG Antonia Kästle,
Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin,
Telefon: 030/9014-8546, adressen@bdvr.de

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

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

Erscheinungsweise | viermal jährlich

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

Satz | Reemers Publishing Services. www.reemers.de
Produktion | Laupp & Göbel, Robert-Bosch-Str. 42,
72810 Gomaringen, www.meine-druckerei.de

ISSN | 2511-7599

BDVR-Rundschreiben 3 | 2019

VORWORT	3
----------------------	---

VERWALTUNGSGERICHTSTAG

19. Deutscher Verwaltungsgerichtstag vom 15. bis 17.05.2019 in Darmstadt	4
Eröffnungsrede des BDVR-Vorsitzenden	6
Grußwort der Justizministerin	9
Die mündliche Verhandlung im Verwaltungsprozess	10

VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

Pilotierung und »Rollout« der elektronischen Akte am Verwaltungsgericht Bremen	21
--	----

IM GESPRÄCH

Interview mit Joachim Herrmann, Bayerischer Staatsminister des Innern, für Sport und Integration	25
--	----

EUROPA

Schwester-Seminare in Dublin und Berlin	27
Rede von Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier	29
Aktuelle Entscheidungen des EuGH und des EGMR	31

BUCHBESPRECHUNG

»Die Zauberlehrlinge – Der Streit um die Flüchtlingspolitik und der Mythos vom Rechtsbruch«	34
---	----

PERSONALIA

Personalmeldungen aus dem BVerwG	38
Festakt am Landesverfassungsgericht Brandenburg	39
Neuer Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Frankfurt (Oder)	41
Führungswechsel beim Verwaltungsgericht Gelsenkirchen	41

Information zur nächsten Ausgabe

Die Redaktionssitzung für das Heft 4 | 2019 findet im Oktober 2019 statt. Abgabeschluss für Beiträge und Artikel ist der 05.10.2019. Artikel und Fotos bitte per E-Mail an Markus Rau, redaktion@bdvr.de.



Liebe Leserinnen und Leser,
die Themen in diesem Heft sind, passend zum bevorstehenden Herbst, schön bunt. Auch wenn uns allen die (noch nicht überwundene) Asylkrise in den Knochen steckt, so öffnet sich doch langsam wieder der Blick für andere Themen. Auf Anregungen konnte man beim diesjährigen 19. Deutschen Verwaltungsgerichtstag stoßen, der diesmal in Darmstadt stattfand. Natürlich standen auch dort das Flüchtlingsrecht und die Einwanderungsgesetzgebung im Fokus, ein Schwerpunkt lag aber auch auf den Vor- und Nachteilen der Digitalisierung. Antonia Otto fasst ihre Eindrücke zusammen.

Etwas weniger präsent, auch unter Verwaltungsrichtern, ist die Tätigkeit der ACA-Europe, der Vereinigung der Staatsräte und obersten Verwaltungsgerichte der Europäischen Union. Zur Halbzeit der deutschen ACA-Europe-Präsidentschaft hielt Bundespräsident Steinmeier eine Rede, die Sie in diesem Heft nachlesen können.

Inhaltlich standen in diesem Jahr die Funktionen und Methoden richterlicher Tätigkeit im Vordergrund zweier vom

ACA-Europe veranstalteten Seminare. Carsten Günther berichtet aus Dublin und Berlin.

Schließlich befragen wir wieder einen Entscheidungsträger aus den Bundesländern. Der bayerische Innenminister Joachim Herrmann spricht – natürlich – über nationale und europäische Lösungsmöglichkeiten der Asylkrise, aber auch über internationale Kooperation bei der Ausbildung von Sicherheitskräften und islamischen Unterricht an bayerischen Schulen. Zu guter Letzt bieten wir dann praktische Einblicke in die Arbeit mit der elektronischen Akte am Verwaltungsgericht Bremen.

Viel Spaß beim Lesen wünscht Ihnen Ihr

Dr. Robert Seegmüller
Vorsitzender



19. Deutscher Verwaltungsgerichtstag vom 15. bis 17.05.2019 in Darmstadt

Auf Einladung des BDVR fand vom 15. bis 17.05.2019 der 19. Deutsche Verwaltungsgerichtstag bei strahlendem Sonnenschein in der Wissenschaftsstadt Darmstadt statt. Im Tagungsgebäude, dem modernen Kongresszentrum darmstadtium mitten in der Innenstadt Darmstadts, trafen sich von Mittwochmorgen an rund 800 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Justiz, Verwaltung, Wissenschaft und Anwaltschaft, um sich über die aktuellen Herausforderungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit auszutauschen. Dazu gehörten in diesem Jahr insbesondere die Rechtsentwicklung im europäischen und nationalen Flüchtlingsrecht, die Einwanderungsgesetzgebung und die Digitalisierung von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren.

Nach der Registrierung wurde die Eröffnungsveranstaltung am Mittwochvormittag von dem Vierfarben Saxophonquartett, das seinem Namen alle Ehre machte, musikalisch eingeleitet. Nach dieser sehr gelungenen Einstimmung begrüßte der Vorsitzende des BDVR Dr. Robert Seegmüller die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit einer mitreißenden Eröffnungsansprache zum Thema »Bewährtes bewahren – Überkommenes mutig erneuern«, in der er einen mutigeren Gesetzgeber forderte, der sich den aktuellen Herausforderungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit stellt. In den darauffolgenden Grußworten sprach sich die Staatssekretärin des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz Christiane Wirtz als Vertreterin der Bundesregierung für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen zum Erhalt der Leistungsfähigkeit der Justiz aus und verwies auf den am 31.01.2019 von der Bundeskanzlerin mit den Ministerpräsidenten der Länder geschlossenen »Pakt für den Rechtsstaat«. Die Hessische Ministerin der Justiz Eva Kühne-Hörmann bezeichnete die Verwaltungsgerichtsbarkeit als eine

»echte Errungenschaft der Demokratie« und forderte diese auf, dafür zu sorgen, dass Entscheidungen durch die Bürgerinnen und Bürger nachvollzogen werden könnten. Denn das Vertrauen der Bürger in den Rechtsstaat sei der Grundstoff für die Akzeptanz seiner Entscheidungen. Die Regierungspräsidentin des Regierungspräsidiums Darmstadt Brigitte Lindscheid hob die besondere Bedeutung der Digitalisierung für unsere moderne Gesellschaft hervor, die auch von Justiz und Verwaltung nicht unterschätzt werden dürfe. Der Oberbürgermeister der Wissenschaftsstadt Darmstadt Jochen Partsch verglich die Aufgaben der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit denen eines Oberbürgermeisters, wobei das Wohl der Bürger der gemeinsame Nenner sei. Außerdem sprach er sich gerade in Fragen des Asylrechts für mehr Weltoffenheit aus. Nachdem schließlich die Präsidentin der Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter Dr. Edith Zeller noch einen europäischen Blick auf die Bedrohung des Rechtsstaats geworfen hatte, leitete eine zweite musikalische Einlage durch das farbenfrohe Saxophonquartett den diesjährigen Festvortrag zum Thema »Der Rechtsstaat nach 70 Jahren Grundgesetz«, gehalten von dem Richter des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Peter M. Huber, ein. Dieser beleuchtete die Rechtsstaatlichkeit auf analytische Weise zunächst historisch und mit Blick auf unsere Nachbarländer, um so die Herausforderungen und Gefährdungen in unserer heutigen Zeit herauszuarbeiten. Abgerundet wurde die Eröffnungsveranstaltung durch einen weiteren Auftritt des Vierfarben Saxophonquartetts, das mit großem Beifall verabschiedet wurde.

Nach einer Mittagspause folgten am Nachmittag parallel die ersten vier Arbeitskreise zu den Themen »Aktuelle Fragen der Einwanderungsgesetzgebung«, »Gerechte Be-

Arbeitskreis 3



Workshop UNHCR



Empfang der Landesregierung



urteilung von Beamten- und insbesondere Richterarbeit«, »Rechtliche Probleme bei der Nutzung von Windenergie«, »Das Internet als Herausforderung der inneren Sicherheit im beginnenden 21. Jahrhundert« sowie der Workshop des UNHCR zum Thema »Aktuelle Fragen des materiellen Flüchtlingsrechts«, in denen sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit den Experten der jeweiligen Themengebiete vertieft austauschen konnten.

Am Mittwochabend gab es beim Empfang der Hessischen Landesregierung in der dem Darmstadtium gegenüber liegenden Otto-Berndt-Halle auf dem Gelände der Technischen Universität Darmstadt und den anschließenden Treffen der BDVR-Landesverbände in beliebten Restaurants und Kneipen Darmstadts neben Essen und Getränken ausreichend Gelegenheit zum persönlichen Gespräch.

Der zweite Tag der Veranstaltung am Donnerstag galt im Wesentlichen der inhaltlichen Arbeit in den Arbeitskreisen. Am Vormittag beschäftigten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit den spannenden Themen »Das Gemeinsame Europäische Asylsystem – Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven«, »Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz«, »good-judging – Maßstäbe für richterliches Arbeiten« oder »Legal-Tech«. Nach der Mittagspause und einer Präsentation der Datenbank beck-online folgten die Themen »Ungefragte Fehlersuche im Asylrecht?«, »Aktuelles zum Öffentlichen Bau- und Nachbarrecht aus anwaltlicher Sicht«, »Die Amtsermittlungspflicht – Auslauf- oder Zukunftsmodell?«, »Digitale Rechtssicherheit in der Justiz« und auf Englisch »AEAJ (VEV) – The discretionary power of the judge«.

Nach einer kurzen Einleitung durch Herrn Dr. Robert Seegmüller diskutierten bei der Abschlussveranstaltung am Freitagvormittag der Rechtsanwalt Prof. Dr. Wolfgang Ewer, Frau Tine Fuchs vom Deutschen Industrie- und Handelstag, Herr Dr. Thomas Krämerkämper vom BUND NRW e.V., Prof. Dr. Thomas Mann von der Georg-August-Universität und der Leitende Ministerialrat Dr. Christian Reitemeier unter der Moderation der Redaktionsleiterin der ARD Rechtsredakti-

on/Hörfunk Frau Gigi Deppe zu dem sehr aktuellen Thema »Realisierung von Großvorhaben in Deutschland als Quadratur des Kreises«, was nicht nur an dem zeitgleich im Bundesrat angenommenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung u.a. des § 48 VwGO deutlich wurde. Die Diskussion zeigte darüber hinaus, dass die von der Politik gewollte und erforderliche Beschleunigung der Verwaltungs- und Gerichtsverfahren in diesem Bereich alleine mit Änderungen im Verfahrensrecht kaum zu erreichen sein wird, sondern dass vom Gesetzgeber auch Änderungen im materiellen Recht zu erwägen sein werden.

Einen krönenden Abschluss des inhaltlichen Tagungsprogramms bildete schließlich am Freitagnachmittag – passend zum Sitz der European Space Agency (ESA) in Darmstadt – der Sonderarbeitskreis »Das Weltraumrecht – Einführung in eine bislang fast unbekannte Rechtsordnung und ihre Probleme«, der die Teilnehmerinnen und Teilnehmer auch juristisch einmal über das eigene Universum hinausblicken ließ.

Neben diesem anspruchsvollen inhaltlichen Programm bot zudem das vielfältige Rahmenprogramm Gelegenheit zu einem Blick über den Tellerrand. Bei Führungen zur weltberühmten Mathildenhöhe und anderen Wahrzeichen der Stadt, Besichtigungen zahlreicher ortsansässiger Unternehmen und Ausflügen etwa zu dem Welterbe Grube Messel konnten die Gäste die Wissenschaftsstadt Darmstadt und ihre Umgebung von ihrer schönsten Seite kennenlernen. Zudem gab es auch bei dem diesjährigen Verwaltungsgerichtstag wieder die Gelegenheit, sich am Donnerstagabend beim Richterkabarett über die Eigenheiten der (Verwaltungs-) Richterinnen und Richter zu amüsieren.

Insgesamt lässt sich sagen, dass der 19. Deutsche Verwaltungsgerichtstag in Darmstadt ein voller Erfolg war und Anlass zur Vorfreude auf den 20. Deutschen Verwaltungsgerichtstag vom 11. bis 13.05.2022 in Würzburg gibt.

Antonia Otto, RichterIn, Darmstadt

Dr. Robert Seegmüller und Justizministerin
Eva Kühne-Hörmann



Arbeitskreis 5



Teilnehmer der Podiumsdiskussion



Eröffnungsansprache des BDVR-Vorsitzenden

Justiz an der Schwelle zu einer neuen Zeit – Bewährtes bewahren – Überkommenes mutig erneuern

Liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Gäste, als wir uns vor drei Jahren in Hamburg versammelt haben, war ungewiss, wie lange und in welchem Umfang die Flüchtlingskrise die Verwaltungsgerichtsbarkeit fordern würde. Die Grenzen auf dem Balkan begannen gerade erst wieder wirksam zu werden, der Flüchtlingspakt zwischen der Europäischen Union und der Türkei war geschlossen, aber noch nicht effektiv und nur langsam wurde erkennbar, wie viele Asylbegehren die Bundesrepublik Deutschland in Zukunft würde bewältigen müssen.

Heute, drei Jahre später, wissen wir, die Aufgabe, die vor uns lag, war ziemlich genau doppelt so groß wie diejenige, die uns in der Flüchtlingskrise Anfang der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts gestellt wurde. Wir können heute auch sagen, dass wir mit der Erledigung der seit 2016 bei uns eingegangenen über 600.000 Asylverfahren ein gutes Stück vorangekommen sind. Die Zahl der bei den Verwaltungsgerichten erster Instanz anhängigen Verfahren steigt nicht mehr an, sondern sinkt langsam. Das ist eine Leistung, auf die alle diejenigen, die seit Beginn der Flüchtlingskrise an deren Bewältigung mit großem, oft überobligatorischem Einsatz gearbeitet haben, mit Recht stolz sein dürfen.

Das war die gute Nachricht. Die schlechte ist, wir sind noch nicht über den Berg. Die Zahl der anhängigen Verfahren sinkt nur langsam. Ein gehöriges Stück des Wegs liegt also noch vor uns. Und auf diesem Weg brauchen wir weiterhin die Unterstützung von Bundes- und Landespolitik. Die meisten Bundesländer sind ihren Verwaltungsgerichten in den vergangenen Jahren mit viel personeller Unterstützung zur Seite gestanden. Man konnte sehen, dass sie ihre Lektion aus der Asylkrise Anfang der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts gelernt haben, in der das nicht so war. Ein Übriges tut der Pakt für den Rechtsstaat, den Bund und Länder geschlossen haben und der die personelle Unterstützung der Verwaltungsgerichte mit finanziell sehr beachtlichen Mitteln ergänzt. Allerdings darf diese Unterstützung jetzt nicht nachlassen. Sie muss vielmehr anhalten, bis die Zahl der anhängigen Verfahren in der ersten Instanz wieder auf eine Menge abgesunken ist, die innerhalb eines Jahres erledigt werden kann; also auf etwa 200.000 Verfahren. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass in den kommenden 10 Jahren etwa die Hälfte aller Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen in Ruhestand gehen wird. Damit geht nicht nur viel Arbeitskraft, sondern auch viel Erfahrungswissen verloren. Ohne erhebliche weitere Unterstützung durch die Landesjustizverwaltungen wird es daher auch in der näheren und fernen Zukunft nicht gehen!

Personelle Unterstützung ist notwendig, aber nicht hinreichend, um die Folgen der Flüchtlingskrise in der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu bewältigen. Es braucht darüber hinaus eines Bundesgesetzgebers, der im Zusammenwirken mit den Bundesländern unser Prozessrecht so pflegt und fortentwickelt, dass wir unsere Fälle in einem fairen Verfahren zügig erledigen können. Verbesserungsbedarf gibt es in mehrerlei Hinsicht: Möglichkeiten der Parteien, Verfahren um ihrer selbst willen in die Länge zu ziehen müssen konsequent begrenzt werden. Darüber hinaus muss die Fähigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit gestärkt werden, eine einheitliche Anwendung des materiellen Asylrechts im Bundesgebiet sicherzustellen. Hier liegen beachtliche Vorschläge aus dem Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat und aus der Opposition im Bundestag auf dem Tisch. Wir wünschen uns sehr, dass es hier in naher Zukunft zu tragfähigen Lösungen kommt. Und das sage ich jetzt in aller Deutlichkeit: Ohne ein bisschen Mut, auch prozessuales Neuland zu beschreiten, wird es zu keinen brauchbaren Änderungen kommen. Verfassungsrecht lässt dem Gesetzgeber Spielräume für Änderungen. Er sollte sie nutzen, um zu einer praxistauglichen Fortentwicklung des Prozessrechts zu kommen und nicht vor jedem auf die Verfassung gestützten Gegenargument gleich zurückschrecken. Denn solche Argumente müssen nicht richtig sein.

Meine Damen und Herren, die intensive Befassung mit der Bewältigung der Asylkrise und ihrer Folgen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit lenkt seit geraumer Zeit den Blick davon ab, dass das Gebäude der Justiz auch im Übrigen gehörigen Reparaturbedarf aufweist. Um im Bild zu bleiben: Möglicherweise reicht es nicht mehr aus, hier und da zu renovieren. Vielleicht ist eher Sanierung der richtige Begriff. Und an manchen Stellen könnten sogar ein Teilabriss und ein Neubau angezeigt sein. Auch hier wünschen wir uns einen mutigen Gesetzgeber, der sich engagiert und innovativ die Frage nach justizpolitischem Veränderungsbedarf stellt.

Stattdessen sind wir derzeit Zaungast politischer Lethargie, die auch die Justizpolitik erfasst hat. Dokument dieser Lethargie war in der vergangenen Legislaturperiode der Umgang mit dem Auftrag der Koalitionspartner, das Staatshaftungsrecht zu reformieren, der schlussendlich mit der Begründung beerdigt wurde, man habe keine ausreichenden Gesetzgebungskapazitäten! In dieser Legislaturperiode zeugen die Vorschläge der von der Justizministerkonferenz eingesetzten Arbeitsgruppe zur VwGO-Reform und des vom Nationalen Normenkontrollrat beauftragten Gutachtens zur Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben und Industrieprojekten von dieser Lethargie. In der Justizministerkon-

ferenz war nur prozessuale Kosmetik mehrheitsfähig. Das Gutachten des Normenkontrollrats listet auf fast zweihundert Seiten mit großer Sachkenntnis und großem Fleiß viele kleine gesetzliche Handlungsoptionen auf. Gemessen an dem Auftrag, der dem Gutachten zugrunde lag, ist die Zusammenstellung sehr verdienstvoll. Der Auftrag selbst, der nur Kleinteiliges fordert, zeugt aber wiederum von großer politischer Mutlosigkeit.

Als Begründung für die genannte Mutlosigkeit ist immer wieder zu hören, Verfassungsrecht und internationale Normen zögen inzwischen derart enge Grenzen für gesetzgeberisches Handeln, dass nur noch kleine Veränderungen möglich seien. Wir sind nicht bereit, diese Argumentation als hinreichende Begründung für gesetzgeberische Untätigkeit zu akzeptieren. Die behaupteten Einschränkungen der Handlungsfähigkeit des Gesetzgebers sind hausgemacht und auch weitgehend reversibel. Im Einzelnen:

Natürlich bedeuten 70 Jahre Grundgesetz auch 70 Jahre verfassungsgerichtliche Rechtsprechung und damit 70 Jahre Bildung von verfassungsrechtlichen Obersätzen, Unterobersätzen und Unterunterobersätzen. Es ist aber nicht so, dass der Gesetzgeber ihre Menge nicht beeinflussen kann. Zum einen gilt: Wer Verfassungstext sät, erntet verfassungsgerichtliche Rechtsprechung. Wer also eine Vorschrift, wie Art. 16a Grundgesetz schafft, die auch kleinteilige prozessuale Regelungen enthält, darf sich nicht wundern, wenn diese in der Folge dann auch von dem dafür zuständigen Verfassungsgericht ausgelegt und angewendet werden. Zum anderen gilt: wer fachgerichtliche Rechtsbehelfe abbaut, erhöht die Zahl der verfassungsgerichtlichen Rechtsbehelfe. Wir haben seit Anfang der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts eine nie dagewesene Reduzierung der fachgerichtlichen Rechtsbehelfe in der Verwaltungsgerichtsbarkeit erlebt. Im Asylprozessrecht gibt es faktisch nur noch eine, nämlich die erste Instanz. Und im Übrigen sieht es auch nicht viel besser aus. Die vom Gesetzgeber in den Rechtszug eingebauten ZulassungsfILTER sind derart wirksam, dass es immer weniger ober- und noch weniger höchstrichterliche Rechtsprechung gibt. Der Gesetzgeber hat letztlich versucht, Verfahrensbeschleunigung durch einen weitgehenden Verzicht auf die zweite und dritte Instanz zu erkaufen. Er hat damit aber nur teilweise Erfolg gehabt. An die Stelle zweit- und drittinstanzlicher Entscheidungen der Fachgerichte sind vielfach zweit- und drittinstanzliche Entscheidungen der Verfassungsgerichte in Bund und Ländern und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte getreten. Diese Gerichte betreiben Rechtsfortbildung anhand ihres Prüfungsmaßstabs – also des Verfassungsrechts bzw. der Europäischen Menschenrechtskonvention, die anders als das Fachrecht nicht zur Regelungsdisposition des einfachen nationalen Gesetzgebers stehen. Rechtsmittelbeschränkungen in der Fachgerichtsbarkeit führen im Ergebnis also zwar in vielen Fällen zu kürzeren fachgerichtlichen Verfahrenslaufzeiten. Diese Verfahrensverkürzungen werden aber nicht selten durch die Dauer außerordentlicher Rechtsbehelfsverfahren konterkariert, die sich an die fachgerichtliche Endentscheidung anschließen. Als Kollateralschaden kommt eine immer weitergehende Einnengung der Handlungsspielräume des Gesetzgebers hinzu.

Wir sind auch nicht bereit, den Hinweis auf vorrangige supranationale oder andere internationale Rechtsvorschriften als Ausrede für gesetzgeberische Lethargie auf nationaler Ebene zu akzeptieren. Denn auch die durch diese Rechtsvorschriften bewirkten Einschränkungen nationaler Handlungsspielräume sind hausgemacht. Wer als nationaler Gesetzgeber mit dem Regelungsgehalt supranationaler oder internationaler Vorschriften nicht einverstanden ist, muss sich um deren Änderung bemühen oder versuchen, die Regelungskompetenz insoweit wieder auf die nationale Ebene zu holen. Eine Ausrede für gesetzgeberische Untätigkeit sind sie jedenfalls nicht.

Meine Damen und Herren, gute Justizpolitik beginnt an der Spitze. Wir wünschen uns Justizminister und Justizministerinnen an der Spitze des Bundesjustizministeriums und der Landesjustizministerien, die sich als erste Interessenvertreter für die Justizbelange im Kabinett verstehen. Ihr Geschlecht ist uns völlig egal. Nicht egal ist aber ihr Zuständigkeitsbereich. Wir glauben, ein Justizminister sollte sich voll und ganz auf die Aufgabe konzentrieren, die Interessen der Justiz im Kabinett zu vertreten. Er sollte nicht durch andere Aufgaben und Zuständigkeiten abgelenkt sein. Wir glauben, dass der Renovierungs- und Sanierungsaufwand in der Justiz inzwischen so groß ist, dass sie die volle und ungeteilte Aufmerksamkeit des jeweils zuständigen Ministers verlangt. Und wir wünschen uns Justizministerinnen und Justizminister, die mit dem Ziel guter Justizpolitik vertrauensvoll und vor allem ergebnisorientiert zusammenarbeiten.

Gute Justizpolitik muss, solange der verfassungsändernde Gesetzgeber nicht anders entscheidet, von der Verfassungsentscheidung für fünf starke Fachgerichtsbarkeiten ausgehen. Der Verfassungsgeber hat sich damit nicht nur für fünf organisatorisch selbständige Gerichtszweige und deren Namensschilder entschieden, sondern auch eine Grundentscheidung für eine fachliche Spezialisierung von Richtern getroffen. Der Zuständigkeitskatalog der fünf Fachgerichtsbarkeiten ist daher für den einfachen Gesetzgeber nicht beliebig gestaltbar. Seine Zusammensetzung muss sich vielmehr an der aus der Benennung der Gerichtsbarkeiten folgenden grundsätzlichen fachlichen Zuständigkeit orientieren und die inhaltlichen Zusammenhänge der Rechtsmaterien berücksichtigen.

Das bedeutet: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist die Gerichtsbarkeit, die grundsätzlich für die Entscheidung in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zuständig ist, sofern es nicht um die traditionell der Finanzgerichtsbarkeit und der Sozialgerichtsbarkeit zugewiesenen Streitigkeiten geht. Der schleichenden, portionsweisen Verlagerung von Zuständigkeiten auf diese Gerichtsbarkeiten erteilen wir ebenso eine Absage wie der Verlagerung von Zuständigkeiten in die ordentliche Gerichtsbarkeit. Es stimmt nicht, dass beispielsweise das Wirtschaftsverwaltungs- oder Verbraucherschutzrecht schneller oder sachgerechter in der ordentlichen Gerichtsbarkeit entschieden werden kann. In der Verwaltungsgerichtsbarkeit dauern Rechtsstreitigkeiten auch unter den derzeit schwierigen Bedingungen mitnichten länger als in der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Und dass Wirtschaftsverwaltungs- und Verbraucherschutzstreitigkeiten von den Verwaltungsgerichten nicht sachgerecht entschieden wer-



Eröffnungsveranstaltung



Dr. Robert Seegmüller, Vorsitzender des BDVR

den könnten, entbehrt jeder sachlichen Grundlage. Neu-deutsch gesprochen: Es sind schlicht Fake-News.

Die Organisation der Spruchkörper und der Instanzen muss sich ebenso wie das Verfahrensrecht an den drei Kriterien richtig, schnell und einheitlich ausrichten. Beim Zuschnitt der Spruchkörper sollte ein mutiger Gesetzgeber sich die Frage stellen, ob der Trend, immer mehr Entscheidungen durch einen einzelnen Richter treffen zu lassen, der ja nicht nur in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, sondern auch in der ordentlichen Gerichtsbarkeit seit Jahren zu beobachten ist, der Qualität von Rechtsprechung wirklich gut tut, ob die Geschwindigkeitsgewinne, die man sich durch diesen Trend erhofft, tatsächlich eintreten und ob sie eventuelle Qualitätsverluste rechtfertigen.

Bei der Regelung der innergerichtlichen Geschäftsverteilung muss der Gesetzgeber auf die enorme Personalvermehrung an den Verwaltungsgerichten in den vergangenen Jahren und die damit verbundenen Schwierigkeiten reagieren, die Spruchkörper jeweils mit nicht mehr als einem Proberichter zu besetzen. Wir halten eine vorübergehende Aussetzung des Verbots, nur einen Proberichter pro Kammer einzusetzen, mit Blick auf die derzeitige besondere Personalstruktur der Verwaltungsgerichte nicht nur für angemessen, sondern auch für verfassungskonform. Ein mutiger Gesetzgeber sollte diesen Weg ohne Zaudern gehen.

Die Entscheidung über die Zahl und die Zuständigkeit der höheren Instanzen muss aus einer klaren Aufgabenzuweisung entwickelt werden. Das betrifft vor allem die Frage, ob in einer Instanz nur Rechtsfragen oder auch Tatsachenfeststellungen überprüft werden sollen und ob es auch um Einzelfallgerechtigkeit oder nur um Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung und Rechtsfortbildung gehen soll. Ein mutiger Gesetzgeber sollte sich hier zu klaren, in sich schlüssigen Lösungen durchringen.

Und ein mutiger Gesetzgeber sollte die prozessualen Rechte der Verfahrensbeteiligten so gestalten, dass sie nicht zweckentfremdet werden können, um Verfahrensverzöge-

rungen zu erreichen, die nicht durch das Ziel einer möglichst richtigen und schnellen Sachentscheidung gerechtfertigt sind. Das betrifft mit den Beweis- und Befangenheitsanträgen zwei prozessuale Gestaltungsrechte, deren Handhabung auch im Strafprozessrecht in der Diskussion ist. Es betrifft aber auch die Menge und den Zeitpunkt des Vortrags der Parteien. Gerade umfangreichere Verfahren sind im Laufe der Jahre für die Gerichte immer schwerer beherrschbar geworden. Das gilt insbesondere dann, wenn die Parteien bei ihrem Vortrag nicht auf juristisch präzise Kürze und Prägnanz achten. Die Gerichte müssen hier in die Lage versetzt werden, anwaltlich vertretene Parteien zu juristisch vernünftig strukturiertem, knappen Vortrag zu zwingen. Im Übrigen müssen jedenfalls die Textmenge und der Zeitpunkt des Vortrags effektiv begrenzt sein.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Gäste, ein mutiger Gesetzgeber muss auch die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in den Blick nehmen. Es ist schlechterdings nicht hinnehmbar, dass der Oberbürgermeister einer mittelgroßen Deutschen Stadt eine ihn verpflichtende verwaltungsgerichtliche Anordnung zur Überlassung seiner Stadthalle ignoriert, Kritik daran mit der Forderung kontert, man möge in die Fortbildung der Justiz investieren, der »Problembär sitze in Karlsruhe« und damit dann auch noch davonkommt. Meine Damen und Herren, möglicherweise sind die Vorschriften über die Vollstreckung von verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen, die im genannten Fall keinen Weg zur Durchsetzung der gerichtlichen Anordnung zur Überlassung der Stadthalle vorsahen, so defizitär, dass sie noch nicht einmal mehr sanierungsfähig sind. Vielleicht sollte man eher über einen Teilabriss und Neubau des Vollstreckungsrechts nachdenken.

Ein mutiger Gesetzgeber sorgt für gut qualifizierten juristischen Nachwuchs in ausreichender Menge. Er sorgt für eine Ausbildung, die das Erlernen des juristischen Handwerkszeugs ebenso sicherstellt wie eine ausreichend breite und tiefe Rechtskenntnis. Er stellt sicher, dass das Erreichen

der erforderlichen Wissens- und Fähigkeitsmenge auch konsequent abgeprüft wird und ausnahmslos nur derjenige Zugang zu den juristischen Berufen erhält, der diese Mindestqualifikation auch nachgewiesen hat. Dem Zeitgeist, der diese Anforderungen und Regeln mit welcher Begründung auch immer aufweichen will, widersteht er.

Ein mutiger Gesetzgeber stellt schließlich sicher, dass der Justizberuf finanziell wieder so attraktiv wird, dass sich ausreichend viele qualifizierte Juristinnen und Juristen für diesen Beruf interessieren. Das bedeutet, er darf sich nicht damit begnügen, das vom Bundesverfassungsgericht für die Berechnung der verfassungsrechtlich geschuldeten Mindestbesoldung vorgegebene Rechenwerk gerade so eben einzuhalten. Denn dieses stellt im Wesentlichen nur sicher, dass die Bezahlung der Justizberufe in den Ländern nicht zu weit auseinanderläuft. Es weist aber keinen Weg zu einer der Wertigkeit des Justizberufs angemessenen Bezahlung. Als Anhalt mag hier stattdessen dienen, dass Richter im Eingangsamt

ursprünglich eine Besoldungsstufe besser bezahlt wurden als die Referatsleiter in den Ministerien, deren Entscheidungen er kontrollierte. Zu diesen Grundsätzen sollte ein mutiger Gesetzgeber zurückkehren und die Besoldung der Richter um mindestens eine ganze Besoldungsgruppe anheben. Nur damit lässt sich die ursprüngliche und angemessene finanzielle Attraktivität der Justizberufe wiederherstellen.

Ich wünsche mir sehr, dass die Justizministerinnen und Justizminister des Bundes und der Länder den Mut aufbringen, die von mir genannten Punkte ebenso, wie viele andere, die ich aus Zeitgründen nicht genannt habe, anzugehen und Justizpolitik zukünftig nicht mehr als Reparaturbetrieb, sondern wieder konzeptionell zu gestalten!

Dr. Robert Seegmüller, *Vorsitzender des BDVR und Richter am BVerwG, Leipzig*

Grußwort der Justizministerin

Justizministerin Eva Kühne-Hörmann hat am 15.05.2019 die rund 800 Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Verwaltungsgerichtstages in Darmstadt begrüßt. In ihrem Grußwort ging die Justizministerin auch auf die Herausforderungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit ein.

»Die Verwaltungsgerichtsbarkeit stand in den letzten Jahren vor allem wegen der gestiegenen Zahl von Asylverfahren im Fokus der Öffentlichkeit. An dieser Herausforderung werden wir in den Ländern noch eine ganze Weile zu arbeiten haben. Trotz erheblicher Personalaufstockungen in den meisten Ländern wird es noch seine Zeit dauern, bis der Berg von Verfahren abgearbeitet ist. Der sprunghafte Anstieg der Verfahrenszahlen hat aber auch deutlich gemacht, wie wichtig und nützlich Innovation bei den Geschäftsabläufen ist. Die Einführung der elektronischen Kommunikation zwischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat Verfahrenserleichterungen und damit Beschleunigungseffekte geschaffen, die wir allein mit mehr Personal niemals erreicht hätten. Es ist die Kombination aus technischer Innovation, gesetzlichen Regelungen zur Beschleunigung und dem Engagement der Richterinnen und Richter sowie aller Bediensteten der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die uns optimistisch stimmen, dass die Wende im Bereich der Asylverfahren bereits eingeleitet ist«, so Eva Kühne-Hörmann, die ergänzte: »Dieser Innovationsschub darf sich nicht auf die Asylverfahren beschränken. Die Herausforderung der nächsten Jahre ist es, diesen Schwung auch auf andere Verfahrensbereiche zu übertragen, etwa durch die Reform der Verwaltungsgerichtsordnung.«

»Eine echte Errungenschaft der Demokratie.«

»Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist eine echte Errungenschaft der Demokratie«, so Kühne-Hörmann, die daran erinnerte, dass es in vielen autokratischen Regimen derartige Gerichtsbarkeiten überhaupt nicht gibt. »Wir feiern in diesem Jahr 30 Jahre Mauerfall und damit die Überwindung eines Systems in der ehemaligen DDR, bei denen die Bürgerinnen und Bürger zu Bittstellern gegenüber der Obrigkeit degradiert wurden und wo es keinerlei Möglichkeit zur gerichtlichen Überprüfung staatlichen Handelns gab. Unser Grundgesetz, welches in diesem Monat 70 Jahre alt wird, hat mit den Grundrechten und der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG ein Bollwerk gegen staatliche Eingriffe geschaffen, dessen Speerträger sie, die Vertreter der Verwaltungsgerichtsbarkeit, sind. Deshalb sollten wir bei allen Initiativen zur Beschleunigung von Verfahren, ob im Bereich Asyl oder auch bei großen Genehmigungsverfahren immer den Bürger im Auge behalten, dessen Rechte gegenüber staatlichem Handeln zu gewährleisten unser aller grundgesetzlicher Auftrag ist«, so Kühne-Hörmann.

Die Justizministerin Hessens warb zudem für eine bessere Kommunikation der Gerichte mit der Öffentlichkeit: »Der Rechtsstaat darf sich dem geänderten Kommunikationsverhalten der Menschen nicht entziehen. In einer immer komplexer werdenden Welt muss auch die Justiz und damit die Verwaltungsgerichtsbarkeit dafür sorgen, dass Entscheidungen durch die Bürgerinnen und Bürger nachvollzogen werden können. Das Vertrauen der Bürger in den Rechtsstaat ist der Grundstoff für die Akzeptanz seiner Entscheidungen.

Wenn wir durch Unverständlichkeit und Unerreichbarkeit dieses Vertrauen gefährden, werden wir in der Zukunft damit zu tun haben, dass gerichtliche Entscheidungen von den Bürgerinnen und Bürgern nicht mehr als verbindlich angesehen werden. Dies gilt insbesondere und allen voran auch für staatliche Institutionen, die in der Vergangenheit für sich in Anspruch genommen haben, gerichtliche, teils verfassungsgerichtliche Entscheidungen zu ignorieren«, so Küh-

ne-Hörmann mit Bezug auf die Diskussionen um die Vermietung von öffentlichen Stadthallen oder dem Abhängen von Wahlplakaten in der Vergangenheit.

Quelle: Pressemitteilung des Hessischen Ministeriums der Justiz vom 15.05.2019

Die mündliche Verhandlung im Verwaltungsprozess*

Die mündliche Verhandlung ist zumindest im Urteilsverfahren das Kernstück des Verwaltungsprozesses. Fakultativ ist sie auch in Beschlussverfahren möglich. Wie die mündliche Verhandlung im Einzelnen ablaufen hat, wie hierzu zu laden ist, wann ausnahmsweise keine mündliche Verhandlung erforderlich ist und in welchen Sonderfällen die mündliche Verhandlung in Form einer Videokonferenz durchgeführt werden kann, wird im nachfolgenden Beitrag dargestellt.

A. Der Grundsatz, dass ein Urteil nur aufgrund einer mündlichen Verhandlung ergehen kann

Im Verwaltungsprozess gilt – wie in anderen Verfahrensarten auch – der Grundsatz, dass ein Urteil in aller Regel nur dann ergehen kann, wenn zuvor mündlich verhandelt wurde.

I. Notwendigkeit, Sinn und Zweck der mündlichen Verhandlung

Der Grundsatz, dass in *Urteilsverfahren regelmäßig aufgrund mündlicher Verhandlung* entschieden wird, ist in § 101 Abs. 1 VwGO enthalten. Eine Ausnahme davon findet sich in § 101 Abs. 2 VwGO; mit Zustimmung der Prozessbeteiligten (§ 63 VwGO) kann das Urteil im schriftlichen Verfahren ergehen. Eine weitere Ausnahme ist in § 84 VwGO enthalten; in einfacher gelagerten Fällen kann nach Anhörung der Beteiligten eine Entscheidung durch Gerichtsbescheid ergehen. Für das Beschlussverfahren stellt § 103 Abs. 3 VwGO die mündliche Verhandlung in das Ermessen des Gerichts. Das ist auch im Normenkontrollverfahren möglich (§ 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

Prozessmaxime ist also der Grundsatz der Mündlichkeit, sodass die Verwaltungsgerichte grundsätzlich in jeder Instanz ihre Entscheidung aufgrund einer mündlichen Verhandlung fällen müssen. Nur ausnahmsweise und wenn es gesetzlich ausdrücklich geregelt ist, ist eine Entscheidung ohne mündliche Verhandlung möglich. Der Grundsatz der Mündlichkeit dient der Richtigkeitsgewähr verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen, der Transparenz des Verfahrens, der öffentlichen Kontrolle und damit auch dem Vertrauen der Allgemeinheit in die Objektivität der Verwaltungsrechtsprechung.¹ Das Mündlichkeitsprinzip gilt nur nach Maßgabe des

einfachgesetzlichen Prozessrechts und ist nicht verfassungsrechtlich verankert.² In der mündlichen Verhandlung wird das rechtliche Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG) gewährt. Hierfür ist grundsätzlich nicht Voraussetzung, dass der jeweilige Beteiligte persönlich an der Verhandlung teilnimmt; es reicht insoweit, wenn er durch einen Bevollmächtigten vertreten wird. Das Gericht ist insbesondere nicht verpflichtet, einen inhaftierten Kläger, der anwaltlich vertreten ist, zur mündlichen Verhandlung vorführen zu lassen.³ Anders kann der Fall liegen, wenn die persönliche Anhörung eines Beteiligten notwendig ist, um den Amtsermittlungsgrundsatz (§ 86 Abs. 1 VwGO) zu wahren.

II. Der Grundsatz der Mündlichkeit im überstaatlichen Recht

Auch nach überstaatlichem Recht hat jedermann einen Anspruch darauf, dass seine Sache von einem Gericht, das über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über die Stichhaltigkeit der gegen ihn erhobenen strafrechtlichen Anklage zu entscheiden hat, in billiger Weise öffentlich gehört wird (Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK). Hieraus folgt ein Recht der Beteiligten, ihre Streitsache in jedenfalls einer mündlichen Verhandlung vor einem Tatsachengericht vortragen zu dürfen.⁴ Der konventionsrechtliche Begriff der zivilrechtlichen Ansprüche orientiert sich nicht an der deutschen Abgrenzung zwischen Zivil- und öffentlichem Recht, die nicht in allen Rechtsordnungen der Konventionsstaaten durchgehalten wird. Entscheidend ist dagegen, dass um Vermögensrechte oder um Vermögenswerte subjektiv-öffentlicher Rechte gestritten wird, was beispielsweise der Fall ist, wenn es in einem Normenkontrollverfahren um Eigentumsrechte geht. Noch weitergehend wird teilweise gefolgert, dass die meisten grundrechtlich fundierten Rechtspositionen und ein wesentlicher Teil der verwaltungsgerichtlichen Verfahren von dem konventionsrechtlichen Öffentlichkeits- bzw. implizi-

* Die Erstveröffentlichung dieses Beitrags erfolgte in BayVBl. 2019, 290 ff.

1 Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 101 Rn. 7.

2 BVerfG, BVerfGE 15, 303.

3 VG Ansbach, Urt. v. 12.05.2017 – AN 4 K 17.30581.

4 BVerwG, BayVBl. 1992, 537.

ten Mündlichkeitsprinzip erfasst sind.⁵ Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK kann dazu führen, dass das Berufungsgericht nicht nach § 130a VwGO durch Beschluss entscheiden darf, wenn das Verwaltungsgericht erster Instanz verfahrensfehlerhaft ohne Beteiligung des nicht ordnungsgemäß geladenen Klägers entschieden hat.⁶

III. Möglichkeit der Entscheidung ohne mündliche Verhandlung im Fall des Verzichts hierauf

Ausnahmsweise ist dann *keine mündliche Verhandlung notwendig*, wenn die Beteiligten (§ 63 VwGO) hierauf verzichten. Der Verzicht ist eine Prozesshandlung, die der Schriftform bedarf; eine telefonische Erklärung ist unwirksam.⁷ Es bedarf des Einverständnisses aller am konkreten Verfahren Beteiligten, also auch des (einfach oder notwendig) Beigeladenen und im Fall einer entsprechenden Beteiligung des Vertreters des öffentlichen Interesses. Es bedarf einer ausdrücklichen Erklärung; Schweigen genügt nicht. Sie wird mit Zugang bei Gericht wirksam. Eine Anfechtung in analoger Anwendung zivilrechtlicher Vorschriften (§ 119, § 123 BGB) ist nicht möglich, weil eine Prozessklärung mit einer Willenserklärung nicht vergleichbar ist.

Ist die Erklärung auf Verzicht auf mündliche Verhandlung bei Gericht eingegangen, kann diese grundsätzlich nicht mehr *widerrufen* werden. Nach § 173 VwGO i.V.m. § 128 Abs. 2 Satz 1 ZPO ist ein Widerruf nur möglich, wenn sich die Prozesslage objektiv wesentlich ändert. Das ist anzunehmen, wenn das Gericht neue Akten beizieht, eine Aufklärungsanordnung erlässt zu einem Punkt, der bislang noch nicht Gegenstand des Verfahrens war, oder einen Erörterungstermin durchführt. Der Widerruf muss ausdrücklich erklärt werden; unterbleibt er, ist die Verzichtserklärung weiterhin wirksam.

Die Verzichtserklärung ist nicht umfassend; sie bezieht sich nur auf die *konkrete Prozesslage*, in der sie abgegeben wurde, und gilt nur für die nächste anstehende Entscheidung. Wird diese gefällt, wird der Verzicht dadurch grundsätzlich gegenstandslos. Es muss sich um eine Entscheidung handeln, die die Endentscheidung sachlich wesentlich vorbereiten soll. Das trifft insbesondere zu bei einem Teil- oder Zwischenurteil und bei Erlass eines Beweis-⁸ oder eines Aufklärungsbeschlusses.⁹ Nur den äußeren Fortgang des Verfahrens betreffende Entscheidungen bewirken keinen Verbrauch des Verzichts auf mündliche Verhandlung. Das ist anzunehmen bei einer ablehnenden Entscheidung über einen Antrag auf das Ruhen oder die Aussetzung des Verfahrens. Gleiches gilt, wenn vor Eingang der Zustimmungserklärungen die Klage geändert wird und das Gericht diese im Sinn von § 91 Abs. 1 Alt. 2 VwGO für sachdienlich hält; denn hierbei handelt es sich nicht um eine Sachentscheidung.¹⁰ Wird die Klage nach dem Verzicht geändert, entsteht – nur – ein Widerrufsrecht. Überträgt das Gericht den Rechtsstreit nach Eingang der Verzichtserklärungen aber vor der Anhörung der Beteiligten auf den Einzelrichter, werden diese dadurch nicht verbraucht (Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 101 Rn. 42; a.A. BFH NVwZ-RR 1996, 178). Wurde der Verzicht gegenüber dem Einzelrichter erklärt und überträgt dieser den Rechtsstreit nach § 6 Abs. 3 VwGO auf die Kammer zurück, tritt dadurch ein Verbrauch des Verzichts ein. Erlässt das Gericht nach Eingang der Verzichtserklärungen einen

Beiladungsbeschluss, steht den – bisherigen – Beteiligten ein Widerrufsrecht zu. Eine Entscheidung ohne mündliche Verhandlung ist nur zulässig, wenn auch der – neu – Beigeladene auf mündliche Verhandlung verzichtet.

Das Gericht ist an die *Verzichtserklärungen nicht gebunden*. Es steht in seinem Ermessen, gleichwohl einen Termin zur mündlichen Verhandlung anzuberaumen. Das Gesetz verpflichtet das Gericht auch nicht, sich nach Eingang des Verzichts zu erklären, ob es von dieser Möglichkeit Gebrauch macht. Es besteht auch keine zeitliche Bindung; § 128 Abs. 2 Satz 3 ZPO, der eine dreimonatige Gültigkeit des Verzichts auf mündliche Verhandlung vorsieht, gilt im Verwaltungsprozess nicht.¹¹

IV. Einzelheiten des schriftlichen Verfahrens

Wird ohne mündliche Verhandlung entschieden, unterliegt die Verfahrensgestaltung bestimmten Besonderheiten, orientiert sich aber im Übrigen an denjenigen Grundsätzen, die auch für eine Entscheidung nach durchgeführter mündlicher Verhandlung gelten.

1. Zusammensetzung des Spruchkörpers

Die Zusammensetzung des Spruchkörpers ist nicht abweichend vom Normalfall der Entscheidung aufgrund mündlicher Verhandlung geregelt, sodass das Gericht in der Besetzung entscheidet, in der es auch nach mündlicher Verhandlung entscheiden würde. Das bedeutet, dass bei erstinstanzlichen Entscheidungen, soweit die Streitsache nicht auf den Einzelrichter übertragen wurde, die ehrenamtlichen Richter mitwirken (§ 5 Abs. 3 VwGO). Nicht ganz selten ist auch der Fall, dass eine mündliche Verhandlung durchgeführt wird, die Sache dann aber noch nicht entscheidungsreif ist, jedoch eine weitere mündliche Verhandlung von den Beteiligten nicht für erforderlich gehalten wird, sodass ins schriftliche Verfahren übergegangen wird. In einem solchen Fall entscheidet das Gericht nicht aufgrund mündlicher Verhandlung, sodass an der später im schriftlichen Verfahren zu treffenden Entscheidung nicht zwingend diejenigen Richter teilnehmen müssen, die an der Verhandlung teilgenommen haben, sondern diejenigen, die nach der Geschäftsverteilung des Gerichts an demjenigen Tag, an dem das Urteil im schriftlichen Verfahren ergeht, zur Mitwirkung berufen sind.¹²

2. Antragstellung

Die Anträge der Beteiligten werden üblicherweise in der mündlichen Verhandlung gestellt (§ 103 Abs. 3 VwGO). Bei einer Entscheidung im schriftlichen Verfahren kommt es dagegen auf die schriftsätzlichen Anträge der Beteiligten in ihrer letzten Fassung an.

5 Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 101 Rn. 2.

6 BVerwG, NJW 1998, 2377.

7 Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 101 Rn. 6; a.A. Kopp/Schenke, VwGO, 22. Aufl. 2017, § 101 Rn. 5.

8 BVerwG, BVerwGE 14, 17.

9 BVerwG, NVwZ 1984, 645.

10 A.A. BayVG, BayVBl. 2007, 699.

11 BVerwG, BayVBl. 1980, 346.

12 BVerwG, MDR 1960, 168.

3. Gewährung von rechtlichem Gehör

Rechtliches Gehör wird im schriftlichen Verfahren dadurch gewährt, dass die Beteiligten die Möglichkeit haben, zu Tatsachenfragen sowie zu ihrer Rechtsauffassung schriftsätzlich vorzutragen und auf entsprechende Schriftsätze anderer Beteiligter wiederum schriftsätzlich zu reagieren. Auch im schriftlichen Verfahren gilt das Verbot der Überraschungsentscheidung, sodass nur solche Tatsachen und Beweisergebnisse verwertet werden dürfen, die von einem Verfahrensbeteiligten oder dem Gericht zum Gegenstand des Verfahrens gemacht wurden und zu denen sich die Beteiligten äußern konnten.¹³

4. Entscheidungserheblicher Zeitpunkt

Wenn es für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage auf den Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung ankommen sollte, tritt anstelle der mündlichen Verhandlung derjenige der Übergabe des vollständigen Urteils bzw. des Urteilstenors an die Geschäftsstelle,¹⁴ wobei der Übergabezeitpunkt in den Gerichtsakten festzuhalten ist, beispielsweise durch einen Eingangsvermerk der Geschäftsstelle. Zu diesem Zeitpunkt ist das Urteil erlassen, also wirksam und somit verbindlich und nicht mehr abänderbar. Schriftsätze, Anträge, insbesondere Ablehnungsanträge oder Beweisanträge, die bis zu diesem Zeitpunkt eingehen, müssen vom Gericht noch berücksichtigt werden.¹⁵

5. Ersetzung der Verkündung der Entscheidung

Im schriftlichen Verfahren kann naturgemäß nicht verkündet werden; an die Stelle der Verkündung tritt bei Entscheidungen ohne mündliche Verhandlung die Zustellung (§ 116 Abs. 3 VwGO). § 116 Abs. 2 VwGO gilt für Urteile, die im Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung ergehen, nach der Rechtsprechung nicht entsprechend, da die Vorschrift nur einen engen Zusammenhang zwischen mündlicher Verhandlung und gerichtlicher Entscheidung sicherstellen soll. Das Gericht muss also nicht spätestens zwei Wochen nach der Beratung bzw. Fällung des Urteils den Urteilstenor der Geschäftsstelle übergeben.

V. Rechtsfolgen bei Nichtbeachtung des Mündlichkeitsgrundsatzes

Wenn das Gericht ohne hinreichenden Grund ohne mündliche Verhandlung entscheidet, wird das Recht der Beteiligten auf rechtliches Gehör verletzt.¹⁶ Es handelt sich um einen Verfahrensmangel im Sinn von § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO und einen absoluten Revisionsgrund im Sinn von § 138 Nr. 3 VwGO. Rügen kann die unterlassene mündliche Verhandlung aber nur derjenige, der kein Einverständnis zu einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung erteilt hat.¹⁷ Hat beispielsweise der Beklagte auf mündliche Verhandlung verzichtet, der Kläger aber nicht, und entscheidet das Gericht dennoch ohne mündliche Verhandlung, kann nur der Kläger den Mangel rügen. Obsiegt er aber vollständig, fehlt ihm die Beschwer, das Urteil anzugreifen. In einem solchen Fall bliebe die Verletzung des rechtlichen Gehörs folgenlos.

B. Die Ladung zur mündlichen Verhandlung

I. Die Vorschrift des § 102 VwGO

§ 102 VwGO regelt die *Ladung* und die *Ladungsfristen* zur mündlichen Verhandlung. Das Ausbleiben eines ordnungsgemäß Geladenen hindert das Gericht dabei nicht, gleichwohl zu verhandeln und zu entscheiden; ein Versäumnisurteil, wie es der Zivilprozess kennt, gibt es im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht. Es wird klargestellt, dass auch Verhandlungen außerhalb des Gerichtssitzes zulässig sind. Die Anwendbarkeit von § 227 Abs. 3 Satz 1 ZPO, der einen Anspruch auf Verlegung von Terminierungen im Juli und August begründet, wird ausdrücklich ausgeschlossen.

In der VwGO finden sich im Unterschied zur ZPO nur unvollständige Regelungen über Terminsbestimmung und Ladung. Bestimmungen über Terminsänderungen und die Vertagung der mündlichen Verhandlung fehlen vollständig. Insoweit kommt über § 173 VwGO eine *entsprechende Anwendung der §§ 214 ff. ZPO* in Betracht. § 216 Abs. 2 ZPO, wonach Termine unverzüglich zu bestimmen sind, findet im Verwaltungsprozess insoweit keine Anwendung.¹⁸

§ 102 VwGO dient der *Wahrung des rechtlichen Gehörs* (Art. 103 Abs. 1 GG). Wenn eine mündliche Verhandlung stattfindet, haben die Beteiligten Anspruch, sich hierin zu äußern.¹⁹

II. Einzelheiten der Ladung

Geladen wird grundsätzlich *von Amts wegen* (§ 173 VwGO i.V.m. § 216 Abs. 1 ZPO). Anträge der Parteien auf Terminsanberaumung stellen für das Gericht nur rechtlich unverbindliche Anregungen dar. Die Terminierung erfolgt üblicherweise erst dann, wenn die Sache spruchreif ist und die Beteiligten Gelegenheit hatten, ihr Grundrecht auf rechtliches Gehör effektiv auszuüben. Die in § 216 Abs. 2 ZPO enthaltene Verpflichtung zur unverzüglichen Bestimmung des Termins gilt im Verwaltungsprozess nicht.²⁰ Die Terminsbestimmung ist ebenso wie die Ablehnung der Terminierung eine prozessleitende Verfügung im Sinn des § 146 Abs. 2 VwGO, sodass eine Beschwerde unzulässig ist. Auch eine Maßnahme im Rahmen der Dienstaufsicht ist unzulässig, da die Terminsbestimmung der richterlichen Unabhängigkeit unterfällt.

In der Ladung zu nennen sind alle für die Ladung der Beteiligten erforderlichen Punkte; genannt sein müssen Tag, Uhrzeit und Ort der mündlichen Verhandlung. Gibt es meh-

13 Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 101 Rn. 43.

14 Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 101 Rn. 47.

15 Str.; wie hier Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 101 Rn. 44; a.A. Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Loseblatt, § 101 Rn. 24: Berücksichtigung nur bis zur Urteilsberatung bzw. Urteilsfällung.

16 BVerwG, NVwZ 2000, 813.

17 BVerwG, Buchholz 310 § 101 VwGO Nr. 29.

18 BayVG, BayVBl. 1978, 212.

19 BVerwG, NJW 1977, 1443.

20 VG Mannheim, NJW 1984, 993.

rere Sitzungssäle, muss der für die Sitzung vorgesehene bezeichnet werden. Ladungsfrist ist nach § 173 VwGO i.V.m. § 217 ZPO der Zeitraum zwischen dem Zugang der Ladung und dem Tag des Verhandlungstermins. Die Frist beträgt bei den Verwaltungsgerichten und den Oberverwaltungsgerichten zwei Wochen und beim Bundesverwaltungsgericht vier Wochen. Dabei werden der Tag der Zustellung und der Terminstag nicht mitgerechnet. Nach § 102 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann der Vorsitzende in dringenden Fällen die Ladungsfrist abkürzen; die Dauer der Abkürzung ist in der Verfügung anzugeben. Es müssen sachgerechte Gründe sein, etwa die Eilbedürftigkeit der Sache; allein der Wunsch des Gerichts, die Tagesordnung aufzufüllen, genügt nicht. Es steht den Beteiligten aber frei, auf die Einhaltung der Ladungsfrist zu verzichten. Der Verzicht ist schriftlich zu erklären; es kann auch in der mündlichen Verhandlung die entsprechende Erklärung zu Protokoll erklärt werden. Wird die Ladungsfrist nicht eingehalten, rügen die Beteiligten den Mangel aber nicht, tritt nach § 173 VwGO i.V.m. § 295 Abs. 1 ZPO Heilung ein.²¹

Hingewiesen werden muss nach § 102 Abs. 2 VwGO darauf, dass beim Ausbleiben eines Beteiligten auch ohne ihn verhandelt und entschieden werden kann. Fehlt dieser Zusatz, ist die Ladung fehlerhaft mit der Folge, dass der Termin abzusetzen ist, wenn ein Beteiligter nicht erschienen ist. Der in der Ladung des prozessbevollmächtigten Anwalts zur mündlichen Verhandlung enthaltene Hinweis, dass bei seinem Ausbleiben auch ohne ihn verhandelt und entschieden werden könne, schließt das Ausbleiben des anwaltlich vertretenen Beteiligten ein, ohne dass dies einer weiteren Erläuterung bedürfte.²²

Innerhalb des Gerichts ist für die Terminierung der Vorsitzende bzw. der Einzelrichter (§ 6 VwGO, § 76 AsylG) oder der Berichterstatte in den Fällen des § 87a Abs. 2 und 3 (§ 173 VwGO i.V.m. § 216 Abs. 2 ZPO) zuständig. Ein ersuchter Richter (§ 86 VwGO) bestimmt den Termin zur Beweisaufnahme selbst. Formal ist der Verhandlungstermin durch eine richterliche Verfügung zu bestimmen, die mindestens paraphiert werden muss.²³ Für die an die Beteiligten hinausgehenden Ladungsschreiben genügt die Unterschrift des Urkundsbeamten.

III. Die Änderung des Termins zur mündlichen Verhandlung

Wird der Termin zur mündlichen Verhandlung geändert, gelten § 173 i.V.m. § 227 ZPO. Nicht anwendbar ist § 227 Abs. 3 ZPO. Als Terminsänderung umschreibt das Gesetz die Aufhebung (Absetzung des Termins ohne Bestimmung eines Ersatztermins), die Verlegung (Aufhebung des Termins unter Bestimmung eines Ersatztermins) und die Vertagung (Verlegung nach bereits begonnener mündlicher Verhandlung) eines Termins.

1. Terminsänderung im Ermessen des Gerichts

Es liegt grundsätzlich im Ermessen des Gerichts, ob eine Terminsänderung stattfindet oder nicht. Nur im Einzelfall kann sich wegen des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Gewährung rechtlichen Gehörs ein Anspruch auf Terminsänderung ergeben. Für die Verlegung muss gemäß § 173 VwGO

i.V.m. § 227 Abs. 2 ZPO ein triftiger Grund vorgetragen und auf Verlangen glaubhaft gemacht werden. Keinen erheblichen Grund stellt das Ausbleiben eines Beteiligten bzw. die Ankündigung des Nichterscheins dar (§ 227 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZPO). Eine Ausnahme gilt, wenn der Betreffende das Nichterscheinen nicht zu vertreten hat. Unverschuldet ist eine Verhinderung dann, wenn sie im Einzelfall trotz gewissenhafter, sorgfältiger Prozessführung des Beteiligten oder ihres Bevollmächtigten eingetreten ist.

2. Terminsänderung, wenn Vertretung durch einen Bevollmächtigten vorliegt

Wird ein Beteiligter durch einen Bevollmächtigten vertreten, kommt es grundsätzlich auf dessen Verfügbarkeit an. Eine Terminkollision des Bevollmächtigten eines Beteiligten ist dann beachtlich, wenn der andere Termin früher geladen wurde und eine Vertretung durch einen anderen Anwalt nicht möglich ist. Wurde eine Sozietät beauftragt, muss dargelegt werden, dass kein anderes Mitglied zur Terminswahrnehmung in der Lage ist.²⁴ Etwas anderes gilt, wenn wegen der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit eine Einarbeitung in die Streitsache nicht mehr möglich ist. Kein erheblicher Grund für eine Terminsänderung ist nach § 173 VwGO i.V.m. § 227 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ZPO die mangelnde Vorbereitung eines Beteiligten; auch hier gilt eine Ausnahme, wenn das unverschuldet geschieht, etwa bei einer kurzfristigen Mandatierung durch eine Naturalpartei oder wenn ein Beteiligter erst kurzfristig vor der mündlichen Verhandlung neuen entscheidungserheblichen Sachverhalt bringt, auf den nicht unmittelbar reagiert werden kann. Ebenfalls kein erheblicher Grund ist nach § 173 VwGO i.V.m. § 227 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 ZPO der übereinstimmende Wunsch der Beteiligten. Einem Terminsverlegungsantrag ist regelmäßig stattzugeben, wenn der Beteiligte aus berechtigten Gründen den Anwalt wechselt und der neue Bevollmächtigte sich noch einarbeiten muss.²⁵ Ein Attest betreffend die Erkrankung eines Angehörigen des Beteiligten bzw. seines Bevollmächtigten verpflichtet nur dann zur Verlegung des Termins, wenn sich daraus entnehmen lässt, aus welchen medizinischen Gründen zwingend der Verhinderte die Betreuung leisten muss.²⁶

3. Terminsänderung, wenn der Beteiligte selbst verhindert ist

Die Verhinderung eines durch einen Prozessbevollmächtigten vertretenen Beteiligten selbst rechtfertigt eine Terminsänderung oder Vertagung regelmäßig nicht.²⁷ Anders kann der Fall liegen, wenn gewichtige Gründe substantiiert vorgetragen werden, die die persönliche Anwesenheit des Beteiligten in der mündlichen Verhandlung zur Aufklärung des Sachverhalts oder zur effektiven Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung als erforderlich erscheinen lassen.²⁸

21 BVerwG, NJW 1989, 601.

22 BVerwG, Buchholz 310 § 102 VwGO Nr. 18.

23 BAG, NJW 1993, 1029.

24 BVerwG, BayVBl. 1995, 317.

25 Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 102 Rn. 7.

26 BayVG, Beschl. v. 24.08.2017 – 11 ZB 17.30963.

27 Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 102 Rn. 32.

28 BVerwG, NJW 1984, 625.

Wenn der Beteiligte nicht vertreten ist, gelten die unter 2. dargestellten Gründe für ihn entsprechend.

4. Formalien der Terminsänderung

Soll der Termin aufgehoben oder verlegt werden, entscheidet der Vorsitzende ohne mündliche Verhandlung durch richterliche Verfügung; über die Vertagung einer Verhandlung entscheidet das Gericht durch Beschluss. Die Entscheidung ist kurz zu begründen. Sie ist unanfechtbar (§ 173 VwGO i.V.m. § 227 Abs. 3 ZPO). Anträge auf Terminsänderung oder Vertagung sind nicht formgebunden und sogar telefonisch möglich.²⁹ Die Gründe für die Verlegung müssen nicht nur angegeben, sondern auch hinreichend substantiiert werden. Auf Verlangen des Vorsitzenden bzw. des Gerichts müssen sie glaubhaft gemacht werden (§ 173 VwGO i.V.m. § 227 Abs. 2 ZPO). Eine Ausnahme davon gilt nur, wenn die Gründe bekannt oder offenkundig sind.³⁰ Terminsverlegungsanträge sind rechtzeitig zu stellen; nach der Rechtsprechung kann es aber ausreichen, wenn sie noch am Tag der mündlichen Verhandlung bei Gericht eingehen.³¹ Es ist nicht notwendig, über einen Terminsverlegungsantrag eines Prozessbevollmächtigten noch vor der mündlichen Verhandlung zu entscheiden, wenn die Entscheidung ihn aus in seiner Person liegenden Gründen ohnehin nicht erreicht.³²

IV. Rechtsfolgen bei fehlerhafter Entscheidung über Aufhebung oder Verlegung eines Termins

Das Verwaltungsgericht verletzt jedenfalls einen *nicht anwaltlich vertretenen Beteiligten* in seinem Anspruch auf rechtliches Gehör, wenn es trotz seines Ausbleibens eine mündliche Verhandlung durchführt, *ohne ihn gemäß § 102 Abs. 2 VwGO bei der Ladung darauf hingewiesen zu haben*, dass bei seinem Ausbleiben auch ohne ihn verhandelt und entschieden werden könne. In einem solchen Fall muss auch nicht dargelegt werden, was im Fall einer ordnungsgemäßen Ladung vorgetragen worden wäre, weil nachträglich nicht festgestellt werden kann, wie die Verhandlung im Falle der Anwesenheit des Beteiligten verlaufen wäre. Der Verfahrensbeteiligte ist daher objektiv nicht in der Lage, Ausführungen darüber zu machen, was er im Falle einer Teilnahme an der mündlichen Verhandlung vorgetragen hätte. Entsprechendes gilt für den Fall, dass eine Ladung überhaupt unterblieben ist.³³

Wird zu *kurzfristig Termin anberaumt bzw. geladen*, kann das zwar zu einer Verletzung des Anspruchs auf Gewährung rechtlichen Gehörs nach § 108 Abs. 2 VwGO führen; der Ladungsmangel muss aber dazu geführt haben, dass der Beteiligte den Termin nicht wahrnehmen konnte, weil er entweder von der Anberaumung des Termins keine Kenntnis erlangte oder ihm die Wahrnehmung des Termins nicht mehr zumutbar war.³⁴

Wird eine *Ladungsfrist abgekürzt*, ohne dass die Voraussetzungen des § 102 Abs. 1 Satz 2 VwGO vorliegen, stellt das zwar als solches keinen Verfahrensmangel dar; es kann jedoch unter besonderen Umständen als Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör beachtlich sein. Das ist der Fall, wenn sich der Beteiligte in der verbleibenden Zeit nicht ausreichend auf den Termin vorbereiten konnte oder ihm die Teilnahme wegen der Frist unmöglich war und er den

Rechtsverlust auch nicht anderweitig verhindern konnte.³⁵ Zur Bezeichnung eines solchen Verfahrensmangels (Art. 103 Abs. 1 GG, § 86 Abs. 3, § 104 Abs. 1, § 108 Abs. 2 VwGO) in Bezug auf die Ladung eines Klägers persönlich genügt es – insbesondere bei rechtzeitiger Ladung seines Prozessbevollmächtigten – jedoch nicht, allein darzulegen, was der Kläger in mündlicher Verhandlung vorgetragen haben würde. Vielmehr ist auch darzutun, dass der Kläger – bzw. sein Prozessbevollmächtigter – durch die Abkürzung an einem rechtzeitigen sachgemäßen und erschöpfenden Vorbringen zum Gegenstand des Verfahrens gehindert war.³⁶

Ist eine Partei anwaltlich vertreten und erklärt sie nach Anberaumung einer mündlichen Verhandlung, von ihrer Seite werde zu dem Termin niemand erscheinen, falls dieser trotz ihres *Verzichts auf mündliche Verhandlung* stattfinden sollte, kann nicht mit Erfolg eine Gehörsrüge mit der Begründung erhoben werden, ein Rechtsgespräch hätte ihr Gelegenheit gegeben, ihren Vortrag zu ergänzen.³⁷ Wird zur mündlichen Verhandlung geladen und erklärt einer der Beteiligten, er werde hierzu nicht erscheinen, stellt es eine Verletzung des rechtlichen Gehörs dar, wenn im Rahmen dieser mündlichen Verhandlung eine Beweisaufnahme durch *Augenschein* stattfindet, ohne dass hierauf in der Ladung zur mündlichen Verhandlung hingewiesen worden wäre.³⁸

Die Ablehnung eines *berechtigten Antrags auf Terminsverlegung* kann den Anspruch auf rechtliches Gehör des betroffenen Beteiligten verletzen. Die ordnungsgemäße Begründung einer Gehörsrüge beispielsweise im Berufungszulassungsverfahren erfordert aber grundsätzlich Ausführungen dazu, was bei ausreichender Gewährung rechtlichen Gehörs vorgetragen worden wäre (Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 124a Rn. 74). Hat ein Rechtsmittelführer tatsächlich nicht an der mündlichen Verhandlung in erster Instanz teilnehmen können, so muss auch dargelegt werden, dass das Erstgericht einen Terminsverlegungsantrag zu Unrecht abgelehnt hat. Eine Verletzung des Anspruchs auf Gewährung rechtlichen Gehörs kommt nur dann in Betracht, wenn ein erheblicher Grund für eine Verlegung i. S. v. § 173 VwGO i. V. m. § 227 Abs. 1 ZPO vorliegt und dem Gericht unterbreitet worden ist.³⁹

C. Der Ablauf der mündlichen Verhandlung

Wie die mündliche Verhandlung im Einzelnen abzulaufen hat, wird grundsätzlich ebenfalls vom Gesetz geregelt.

29 BVerwG, BayVBl. 1986, 701.

30 BVerwG, BayVBl. 1986, 701.

31 BSG, NJW 1987, 919.

32 BayVG, Beschl. v. 24.08.2017 – 11 ZB 17.30963.

33 BVerwG, Beschl. v. 23.12.1994 – 1 B 142/93.

34 BVerwG, Buchholz 310 § 102 VwGO Nr. 24.

35 BVerwG, Buchholz 310 § 102 VwGO Nr. 25.

36 BVerwG, Beschl. v. 27.03.1998 – 6 B 37/98.

37 BVerwG, BayVBl. 2004, 57.

38 BVerwG, Buchholz 310 § 97 VwGO Nr. 4.

39 BVerwG, BayVBl. 2007, 51.

I. Die Vorschrift des § 103 VwGO

§ 103 VwGO *umschreibt neben § 104 VwGO den Ablauf der mündlichen Verhandlung*.⁴⁰ Die Verhandlung vor dem Spruchkörper oder dem Einzelrichter (§ 6, § 87a Abs. 2 VwGO) stellt das Kernstück des Verwaltungsprozesses dar. § 103 VwGO regelt die mündliche Verhandlung aber nicht abschließend. Die Beweisaufnahme findet im Regelfall innerhalb der mündlichen Verhandlung statt, was sich aus § 96 Abs. 1 VwGO ergibt; gleichwohl sind auch isolierte Beweistermine durch den Spruchkörper (§ 97 VwGO) bzw. durch einen beauftragten oder ersuchten Richter möglich (§ 96 Abs. 2 VwGO). Auch der Vorsitzende oder der Berichterstatter kann nach § 87 Abs. 3 VwGO schon vor der mündlichen Verhandlung einzelne Beweise erheben. Für die Beweisaufnahme gelten über § 98 VwGO grundsätzlich die Bestimmungen der Zivilprozessordnung, soweit nicht die Besonderheiten des Verwaltungsprozesses, insbesondere der Amtsermittlungsgrundsatz (§ 86 Abs. 1 VwGO), entgegenstehen.

§ 103 VwGO *konkretisiert den Mündlichkeitsgrundsatz* und die hiermit zusammenhängenden Grundsätze der Öffentlichkeit und Unmittelbarkeit, nachdem festgelegt wird, wie die mündliche Verhandlung im Einzelnen abläuft. Vor diesem Hintergrund dient die Vorschrift auch der Gewährung des rechtlichen Gehörs der Beteiligten in der mündlichen Verhandlung.⁴¹

II. Der Ablauf der mündlichen Verhandlung im Einzelnen

1. Die Vorbereitung der mündlichen Verhandlung und hierbei geltenden Grundsätze

Das Verfahren soll vom Gericht so vorbereitet werden, dass der Rechtsstreit möglichst in einer mündlichen Verhandlung erledigt werden kann (§ 87 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die Sache ist also spruchreif zu machen. Das bedeutet, dass vor und während der Verhandlung Sorge dafür getragen wird, dass alle notwendigen Erklärungen angegeben wurden, die einschlägigen Akten vorliegen, Auskünfte eingeholt und die notwendigen Beweise erhoben sind oder im Verhandlungstermin erhoben werden können. Nach § 173 VwGO i.V.m. § 279 Abs. 1 Satz 1 ZPO hat das Gericht in jeder Lage des Verfahrens auf eine gütliche Beilegung des Rechtsstreits oder Teilen davon bedacht zu sein. Gütliche Beilegung des Rechtsstreits bedeutet dabei nicht nur den Abschluss eines Vergleichs im Sinn des § 106 Satz 1 VwGO, sondern jede Form der unstreitigen Beendigung.

2. Details des Ablaufs

Der Termin beginnt mit dem *Aufruf der Sache* (§ 173 VwGO i.V.m. § 220 Abs. 1 ZPO). Der Aufruf der Sache erfüllt den Anspruch der Beteiligten über die Information über den konkreten Verhandlungsbeginn.⁴² Wie die Sache aufzurufen ist, ist vom Gesetz nicht geregelt. Entscheidend sind die räumlichen Gegebenheiten im jeweiligen Gericht. Jedenfalls ist in den üblichen Wartezonen dafür Sorge zu tragen, dass die dort Anwesenden vom Aufruf der Sache Kenntnis erhalten. Für Beteiligte besteht die Obliegenheit, sich bei verzögertem Verhandlungsbeginn nicht vom Sitzungs- bzw. War-

teraum zu entfernen; falls doch, muss das Gericht verständigt werden.⁴³

Anschließend wird die *Präsenz* festgestellt und im Protokoll vermerkt. Ist ein Beteiligter nicht erschienen, aber ordnungsgemäß geladen, kann gleichwohl verhandelt – und entschieden – werden (§ 102 Abs. 2 VwGO). Gegebenenfalls ist die Sitzung zu unterbrechen, um einem etwa verspätet eintreffenden Beteiligten Gelegenheit zur Teilnahme an der Sitzung zu geben. Als angemessen wird eine Wartezeit von 15 Minuten angesehen. Danach ist die Sache erneut aufzurufen. Wird nicht zugewartet, ist die Sache jedenfalls vor einer Urteilsverkündung nochmals aufzurufen.⁴⁴

Eingeleitet wird die mündliche Verhandlung nach § 103 Abs. 2 VwGO dadurch, dass der wesentliche Inhalt der Akten wiedergegeben wird. Der *Sachbericht* enthält eine gedrängte Zusammenstellung des Sachverhalts, wie er sich anhand der Prozessakten, der von den Beteiligten vorgelegten Unterlagen und der vom Gericht beigezogenen Behördenakten darstellt. Der Sachbericht hat die Funktion, die Beteiligten sowie bislang nicht informierte Mitglieder des Gerichts über den Gegenstand des Rechtsstreits und den Sachverhalt, von dem das Gericht ausgeht, in Kenntnis zu setzen. In der Praxis wird hierauf meist verzichtet, weil die Beteiligten den Sachverhalt kennen; der Verzicht ist in die Niederschrift aufzunehmen. Das ist jedoch nur dann möglich, wenn insbesondere auch die ehrenamtlichen Richter vorher vom Sachverhalt in Kenntnis gesetzt wurden, beispielsweise durch eine mündliche Information vor Sitzungsbeginn oder auch durch die Übersendung des schriftlichen Sachberichts im Vorfeld der Verhandlung.⁴⁵ Ein fehlender oder unvollständiger Sachbericht, soweit nicht auf ihn verzichtet wurde, kann einen Verfahrensmangel darstellen.⁴⁶ Er muss allerdings rechtzeitig gerügt werden (§ 173 VwGO i.V.m. § 295 Abs. 1 ZPO).

Der weitere zeitliche Ablauf der mündigen Verhandlung, den das Gesetz vorsieht, ist nicht zwingend. Meistens ist es sinnvoll, nach Vortrag des Sachberichts in die *Erörterung der Sach- und Rechtslage* mit den Beteiligten einzutreten, die grundsätzlich dem Vorsitzenden obliegt (§ 104 Abs. 1 VwGO), aber auch auf den Berichterstatter übertragen werden kann. Die in § 103 Abs. 3 VwGO vorgesehene Reihenfolge, dass die Beteiligten direkt nach dem Sachbericht ihre Anträge stellen und diese begründen, ist nicht immer sachgemäß; vor allem wenn eine sachgerechte Antragstellung erst nach eingehenden rechtlichen Erörterungen möglich ist, kann hiervon abgewichen werden.⁴⁷ Im Anschluss an die oder im Rahmen der Erörterung der Sach- und Rechtslage besteht ein *Fragerecht* der Mitglieder des Gerichts (§ 104 Abs. 2 Satz 1 VwGO).

40 Ausführlich hierzu Geiger, BayVBl. 2006, 421.

41 BVerfG, BVerfGE 42, 364.

42 BVerwG, BayVBl. 1985, 761.

43 BVerwG, BayVBl. 1985, 761.

44 BVerwG, NJW 1995, 3402.

45 Wysk, VwGO, 2. Aufl. 2016, § 103 Rn. 7.

46 BVerwG, NJW 1984, 251.

47 Kopp/Schenke, VwGO, 22. Aufl. 2017, § 103 Rn. 8.

Abschließend ist den Beteiligten *Gelegenheit zur Antragstellung und zur Begründung der Anträge* zu geben. Wenn das Wort von niemandem mehr gewünscht wird, ist die mündliche Verhandlung zu *schließen* (§ 104 Abs. 3 Satz 1 VwGO). Mit der Erteilung des Wortes an Prozessbeteiligte wird deren Anspruch auf rechtliches Gehör gewahrt (§ 108 Abs. 2 VwGO, Art. 103 Abs. 1 GG). Nach der Rechtsprechung soll das in der mündlichen Verhandlung stattfindende Rechtsgespräch zwischen dem Gericht und den Beteiligten die Ergebnisrichtigkeit des Urteils gerade in tatsächlich und rechtlich schwierigen Fällen fördern.⁴⁸ Beteiligte, die anwaltlich vertreten sind, haben das Recht zur persönlichen Äußerung, was auch dann gilt, wenn Vertretungszwang (§ 67 VwGO) herrscht (§ 173 VwGO i.V.m. § 137 Abs. 4 ZPO). Die Verfahrensbeteiligten haben aber keinen Anspruch darauf, dass ihnen in der mündlichen Verhandlung Gelegenheit zu zeitlich unbegrenztem Vortrag gegeben wird.⁴⁹ Die Pflicht und Befugnis des Vorsitzenden, die mündliche Verhandlung zu leiten, den Beteiligten das Wort zu erteilen und die Streitsache mit ihnen tatsächlich und rechtlich zu erörtern, schließt ein, dass er auf einen konzentrierten, straffen Verhandlungsablauf bedacht sein darf und gegebenenfalls, wenn dazu Anlass besteht, einen Beteiligten auffordern kann, sich in seinen Ausführungen zu beschränken, namentlich wenn alle aus der Sicht des Gerichts entscheidungserheblichen Aspekte hinreichend erörtert sind. In diesem Fall ist für die Rüge eines Gehörsverstosses erforderlich, dass substantiiert dargelegt wird, dass dem Betroffenen das Wort prozessordnungswidrig abgeschnitten worden ist. Dazu gehören namentlich Angaben dazu, ob und wie lange der in Rede stehende Aspekt bereits mündlich erörtert worden war und was der Kläger bei Vermeidung des (behaupteten) Gehörsverstosses weiter Entscheidungserhebliches vorgetragen hätte.⁵⁰

Im Fall der Änderung des maßgeblichen Sach- und Streitstoffs in der mündlichen Verhandlung muss den Beteiligten die Möglichkeit zur angemessenen Reaktion eingeräumt werden, beispielsweise durch Einräumung einer Schriftsatzfrist (§ 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 183 Satz 1 ZPO) oder eine Unterbrechung oder Vertagung der mündlichen Verhandlung. Wird eine Schriftsatzfrist eingeräumt, muss der Inhalt des rechtzeitig eingereichten Schriftsatzes bei der Entscheidung berücksichtigt werden (BVerfG, BVerfGE 61, 37), sodass vor Ablauf der Schriftsatzfrist nicht entschieden werden darf. Auch wenn ein nachgelassener Schriftsatz verspätet eingereicht wird, muss dieser noch berücksichtigt werden, da § 283 Satz 2 ZPO aufgrund des Amtsermittlungsgrundsatzes im Verwaltungsprozess nicht zur Anwendung kommt.⁵¹ Ansonsten kann ein nachträgliches Vorbringen der Beteiligten nur dann berücksichtigt werden, wenn die mündliche Verhandlung wieder eröffnet wird (§ 104 Abs. 3 Satz 2 VwGO).

Die *Antragstellung selbst* richtet sich im Einzelnen nach § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 297 ZPO. Anträge können also aus einem vorbereitenden zu den Akten gereichten Schriftsatz verlesen werden oder aus einer mitgebrachten Schrift, die dem Protokoll als Anlage beizufügen ist. Die Verlesung kann auch durch Bezugnahme auf eingereichte Schriftsätze ersetzt werden. Schließlich kann der Vorsitzende gestatten, dass die Anträge zu Protokoll erklärt werden. Der gestellte Antrag hat dabei im Zweifel den Inhalt, wie ihn das Gericht verstanden hat.⁵² Bei nicht erschienenen Beteiligten gelten

die schriftsätzlich angekündigten Anträge als gestellt.⁵³ Die Antragstellung muss zwingend im Protokoll vermerkt und von den Beteiligten genehmigt werden (§ 105 VwGO i.V.m. § 160 Abs. 3 Nr. 2, § 162 Abs. 1 ZPO). Eine Verpflichtung zur Antragstellung besteht nicht. Weigert sich ein Beteiligter, einen Antrag zu stellen, kommt es auch nicht auf den in der Klageschrift oder einem sonstigen vorbereitenden Schriftsatz formulierten Antrag an, da es sich insoweit nur um die Ankündigung eines Antrags handelt.⁵⁴ Bei Fehlen eines Sachantrags, wenn also die Klagepartei keinen Antrag stellt, ist die Klage allerdings mangels Rechtsschutzbedürfnisses als unzulässig abzuweisen.⁵⁵ Anträge, die keine Sachanträge darstellen, beispielsweise auf Klageabweisung oder auf Zurückweisung eines Rechtsmittels, sind immer verzichtbar, sodass eine Weigerung insoweit ohne Konsequenzen bleibt. Nur angekündigte Anträge haben in erster Linie Bedeutung für die Bestimmung des Streitgegenstands.⁵⁶

Das Gericht muss sich überlegen, ob es *im Anschluss* an die Verhandlung eine Entscheidung *verkünden* will (§ 116 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 VwGO) oder ob hierfür ein besonderer *Verkündungstermin* anberaumt werden soll (§ 116 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 VwGO); schließlich besteht die Möglichkeit, anstelle der Verkündung den Beteiligten die *schriftliche Entscheidung zuzustellen* (§ 116 Abs. 2 VwGO). In den beiden letztgenannten Fällen bedarf es eines entsprechenden *Gerichtsbeschlusses*.

3. Der Ort der mündlichen Verhandlung

Die mündliche Verhandlung findet grundsätzlich am Sitz des Gerichts in dem Gerichtsgebäude statt. Nach § 102 Abs. 3 VwGO können die Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit Sitzungen auch außerhalb des Gerichtssitzes abhalten, sofern das der sachgerechten Erledigung des Streitfalls dienlich ist. Zu denken ist hier in erster Linie an den Fall, dass vom ganzen Spruchkörper ein Augenschein an einem Ort außerhalb des Gerichtssitzes durchgeführt wird. Eine weitere Ausnahme regelt § 102a VwGO (Videokonferenz), die bislang allerdings wenig praxisrelevant ist.

4. Entscheidung nach Abschluss der mündlichen Verhandlung

Am Schluss der mündlichen Verhandlung steht – im Regelfall – eine Entscheidung, durch die die Instanz beendet wird. In Betracht kommen dabei eine Formalentscheidung, ein Vergleich oder eine Sachentscheidung. *Nimmt der Kläger seine Klage zurück*, wird das Verfahren nach § 92 Abs. 3 VwGO eingestellt und über die Kosten des Verfahrens gemäß § 155 Abs. 2 VwGO entschieden; zugleich ergeht außer in den gerichtskostenfreien Verfahren (z.B. § 188 Satz 2 VwGO) ein Streitwertbeschluss; eine Gegenstandswertfest-

48 BVerfG, BayVBl. 2010, 355.

49 SächsOVG, Beschl. v. 15.06.2015 – 5 A 56/14.

50 BVerfG, Buchholz 310 § 108 Abs. 2 VwGO Nr. 86.

51 Strittig, vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 22. Aufl. 2017, § 103 Rn. 11.

52 OVG NRW, Beschl. v. 26.03.2015 – 1 E 154/14.

53 Wysk, VwGO, 2. Aufl. 2016, § 103 Rn. 13.

54 OVG NRW, NVwZ-RR 2006, 592.

55 SächsOVG, Beschl. v. 04.02.2016 – 2 A 385/14.NC; Wysk, VwGO, 2. Aufl. 2016, § 103 Rn. 15.

56 VGH BW, VBIBW 2017, 373.

setzung erfolgt nur auf Antrag (§ 33 Abs. 2 Satz 1 RVG). *Erledigt sich das Verfahren in der Hauptsache*, etwa durch Aufhebung des angefochtenen belastenden oder den Erlass des abgelehnten begünstigenden Verwaltungsakts durch die Behörde, und werden entsprechende Erklärungen der Parteien abgegeben, ergeht in entsprechender Anwendung des § 92 Abs. 3 VwGO ein Einstellungsbeschluss. Die Kostenentscheidung richtet sich nach § 161 Abs. 2 VwGO. Maßgebliches Kriterium ist der mutmaßliche Prozessausgang: Welche Partei wäre voraussichtlich unterlegen, hätte in der Sache, also ohne Berücksichtigung des erledigenden Ereignisses, entschieden werden müssen. Auch hier ergeht in der Regel ein Streitwertbeschluss. *Ein gerichtlicher Vergleich* beendet nach § 106 Satz 1 VwGO das Verfahren unmittelbar, ohne dass es weitergehender Maßnahmen durch das Gericht bedarf; insbesondere ist kein Einstellungsbeschluss nötig. Sofern erforderlich ist der Streitwert festzusetzen. Der gerichtliche Vergleich ist nach § 168 Abs. 1 Nr. 3 VwGO Vollstreckungstitel. Kommt in der mündlichen Verhandlung keine unstrittige Erledigung zustande, ist in *Klageverfahren ein Urteil* zu fertigen. Wurde in Verfahren zur Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes mündlich verhandelt, ergeht ein *Beschluss*; das ist in § 123 Abs. 4 VwGO explizit geregelt, gilt aber auch bei § 80 Abs. 5 VwGO.

III. Protokollführung in der mündlichen Verhandlung

§ 105 VwGO regelt, dass für die Protokollführung die §§ 159 bis 165 ZPO entsprechend gelten. Ein Protokoll ist in der mündlichen Verhandlung vor dem Spruchkörper sowie dem Einzelrichter, in einem isolierten Beweistermin vor dem Spruchkörper, vor dem Vorsitzenden oder Berichterstatter oder dem beauftragten Richter aufzunehmen. Daneben ist auch im Erörterungs- oder Güteverfahren nach § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO grundsätzlich ein Protokoll zu fertigen. Soweit ein ersuchter Richter mit der Beweisaufnahme befasst ist und für diesen die Verwaltungsgerichtsordnung Anwendung findet, gilt § 105 VwGO i.V.m. § 159 Abs. 2 ZPO.

D. Insbesondere die Erörterung der Sach- und Rechtslage

I. Die Vorschrift des § 104 VwGO

§ 104 VwGO ergänzt § 103 VwGO. Die Norm schreibt dem Gericht (Spruchkörper oder Einzelrichter) vor, mit den Beteiligten die Sach- und Rechtslage zu erörtern. Man bezeichnet das – etwas verkürzt – als Rechtsgespräch. § 104 Abs. 2 VwGO gibt den Mitgliedern des Gerichts die Befugnis, Fragen zu stellen; das Wort erteilt der Vorsitzende. Die Vorschrift ergänzt insoweit § 97 Satz 2 VwGO, der – für Beweistermine – ein Fragerecht der Prozessbeteiligten enthält.

§ 104 VwGO dient der Wahrung des rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs. 1 GG) sowie zur Umsetzung des Amtsermittlungsgrundsatzes (§ 86 Abs. 1 VwGO). Insgesamt soll hierdurch die richterliche Überzeugungsbildung gesichert werden.⁵⁷ Die Beteiligten sollen Gelegenheit haben, sich zu dem einer gerichtlichen Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhalt vor Erlass der Entscheidung äußern zu können.⁵⁸ Da-

durch, dass die Sache zuvor mit ihnen erörtert werden muss, wird verhindert, dass eine Überraschungsentscheidung gefällt wird.⁵⁹

II. Die Erörterung der Sach- und Rechtslage im Einzelnen

Grundsätzlich erörtert der Vorsitzende die Streitsache mit den Beteiligten in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht (§ 104 Abs. 1 VwGO). Diese Aufgabe ist Teil der sachlichen Verhandlungsleitung. Welchen Umfang das Rechtsgespräch haben muss, bestimmt sich nach den Umständen des Einzelfalls.⁶⁰ Zu erörtern sind die tatsächlichen und rechtlichen Aspekte der Streitsache. Erörterung bedeutet, dass das Gericht auf die mutmaßlich entscheidungserheblichen Punkte hinweist und den Beteiligten Gelegenheit gibt, sich dazu zu äußern. Es ist nicht erforderlich, dass das Gericht vor seiner Entscheidung bekannt gibt, von welchem Sachverhalt es ausgeht, welche Rechtsauffassung es für zutreffend erachtet oder auf welchen von mehreren denkbaren Gesichtspunkten es seine Entscheidung stützen wird.⁶¹ Vielfach bietet es sich aber an, dass die – vorläufige – Meinung des Gerichts zu den voraussichtlich streitentscheidenden tatsächlichen und rechtlichen Punkten mitgeteilt wird; das führt oftmals zu einer einvernehmlichen Lösung. Die Grenze der Erörterung ist erreicht, wenn die richterliche Neutralität verlassen wird. Das Gericht darf sich nicht einseitig auf die Seite eines Beteiligten stellen. Hinweise auf eine vorläufige Einschätzung von Rechts- und Tatfragen, welche den Beteiligten Gelegenheit geben, hierzu ihre gegebenenfalls abweichende Sicht darzulegen und so auf die Sachverhaltswürdigung und Rechtsfindung des Gerichts einzuwirken, sind aber nach der Prozessordnung geboten und zulässig. Sie sind von vornherein ungeeignet, die Besorgnis der Befangenheit zu begründen.⁶²

III. Fragerecht von Mitgliedern des Gerichts

§ 104 Abs. 2 VwGO gibt allen Mitgliedern des Gerichts, also neben den Berufsrichtern auch den ehrenamtlichen Richtern, das Recht, *selbst Fragen* an die Beteiligten, aber auch an Zeugen und Sachverständige im Rahmen der sachlichen und rechtlichen Erörterung *zu stellen*. Das Wort erteilt der Vorsitzende.

Wird in diesem Rahmen *eine Frage beanstandet*, entscheidet nach § 104 Abs. 2 Satz 2 VwGO das Gericht. Das Beantwortungsrecht steht in erster Linie dem Vorsitzenden zu, weil er die Verhandlungsleitung hat. Es steht neben den anderen Mitgliedern des Gerichts auch dem Beteiligten zu, an den die Frage gerichtet ist. Die gleiche Befugnis wird man auch dem Prozessgegner zubilligen müssen. Gibt es einen Beigeladenen oder beteiligt sich der Vertreter des öffentli-

⁵⁷ Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 104 Rn. 1.

⁵⁸ BVerwG, BVerwGE 24, 264.

⁵⁹ BVerwG, BVerwGE 51, 111.

⁶⁰ BVerwG, Buchholz 310 § 104 VwGO Nr. 20.

⁶¹ Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth/v. Albedyll, VwGO, 6. Aufl. 2015, § 104 Rn. 7.

⁶² BVerwG, Buchholz 442.066 § 55 TKG Nr. 11.

chen Interesses an der Verhandlung, haben auch diese die Möglichkeit der Beanstandung.⁶³ Wird nach einer Beanstandung die Entscheidung des Gerichts beantragt, ergeht ein entsprechender Beschluss, der unanfechtbar ist (§ 146 Abs. 2 VwGO). Nicht zuzulassen sind Fragen, die nicht der Sachaufklärung dienlich sind, weil sie sich nicht auf den Gegenstand des Prozesses beziehen.

IV. Die Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung

Der Vorsitzende schließt die mündliche Verhandlung, wenn das Wort nicht mehr gewünscht wird und von den Mitgliedern des Gerichts keine Fragen mehr gestellt werden (§ 104 Abs. 3 Satz 1 VwGO). Die mündliche Verhandlung kann nach § 104 Abs. 3 Satz 2 VwGO *jederzeit wieder eröffnet* werden. Das bedarf insoweit der Einschränkung, als eine Wiedereröffnung nach Wirksamwerden einer die Instanz abschließenden Entscheidung nicht mehr möglich ist. Ergeht beispielsweise ein Urteil aufgrund mündlicher Verhandlung durch Zustellung an die Beteiligten, tritt die einer Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung entgegenstehende Bindungswirkung bereits mit der Übergabe des Tenors der Entscheidung an die Geschäftsstelle ein, wenn diese gleichzeitig schriftlich angewiesen wird, den Entscheidungstenor auf telefonische Anfrage der Beteiligten an diese bekannt zu geben, da das Gericht die Entscheidung damit aus der Hand gegeben hat.⁶⁴

Die Wiedereröffnung kann auf Antrag oder von Amts wegen beschlossen werden. Auf eine Wiedereröffnung der bereits geschlossenen mündlichen Verhandlung gemäß § 104 Abs. 3 Satz 2 VwGO besteht zwar *grundsätzlich kein Anspruch der Beteiligten*, doch hat das Gericht im Rahmen seiner Ermessensentscheidung zu beachten, dass diese Regelung unter anderem auch dazu dienen soll, den Parteien die sachgerechte Wahrnehmung ihrer Rechte insbesondere durch mündlichen Vortrag zu dem aufgrund der mündlichen Verhandlung gewonnenen Gesamtergebnis des Verfahrens zu ermöglichen. § 104 Abs. 3 Satz 2 VwGO steht damit in enger Beziehung zu dem Anspruch der Verfahrensbeteiligten auf rechtliches Gehör mit der Folge, dass Bedeutung und Tragweite dieses Rechts die Ermessensfreiheit des Gerichts zu einer Wiedereröffnungspflicht verdichten kann.⁶⁵ Eine Ermessensreduzierung auf Null wurde etwa angenommen, wenn ein Beteiligter unverschuldet zu spät, aber noch vor Ergehen des Urteils zum Termin erscheint,⁶⁶ wenn das persönliche Erscheinen angeordnet und der Beteiligte ohne Verschulden an der Terminwahrnehmung gehindert war,⁶⁷ wenn sich bei der Urteilsberatung ergibt, dass entscheidungserhebliche Fragen weiterer Klärung bedürfen⁶⁸ oder wenn ein vor über eineinhalb Jahren beschlossenes Urteil noch nicht schriftlich niedergelegt ist.⁶⁹ Nachgelassene oder nachgereichte Schriftsätze erzwingen nur dann eine Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung, wenn das Gericht ihnen wesentlich neues Vorbringen entnimmt, auf das es seine Entscheidung stützen will.⁷⁰

Nach § 173 VwGO i.V.m. § 156 Abs. 2 Nr. 1 ZPO hat das Gericht die *Verpflichtung, wieder in die mündliche Verhandlung einzutreten*, wenn es einen entscheidungserheblichen Verfahrensfehler feststellt, insbesondere eine Verletzung der Hinweis- und Aufklärungspflicht oder eine Verletzung des

Anspruchs auf rechtliches Gehör. Nach § 156 Abs. 2 Nr. 2 ZPO besteht weiterhin eine Pflicht zur Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung, wenn nachträglich Tatsachen vorgebracht und glaubhaft gemacht werden, die einen Wiederaufnahmegrund im Sinn von § 153 i.V.m. §§ 597, 580 ZPO darstellen. Schließlich muss erneut in die Verhandlung eingetreten werden, wenn zwischen dem Schluss der mündlichen Verhandlung und dem Fällen der Entscheidung ein Richter ausgeschieden ist (§ 156 Abs. 2 Nr. 3 ZPO). In diesem Fall ist die Verhandlung zu wiederholen bzw. das Ergebnis der früheren mündlichen Verhandlung ist in die neue einzuführen.

Wenn das Gericht die mündliche Verhandlung wieder eröffnen will, muss es hierfür einen *Beschluss* treffen,⁷¹ der unanfechtbar ist. Die Mitwirkung der ehrenamtlichen Richter ist entbehrlich, weil es sich um einen Beschluss außerhalb der mündlichen Verhandlung handelt.⁷² Wird die Wiedereröffnung beantragt, kommt das Gericht dem Antrag aber nicht nach, kann dessen Ablehnung auch in den Gründen des Urteils ausgeführt werden.⁷³

E. Insbesondere Beweisaufnahme und Beweisantragsrecht

Im Verwaltungsprozess gilt der so genannte *Untersuchungsgrundsatz* (Inquisitionsmaxime), was im Wesentlichen bedeutet, dass das Gericht den Sachverhalt von Amts wegen erforscht (§ 86 Abs. 1 VwGO). Ein Gutteil der Sachverhaltsfeststellung findet in der mündlichen Verhandlung statt; dort wird Beweis erhoben. Die Beteiligten haben ein Beweisantragsrecht, um die Sachverhaltsfeststellung in ihrem Sinn zu beeinflussen.

§ 96 Abs. 1 VwGO enthält die allgemeinen Regelungen über die Beweisaufnahme. Es wird im dortigen Satz 1 geregelt, dass diese im Rahmen der mündlichen Verhandlung stattzufinden hat: Danach gelten also sowohl der *Unmittelbarkeitsgrundsatz* als auch der *Mündlichkeitsgrundsatz*. Satz 2 zählt beispielhaft einige Beweismittel auf, nämlich die Inaugenscheineinnahme, die Einvernahme von Zeugen, Sachverständigen und Beteiligten sowie die Einsichtnahme in Urkunden. Darüber hinaus kann sich ein Verwaltungsgericht aller Beweismittel bedienen, die den Zivilgerichten nach der Zivilprozessordnung zur Verfügung stehen, was sich aus den in §§ 96 und 98 VwGO enthaltenen Verweisungen auf die Zivilprozessordnung ergibt. Die wichtigste Ausnahme von dem Grundsatz, dass der Spruchkörper die Beweisaufnahme in seiner vollen Besetzung durchführt, wird

63 Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth/v. Albedyll, VwGO, 6. Aufl. 2015, § 104 Rn. 8.

64 VGH BW, VBIBW 2017, 327.

65 BVerwG, Beschl. v. 03.12.2008 – 10 B 13/08.

66 BVerwG, BayVBl. 1993, 412.

67 HessVGH, NVwZ-RR 1999, 540.

68 Wysk, VwGO, 2. Aufl. 2016, § 104 Rn. 10.

69 BVerwG, NJW 1984, 192.

70 BVerwG, Beschl. v. 12.07.2017 – 4 BN 9/17.

71 BVerwG, NJW 1984, 192.

72 BVerwG, BayVBl. 1983, 475.

73 Kopp/Schenke, VwGO, 22. Aufl. 2017, § 104 Rn. 13.

von § 96 Abs. 2 VwGO geregelt. Danach kann in geeigneten Fällen die Beweisaufnahme außerhalb der mündlichen Verhandlung durch einen beauftragten oder ersuchten Richter durchgeführt werden.

Beweisanträge sind das Mittel der Wahl, das den Beteiligten zur Verfügung steht, um im Verwaltungsprozess unabhängig von der Amtsermittlungspflicht das Gericht dazu zu bringen, den Sachverhalt in ihrem Sinn festzustellen. Nach § 86 Abs. 2 VwGO kann ein in der mündlichen Verhandlung gestellter Beweisantrag nur durch einen Gerichtsbeschluss, der zu begründen ist, abgelehnt werden. Die Vorschrift soll zum einen das Gericht dazu bewegen, vor dem Erlass einer Sachentscheidung Überlegungen über die Entscheidungserheblichkeit eines Beweisantrages anzustellen.⁷⁴ Zum anderen sollen die Beteiligten auf die durch die Ablehnung eines Beweisantrages entstandene prozessuale Lage hingewiesen werden.⁷⁵ Der Antragsteller soll die zur Ablehnung seines Antrags führenden rechtlichen und tatsächlichen Erwägungen des Gerichts erkennen können, damit er sich in der Verfolgung seiner Rechte darauf einstellen kann.⁷⁶

Unbedingte Beweisanträge müssen in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich gestellt werden in der Absicht, dass das Gericht über sie vorab entscheidet. Bei einem in einem Schriftsatz enthaltenen Beweisantrag muss in der Verhandlung klargestellt werden, dass er zur Entscheidung gestellt wird; ansonsten ist er nur als *Beweisanregung* zu behandeln. Der Antrag ist nach § 105 VwGO i.V.m. § 160 Abs. 2 ZPO in die Sitzungsniederschrift aufzunehmen. Unterbleibt das, ist nicht von einem unbedingten Beweisantrag im Sinn des § 86 Abs. 2 VwGO auszugehen.⁷⁷ Es ist Sache des Beteiligten bzw. seines Bevollmächtigten, auf die Aufnahme in das Protokoll zu dringen. Ein Protokoll, in dem ein Beweisantrag nicht aufgeführt ist, begründet den vollen Beweis dafür, dass dieser nicht gestellt wurde.⁷⁸

Über die *Ablehnung* eines in der mündlichen Verhandlung gestellten ordnungsgemäßen *Beweisantrags* ist durch mündlich kurz begründeten Beschluss zu entscheiden; dieser hat zwingend vor dem Ende der mündlichen Verhandlung verkündet zu werden (§ 173 VwGO i.V.m. § 329 Abs. 1 Satz 1 ZPO). Der Beschluss muss im Protokoll erwähnt werden. Die Verwaltungsgerichtsordnung enthält keine Regelungen, unter welchen Voraussetzungen Beweisanträge abgelehnt werden können. Es ist anerkannt, dass die für den Strafprozess entwickelten Grundsätze im Wesentlichen entsprechend angewendet werden können; das rechtfertigt sich daraus, dass beide Prozessordnungen vom Amtsermittlungsgrundsatz geprägt sind. Insbesondere kann auf § 244 Abs. 3 StPO in vorsichtiger Analogie zurückgegriffen werden.

F. Die Durchführung einer mündlichen Verhandlung als Videokonferenz

Unter bestimmten Voraussetzungen kann eine mündliche Verhandlung auch als Videokonferenz durchgeführt werden.

I. Die Vorschrift des § 102a VwGO

§ 102a VwGO, der die Videokonferenz regelt, wurde durch Art. 4 des Gesetzes zur Intensivierung des Einsatzes von

Videokonferenztechnik in gerichtlichen und staatsanwaltschaftlichen Verfahren vom 25.04.2013 eingefügt (BGBl. I, S 935) und trat am 01.11.2013 in Kraft. Abs. 1 der Vorschrift regelt die Videoverhandlung, Abs. 2 die Beweisaufnahme im Rahmen einer Videokonferenz. Die Vorschrift gilt entsprechend für Erörterungstermine (Abs. 4 der Vorschrift). Bereits vorher konnte die Videokonferenztechnik im Verwaltungsprozess über § 173 VwGO i.V.m. § 128a ZPO eingesetzt werden. In der Literatur wird davon ausgegangen, dass die Vorschrift mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben und den anerkannten Verfahrensmaximen (Öffentlichkeit, Mündlichkeit, Unmittelbarkeit, Grundsatz der freien Beweiswürdigung) vereinbar ist;⁷⁹ die Rechtsprechung hat sich hierzu noch nicht geäußert. § 102a VwGO hat bislang sehr geringe praktische Bedeutung, auch weil die Ausstattung der meisten Gerichte nicht derart ist, dass Videokonferenzen überhaupt möglich wären.

Die Vorschrift bezweckt die Erweiterung der Möglichkeiten zur Nutzung von Videokonferenztechnik, die nicht mehr von der Zustimmung der Verfahrensbeteiligten (so die frühere Fassung von § 128a ZPO) abhängig gemacht werden soll. Den Ländern wurde die Möglichkeit eingeräumt, das Inkrafttreten der Vorschriften über die Videokonferenztechnik durch Rechtsverordnung bis 31. Dezember 2017 zurückzustellen. Hiervon haben Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland Gebrauch gemacht. Für die Zuschaltung von Dolmetschern gilt § 185 Abs. 1a GVG.

II. Die Durchführung einer Videoverhandlung (§ 102a Abs. 1 VwGO)

§ 102a Abs. 1 VwGO regelt die so genannte *Videoverhandlung*, die dann die mündliche Verhandlung im Sinn von § 101 Abs. 1 VwGO darstellt. Sie ist nur *zulässig*, wenn sie vom Gericht gestattet wird. Die Entscheidung ergeht von Amts wegen oder auf Antrag. Antragsbefugt sind die Beteiligten, ihre Bevollmächtigten und Beistände sowie Dolmetscher. Die Antragstellung ist eine Prozesshandlung; die für diese geltenden allgemeinen Voraussetzungen müssen eingehalten sein. Zuständig für die Entscheidung ist der jeweilige Spruchkörper, also der Senat, die Kammer oder ein Einzelrichter. Die Entscheidung ergeht durch unanfechtbaren (§ 102a Abs. 3 Satz 2 VwGO) Beschluss ohne mündliche Verhandlung. Der Beschluss muss nicht begründet werden.⁸⁰

Die *materiellrechtliche Entscheidung*, ob eine Videoverhandlung durchgeführt wird oder nicht, liegt im gerichtlichen Ermessen. Ein Einverständnis der Beteiligten ist nicht notwendig. Maßstab dürfte vor allem der Grundsatz der Prozesswirtschaftlichkeit sein, wobei stets zu berücksichtigen

74 Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 86 Rn. 83.

75 BVerwG, BayVBl. 1994, 601.

76 Kopp, NJW 1988, 1708.

77 Jacob, VBIBW 1997, 41; a.A. Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 86 Rn. 91.

78 BVerwG, NVwZ 2012, 512; a.A. Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 86 Rn. 92.

79 Böttiger, WzS 2013, 263 ff.; Prütting, AnwBl. 2013, 330.

80 FG Hessen, Urt. v. 25.09.2003 – 4 K 1904/02.

ist, ob der Untersuchungsgrundsatz (§ 86 VwGO) es nicht notwendig macht, dass alle Beteiligten tatsächlich im Gerichtssaal anwesend sind. Der unmittelbare Eindruck ist in einem solchen Fall regelmäßig ein anderer als derjenige, der sich im Rahmen einer Videoverhandlung gewinnen lässt.⁸¹ Bei der Entscheidung ist auch zu berücksichtigen, dass die Verletzung des Rechts am eigenen Bild (§ 22 KUG) nicht zu besorgen ist, weil § 102a VwGO als jüngeres und spezielleres Gesetz vorgeht.⁸² Soweit die Verletzung anderer Persönlichkeitsrechte droht, kann das Gericht diese Fragen in seine Ermessensentscheidung einfließen lassen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Übertragung nicht aufgezeichnet wird (§ 102a Abs. 3 Satz 1 VwGO).

III. Die Durchführung einer Videovernehmung (§ 102a Abs. 2 VwGO)

§ 102a Abs. 2 VwGO regelt die Beweisaufnahme im Rahmen einer Videokonferenz. Fraglich ist, ob die Aufzählung der Beweismittel im Gesetzestext abschließend ist, oder ob auch ein gerichtlicher Augenschein durch Videokonferenzen möglich sein soll⁸³. Für die Formalien und die inhaltlichen Erwägungen der Zulassung der Videovernehmung gelten die für die Videoverhandlung dargestellten Grundsätze in gleicher Weise; allerdings ist eine Videovernehmung nur auf Antrag eines Beteiligten, nicht von Amts wegen zulässig.

IV. Dolmetscher im Rahmen einer Videokonferenz

§ 185 Abs. 1a GVG gestattet es, dass ein Dolmetscher aufgrund gerichtlicher Gestattung während der Verhandlung, Anhörung oder Vernehmung durch Videokonferenz zugeschaltet wird, anstatt im Gerichtssaal selbst anwesend zu sein. Für die Gestattung gelten die für die Durchführung einer Videoverhandlung maßgeblichen Grundsätze; sie ist auch von Amts wegen zulässig.

V. Ablauf von Videoverhandlung bzw. -vernehmung

Für den Ablauf von Videoverhandlung oder Video Vernehmung gelten die allgemeinen Grundsätze für die mündliche Verhandlung. Bei der Ladung von zugeschalteten Teilnehmern ist zu beachten, dass diese an den Ort geladen werden müssen, von dem aus die Zuschaltung stattfindet. Für diesen Ort ist auch die Sicherstellung der Sitzungspolizei zu gewährleisten, beispielsweise durch polizeiliche Amtshilfe. Die Sitzungspolizei erstreckt sich auch auf den zugeschalteten Ort (§ 180 GVG); ein etwaiges Hausrecht Dritter wird verdrängt⁸⁴. Die Öffentlichkeit der Verhandlung ist im Verhandlungsort, also in demjenigen Sitzungszimmer, in dem sich das Gericht aufhält, herzustellen, wobei es aber zulässig ist, dass sich am zugeschalteten Ort weitere Zuhörer aufhalten.⁸⁵ Für die Öffentlichkeit ist es nicht notwendig, dass die Zuschauer Einblick in die Bilder vom zugeschalteten Ort haben. Vielmehr ist ausreichend, dass sie der Verhandlung akustisch folgen können. Für die Protokollierung gelten die allgemeinen Regelungen, nachdem die Übertragung nicht aufgezeichnet wird (§ 102a Abs. 3 Satz 1 VwGO).

Felix Koehl, Vorsitzender Richter am VG, München

81 Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 102a Rn. 9.

82 Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 102a Rn. 6.

83 Bejahend Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014 unter Hinweis auf die vergleichbare Situation der Inaugenscheinnahme von Lichtbildern, § 102a, Rn. 14; ablehnend für den Zivilprozess Musielak, ZPO, 14. Aufl. 2017, § 128a Rn. 5.

84 Schultsky, NJW 2003, 313.

85 Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 102a VwGO Rn. 22.



Pilotierung und »Rollout« der elektronischen Akte am Verwaltungsgericht Bremen

Die elektronische Akte ist mittlerweile in verschiedenen Pilotprojekten in den Gerichtsbarkeiten angekommen.¹ Dabei kommen unterschiedliche Umsetzungen zum Einsatz. Bremen hat sich mit weiteren Bundesländern im »e2A-Verbund«² zusammengeschlossen. Der folgende Beitrag stellt die praktische Arbeit mit der e2A-Anwendung aus richterlicher Sicht vor. Die rechtlichen Grundlagen der elektronischen Aktenführung werden hingegen hier nicht Thema sein.³

I. Vorbereitung und Beginn der Pilotierung

In Bremen hat sich die 5. Kammer des Verwaltungsgerichts bereit erklärt, als Pilotkammer bei der Einführung der elektronischen Akte mitzuwirken. Bevor die Pilotierung im Herbst 2018 aufgenommen wurde, mussten die technischen Voraussetzungen für den Pilotbetrieb geschaffen werden. Hierfür wurde zunächst der gesamte Aktenbestand der Kammer eingescannt. Hierdurch konnte sich die Erprobung nicht nur auf neueingehende, sondern auf sämtliche Verfahren beziehen. Vom umfangreichen Planfeststellungsverfahren bis zu übersichtlicheren Kostenerinnerungen waren somit sämtliche in die Zuständigkeit der Kammer fallende Verfahren erfasst, sodass umfassende und realistische Erfahrungen im Alltagsbetrieb gewonnen werden konnten. Zudem wurden die Arbeitsplätze der beteiligten Mitarbeiter technisch ausgestattet. Die richterlichen Arbeitsplätze wurden insbesondere mit etwas leistungsstärkeren Laptops, einem Signaturgerät und zwei 24 Zoll-Monitoren ausgestattet. Im Herbst 2018 wurde dann die Umstellung vorgenommen. Dabei war die Papierakte für den Zeitraum der ersten sechs Monate noch führend, wurde also parallel zur elektronischen Akte fortgeführt, was insbesondere für die Geschäftsstellen einen erheblichen Mehraufwand verursachte. Gerade im richterlichen Bereich spielte die führende Papierakte jedoch bereits mit dem Stichtag der Einführung der elektronischen Akte kaum eine Rolle mehr. Die Aktenbearbeitung ist seit dem beinahe ausschließlich elektronisch erfolgt. Hier hat sich aus Sicht der Pilotkammer gezeigt, dass ein vollständiges Arbeiten nur noch mit der elektronischen Gerichtsakte bereits gut möglich war. Zum Stichtag des 13.05.2019 wurde das Projekt daher auf den »Echtbetrieb«, also eine ausschließlich elektronische Aktenführung in der Pilotkammer umgestellt. Die übrigen Kammern des Verwaltungsgerichts Bremen sollen in den nächsten Monaten schrittweise folgen. Auch in diesen sollen zunächst die Bestandsakten zertifiziert eingescannt werden. Der Zwischenschritt über eine zunächst führende Papierakte wird hier jedoch nicht mehr erforderlich sein. Mittelfristig

wird also gerichtsweit lediglich bei der Durchsicht der Behördenakten weiterhin ein Blick in Papierakten erforderlich sein. Elektronische Verwaltungsvorgänge übersendet bisher nur das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Diese elektronischen Asylakten im pdf-Format können problemlos in e2A eingebunden oder bei Bestandsakten auch nachträglich importiert werden, was im Vergleich zur vorherigen Einbindung über den »Aktenviewer« in EUREKA bereits eine Arbeitserleichterung darstellt.

II. Technische Ausstattung

Hinsichtlich der technischen Ausstattung der richterlichen Arbeitsplätze hat sich in der Pilotphase Folgendes ergeben: Neben der zwingenden Voraussetzung von Signaturkarten und zugehörigen Signaturgeräten für alle Beteiligten wurden verschiedene Monitore getestet. Dabei hat sich herausgestellt, dass ein Arbeiten mit zwei Monitoren in der Größe von 24 Zoll für ein vernünftiges Arbeiten in den verschiedenen Fenstern der e2A-Anwendung unbedingt notwendig ist. Dies schon deshalb, um die eigentliche elektronische Akte (das e2A Fenster »Verfahren«) auf einem der Bildschirme geöffnet halten zu können, während die Bearbeitung eines Text-Dokuments oder auch die Recherche in den juristischen Datenbanken auf dem anderen Bildschirm erfolgt. Zudem erlaubt die e2A-Anwendung, den Bildschirm zu teilen und mehrere Fenster nebeneinander darzustellen, wofür schon wegen der Lesbarkeit eine gewisse Mindestbreite der Monitore erforderlich ist. Eine Touch-Funktion eines der Monitore wurde ebenfalls getestet und von allen Kollegen als nützlich, aber nicht zwingend angesehen. Die Rechenleistung der uns zur Verfügung gestellten Laptops erschien uns als ausreichend. Wenn es zu Problemen mit der Geschwindigkeit des Programms (Stichwort: »Performance«) kam, hatten diese ihre Ursache zumeist nicht auf unserem Schreibtisch, sondern nach Angabe der IT-Stelle in der Kommunikation mit den BSI zertifizierten Datenbank-Servern im Rechenzentrum in Hamburg, wo die elektronischen Dokumente gespeichert und zur Bearbeitung abgerufen werden. Diesbezüglich

1 Siehe etwa die Erfahrungsberichte von Neumann, BDVR-Rundschreiben 4/2018, 19 ff.; Sczech, DRiZ 2016, 206 f.; Albert, DRiZ 2018, 276 f.; Rudolph, DRiZ 2018, 278 f.; Weber/Pischnoth, DRiZ 2018, 280 f.

2 Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und das Bundesarbeitsgericht.

3 Vgl. dazu Müller, JuS 2018, 1193 ff.

hat sich gezeigt, dass ein Update der Firmware der in den Büros befindlichen Router zu Verbesserungen der Übertragungsgeschwindigkeit geführt hat. Dies sollte insbesondere mit Blick auf einen gerichtsweiten Betrieb und die damit verbundene deutlich höhere Zahl von parallelen Nutzern bei allen beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erfolgen.

III. Die Benutzeroberfläche

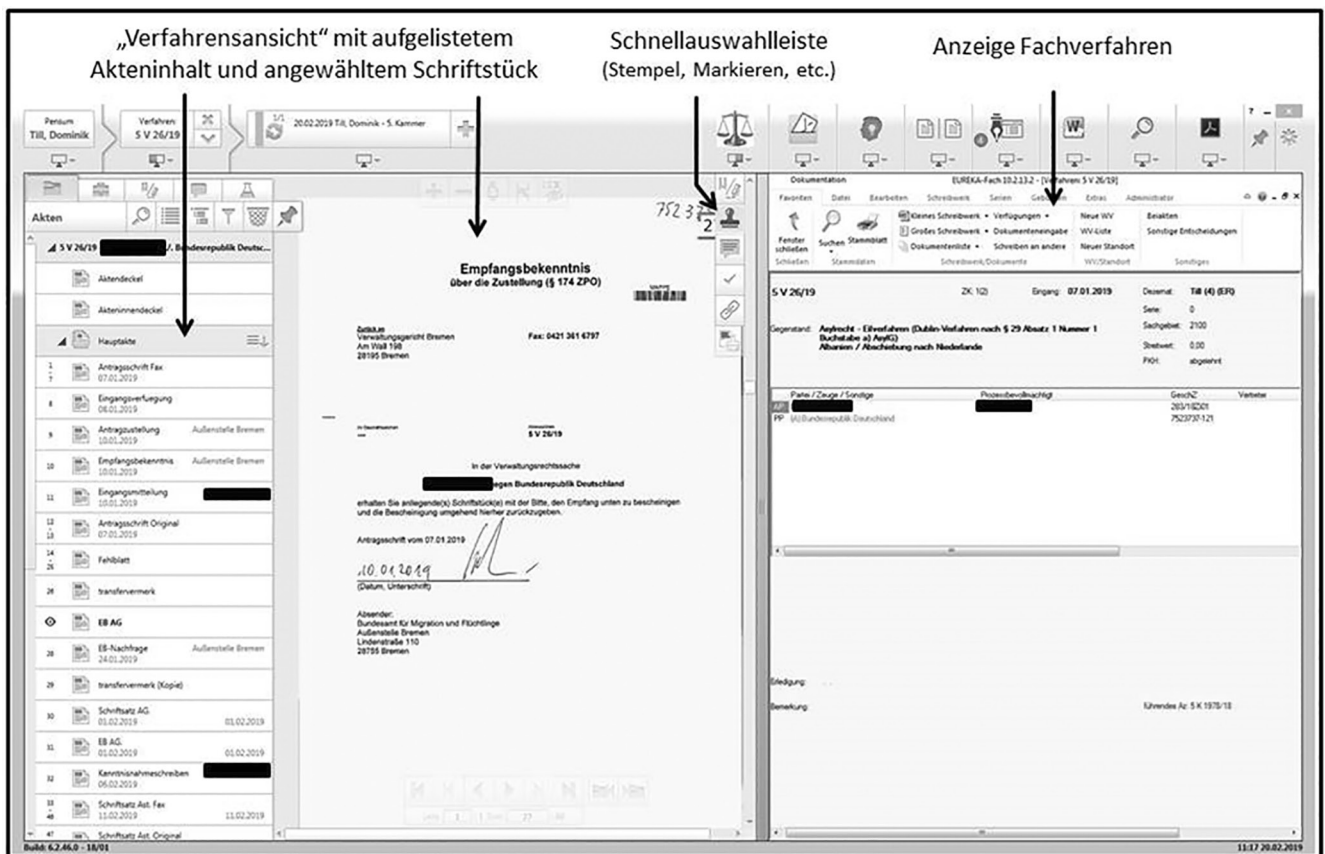
Da die Benutzeroberfläche von e2A an die »alte Welt« der Papierakte angelehnt ist, ist das Programm recht intuitiv zu bedienen. Das Design ist ansprechend und benutzerfreundlich gestaltet; die Schaltflächen und Buttons sind mit großen Symbolen versehen, sodass sie auf einem Touch-Fähigen Monitor auch mit den Fingern betätigt werden können.

Gewöhnungsbedürftig und anfällig für technische Probleme ist die Arbeit »im Rahmen«: Das Programm e2A ist nicht lediglich ein »Aktenviewer«, sondern fungiert zugleich als Rahmen, in den die anderen für die Aktenbearbeitung notwendigen Programme eingebunden sind. Innerhalb dieses Rahmens können bzw. müssen die benötigten Programme, wie bspw. Word, das Fachverfahren (EUREKA-Fach) und das Signaturprogramm, geöffnet werden. Die Einbindung des Fachverfahrens EUREKA in diesen Rahmen hat den Vorteil, dass zahlreiche gewohnte Arbeitsschritte unverändert beibehalten werden können. So sind dort weiterhin wesentliche Verfahrensinformationen auf einen Blick ersichtlich. Zudem erfolgt die Erstellung von Schriftstücken weiterhin über das gewohnte große und kleine Schreibwerk von EUREKA-Fach und die entsprechenden Vorlagen, die im Rahmen der Pilotierung teilweise an die veränderten Anforderungen ange-

passt werden mussten. Ohne diesen Faktor des Vertrauten ist nun jedoch festzustellen, dass die Gestaltung und Benutzerfreundlichkeit der EUREKA-Fach-Anwendung spürbar hinter derjenigen von e2A zurückfällt. Die Entwicklung eines neuen bundeseinheitlichen Fachverfahrens befindet sich noch in der Planungsphase.⁴ Insbesondere die Einbindung von Word in den Rahmen hat während der Pilotierung wiederholt zu technischen Schwierigkeiten aufgrund der von EUREKA-Fach und e2A gleichermaßen verwendeten Word-Makros geführt. Diese Probleme konnten während der Pilotphase jedoch weitgehend behoben werden. Vereinzelt kommt es aber noch dazu, dass sich eines der Makros automatisch deaktiviert, sodass innerhalb oder außerhalb des Rahmens keine Word-Dokumente mehr bearbeitet werden können. Dies kann der Benutzer jedoch selbst rückgängig machen, indem das Makro in den Word-Einstellungen wieder aktiviert wird.

Insgesamt bietet die Arbeit mit der e2A-Anwendung einige Vorteile, die die richterliche Alltagsarbeit erleichtern können. Über das elektronische Inhaltsverzeichnis der Akte können die enthaltenen Schriftstücke direkt angewählt werden, was ein schnelles Navigieren ermöglicht (siehe Abbildung oben). Auch eine Volltext-Suchfunktion ist vorhanden und mittlerweile funktionstüchtig. Es existieren vielfältige Bearbeitungsmöglichkeiten wie das Setzen von Lesezeichen in der Akte, das Anbringen farbiger Markierungen und elektronischer Notizzettel sowie die Möglichkeit, Textteile direkt aus den maschinenlesbar gespeicherten Dokumenten herauszukopieren, etwa um einen Tatbestand zu erstellen. Die Markierungs- und Kommentarfunktionen können wahlweise nur für den Bearbeiter oder

4 Vgl. dazu Rebehn, DRiZ 2018, 284, 285.



aber für jeden Nutzer sichtbar gemacht werden. Für eine Akteneinsicht in die Gerichtsakte können sie ausgeblendet werden. Diesen Vorteilen stehen die mit dem Verlust des Mediums Papier einhergehenden Nachteile gegenüber. Das Lesen und Navigieren in Gerichtsakten mit großen Blattzahlen wird schnell unübersichtlich. Zudem lädt die Anwendung große Akteninhalte teilweise nur verzögert nach. Die menschliche Konzentrationsspanne ist schneller erschöpft, insbesondere wenn längere Schriftsätze gelesen werden. Zudem ist die Belastung der Augen bei einer ausschließlich elektronischen Aktenbearbeitung spürbar höher. Die Performance des Programms war während der Pilotierung schwankend, phasenweise dauerten bestimmte Vorgänge wie das Verschieben oder Editieren von Dokumenten innerhalb der Aktenanwendung so lange, dass ein flüssiges Arbeiten nicht möglich war. Dieser Punkt ist jedoch kürzlich durch ein Update der Entwickler spürbar verbessert worden. Hier bleibt abzuwarten, wie sich die mit dem gerichtswerten »Rollout« verbundene Erhöhung der parallelen Nutzerzahlen auswirken wird.

IV. Arbeitsabläufe

Die Arbeitsabläufe in der E-Akten-Welt werden über elektronische Aufgaben geregelt. Zu Beginn des Arbeitstages wird also nicht mehr das Fach in der Geschäftsstelle aufgesucht, sondern die e2A-Anwendung mit dem Reiter »Pensum« geöffnet. Dort werden jedem Nutzer die für ihn relevanten Aufgaben angezeigt (vgl. Abbildung unten).

In diesem Fenster können auch die Aufgaben anderer Nutzer gefiltert und angezeigt werden, was eine gegenseitige Vertretung ermöglicht. Bei einem Klick auf die jeweilige Aufgabe öffnet sich die entsprechende Akte an der Stelle, an der die Aufgabe angelegt wurde. Die Aufgaben legen die Nutzer füreinander (oder für sich selbst) an. Es können die

Art der Aufgabe (Verfügung, Wiedervorlage, Posteingang), ihre Priorität (1 bis 5) und der zuständige Bearbeiter festgelegt werden. Zudem kann ein kurzer Kommentar zu der Aufgabe erstellt werden. Die Anwendung bietet auch die Möglichkeit, sich neu eingehende Aufgaben nicht permanent in »Echtzeit«, sondern zeitversetzt, beispielsweise erst am nächsten Morgen anzeigen zu lassen.

Ein typisches Beispiel für einen Arbeitsablauf ist etwa der Eingang eines Schriftsatzes zu einer bestehenden Akte: Handelt es sich um einen elektronischen Posteingang über das beA oder Bepo, wird dieser – vorausgesetzt der Absender hat bereits das richtige Aktenzeichen angegeben – direkt von der Posteingangskomponente (e2P) der richtigen Akte zugeordnet. Das Programm legt eine Aufgabe an, die von der zuständigen Geschäftsstelle gesichtet wird. Diese fügt das Schriftstück aus dem Posteingang der elektronischen Akte hinzu, wo es automatisch paginiert wird, und legt für den zuständigen Richter eine Aufgabe an. Klickt der Richter auf diese Aufgabe, öffnet sich die elektronische Akte an der Stelle des eingegangenen Schriftsatzes und kann bearbeitet werden, indem etwa die Sendung einer Durchschrift an die übrigen Verfahrensbeteiligten verfügt wird. Einfache Verfügungen wie diese, die früher handschriftlich erfolgt wären, können mit den Stempeln auch digital schnell und unkompliziert erledigt werden. Für häufig anfallende Verfügungen können auch Stempel-Vorlagen erstellt werden. Für längere Verfügungen kann, wie in der alten »Papierwelt«, über das kleine Schreibwerk von EUREKA-Fach ein Word-Dokument erstellt werden. Damit die Verfügungen zur Ausführung gelangen, legt der Richter auf der jeweiligen Seite wiederum eine Aufgabe für die zuständige Geschäftsstelle an. Im Bereich der Aufgabenverwaltung ist in kommenden Versionen des Programms noch eine gerade für den Kammerbetrieb interessante Neuerung vorgesehen: Durch gestaffelte Aufgaben soll es dann möglich sein, einen mehrstufigen Aufga-

The screenshot displays the e2A application interface. At the top, there's a header bar with navigation tabs: 'Pensum', 'Til, Dominik', 'Verfahren: 5 V 26/19', and a date/time indicator '20.02.2019 Til, Dominik - 5. Kammer'. Below this is a calendar grid for February 2019, with dates from Friday 15th to Monday 25th. The calendar shows various task icons and numbers, such as '3' on Friday 15th, '17' on Monday 19th, and '5 V 2306/18' on Friday 22nd. A large text overlay 'Kalender-übersicht' is positioned over the right side of the calendar.

Below the calendar is a table titled 'Zutrag (83)' with columns: 'Typ', 'Bedeutung', 'Akten...', 'Kurzrubrum', 'Seitenzahl', 'Notiz', 'Frist', 'Ersteller', 'Zuständigkeit', and 'Merkmal'. The table lists several tasks with their respective details. A large text overlay 'Stapel-übersicht' is positioned over the right side of the table.

At the bottom left, there's a status bar showing 'Build: 6.2.46.0 - 18/01' and '11:02 20.02.2019'.

benverlauf anzulegen, mit dem etwa zunächst die Signaturen aller beteiligten Richter und anschließend die Ausfertigung und Übermittlung des entsprechenden Dokuments durch die Geschäftsstelle mit nur einer Aufgabe angelegt werden können.

Die Arbeitsabläufe in der elektronischen Welt bieten insbesondere den Vorteil, dass die Akten nicht mehr physisch bewegt werden müssen und so auch mehreren Personen (Geschäftsstelle, Kostenbeamte, Richter, Rechtsanwälte) gleichzeitig zur Bearbeitung und bei Rückfragen und Akteneinsichtsgesuchen zur Verfügung stehen. Komfortabler wird mit der E-Akte daher insbesondere die Arbeit außerhalb des Büros und Gerichts: Über den schon früher vorhandenen VPN-Klienten (eine Art sicherer »Tunnel« in das Justiznetzwerk) kann vom dienstlichen Laptop aus von jedem Internetzugang nun auf den gesamten Aktenbestand der Kammer zugegriffen werden. Nicht sichtbar bleiben dabei Dokumente, die der Verfasser in seinem »persönlichen Ordner« des jeweiligen Verfahrens abgelegt hat. Posteingänge können so ortsunabhängig zur Kenntnis genommen und »durchverfügt« werden. Die Bearbeitung am Laptop gestaltet sich zwar angesichts des nur kleinen Monitors nicht sonderlich komfortabel, für gelegentliches Arbeiten oder auch das Nachschlagen eines Schriftsatzes, Zustellungsnachweises oder Anhörungsprotokolls in der mündlichen Verhandlung ist es aber ausreichend. Im heimischen Büro kommt zudem die Möglichkeit hinzu, einen eigenen Monitor zusätzlich zu nutzen. Zudem ist in der Zukunft eine Off-line-Funktionalität vorgesehen, bei der einzelne Akten auch ohne Internetzugang verfügbar gehalten werden, etwa für die Fahrt zu einem Ortstermin.

Allerdings hat sich gezeigt, dass durch die e-Akte nicht unbedingt eine Beschleunigung der richterlichen Dezernatsarbeit erreicht wird. Manche Vorgänge, wie das Anlegen einer Wiedervorlage oder einer kurzen Verfügung benötigen nun zum Teil etwas länger. Insbesondere ist es bei großen Dezernaten schwieriger, einen schnellen Überblick über die Verfahren zu bekommen und zu behalten, da der haptische Zugang zu diesen fehlt. Hinzu kommen kleinere psychologische Effekte: Das Betätigen eines »Erledigt«-Knopfs ist weniger zufriedenstellend als einen großen Aktenstapel aus dem Büro zu tragen. Zudem gelingt es kaum, das eigene Aufgabenpensum auf »Null« zu bekommen, da dort auch die mittleren und größeren Aufgaben dauerhaft angezeigt werden, die in der alten Welt auf der Fensterbank gelegen hätten, bis sich ein für sie geeignetes Zeitfenster ergeben hätte. Insgesamt hat sich im Rahmen der Pilotierung hinsichtlich der Arbeitsgeschwindigkeit auch nach Bewältigung der zu erwartenden »Kinderkrankheiten« der Eindruck ergeben, dass sich die für eine elektronische Aktenführung zu investierenden Mehraufwände durch Zeitgewinne an anderer Stelle ausgleichen und verglichen mit Papierwelt insgesamt in etwa die Waage halten.

V. Übergangsprobleme

Die Bearbeitung der eingescannten Bestandsakten hat sich als wenig komfortabel erwiesen. Nach dem (zeitintensiven)

Einscannen liegen die verschiedenen Dokumente bei diesen nicht getrennt vor, sondern als ein großes Dokument (»Papierakte«). Zwar ist die manuelle Auftrennung in einzelne Schriftstücke möglich, aber gerade bei größeren Akten zeitintensiv.

Die doppelte Aktenführung, also die parallele Aktualisierung der während der Pilotierung noch führenden Papierakte und der elektronischen Akte, hat für die Geschäftsstellen eine erhebliche Mehrbelastung ausgelöst, die gerichtsweit nicht zu realisieren wäre.

VI. Fazit

Die elektronische Akte kann in der praktischen Arbeit genutzt werden. Die durch eine elektronische Aktenführung entstehenden Vor- und Nachteile werden hierbei individuell unterschiedlich bewertet werden. Auch in der Pilotkammer gab und gibt es hierzu unterschiedliche Bewertungen. Konsens ist, dass die elektronische Akte funktioniert und in der praktischen Arbeit genutzt werden kann. Hinsichtlich der Benutzeroberfläche und der Aufgabenverwaltung ist die e2A-Anwendung bereits als komfortabel zu beschreiben und wurde von den Entwicklern bereits während der Pilotierung aktualisiert und verbessert. Hier ist auch zukünftig mit weiteren Updates zu rechnen, wobei die Entwickler auf die aus dem e2A-Verbund geäußerten Wünsche eingehen.

Die während der Pilotierung aufgetretenen Probleme waren in erster Linie technischer Natur und konnten von der IT-Stelle identifiziert und weitgehend gelöst werden. Als »Baustellen«, die insbesondere die Arbeitsgeschwindigkeit zum Teil noch beeinträchtigen, können aus richterlicher Sicht die Word-Steuerung im Rahmen und die Geschwindigkeit des Programms (»Performance«) benannt werden, wobei letzteres wohl ein Dauerthema der Digitalisierungsprozesse bleiben wird. Stetigen Verbesserungen der Softwarearchitektur und Übertragungsgeschwindigkeiten stehen auch stetige Vergrößerungen der Datenmengen gegenüber. Beide Punkte sind im Laufe der Pilotierung bereits erheblich verbessert worden und schließen auf ihrem derzeitigen Stand ein praxistaugliches Arbeiten mit e2A nicht aus. Zu wünschen wäre, dass die während der Pilotierung gewährleistete umfangreiche Unterstützung des Projekts, insbesondere auf personeller Ebene, auch in der Zukunft und für den »Roll-out« auf das gesamte Verwaltungsgericht erhalten bleibt.

Abgesehen von diesen technischen Punkten konnten während der Pilotierung zahlreiche vorhergesehene und unvorhergesehene Konstellationen, die in der gerichtlichen Praxis auftreten können, erprobt werden. Insoweit ließen sich sämtliche Konstellationen auch bei einer ausschließlich elektronischen Aktenführung den prozessualen Anforderungen genügend erledigen. Die »neue Welt« wird die gerichtliche Praxis nach dem Eindruck der Pilotkammer eher zu einer stringenteren Beachtung prozessualer Vorgaben zwingen.

Dr. Daniel Kiesow und Dominik Till, Richter, jeweils Bremen

Interview mit Joachim Herrmann, Bayerischer Staatsminister des Innern, für Sport und Integration

»Rechtsprechung ist mehr als das Finden der richtigen Entscheidung«

Auch die bayerische Verwaltungsgerichtsbarkeit ächzt unter den Asylverfahrenszahlen. Der Bestand wird zwar langsam abgebaut, Ende 2018 waren aber immer noch rund 36.000 Asylverfahren an den Verwaltungsgerichten anhängig. Wie wollen Sie diese Verfahrensflut bewältigen?

Es ist in der Vergangenheit ein maßgebliches Ziel Bayerns gewesen, die Verwaltungsgerichte personell in die Lage zu versetzen, Asylverfahren möglichst zügig zu erledigen. Die Zahl der Richterstellen wurde massiv ausgeweitet. In vorher nicht gekanntem Ausmaß wurden neue Richter eingestellt. Die Zahl der zwischenzeitlich aufgelaufenen Restanten geht dementsprechend kontinuierlich zurück. Ende Mai 2019 waren in Bayern weniger als 31.000 Asylverfahren anhängig, nachdem zum Jahresanfang 2018 ein Höchststand von mehr als 41.000 erreicht worden war. Das liegt auch an der großen Leistung, die die bayerischen Verwaltungsrichterinnen und -richter bislang erbracht haben und weiterhin bringen.

Die Grenzkontrollen zwischen Deutschland und Österreich sind ab Mai 2019 für weitere sechs Monate verlängert worden. Endgültig lösen lassen wird sich die Asylfrage aber vermutlich nur auf europäischer Ebene. Welche Veränderungen sind hier aus Ihrer Sicht notwendig?

Die großen Migrationsströme in den Jahren 2015 und 2016 haben uns in Europa deutlich vor Augen geführt, dass das gemeinsame europäische Asylsystem in seiner bisherigen Form nicht krisenfest und zukunftsfähig ist und deshalb reformiert werden muss. Seit 2016 verhandeln die EU-Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament die sieben Reformvorschläge der Kommission. Durch eine weitere Harmonisierung der Asylstandards in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sollen Pull-Faktoren verringert und Sekundärmigration verhindert werden. Einer dieser Vorschläge ist die Reform der Dublin-Verordnung, die zugleich auch einen gerechteren Lastenausgleich unter den EU-Mitgliedstaaten herbeiführen soll. Dabei muss die Balance zwischen Verantwortung und Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander gewahrt bleiben.

Gerade wenn es um den Außengrenzschutz, die Rückführung und die sicherheitsrechtlichen Herausforderungen von Migration geht, verbindet die Mitgliedstaaten der Europäischen Union bereits große Einigkeit. Die Verordnung zur weiteren Stärkung der Europäischen Grenz- und Küstenwache ist noch in der zurückliegenden Legislaturperiode des



Joachim Herrmann, Bayerischer Staatsminister des Innern, für Sport und Integration

Europäischen Parlaments angenommen worden. Die EU hat weitere Rückführungsabkommen mit Drittstaaten geschlossen. Inzwischen sind es 23. Daneben sollen sich auch die Zusammenarbeit der verschiedenen EU-Informationssysteme und damit der Datenaustausch zwischen den europäischen Sicherheitsbehörden durch bereits beschlossene legislative Maßnahmen nachhaltig verbessern.

Wir müssen aber noch weiter denken, insbesondere an die Fluchtursachenbekämpfung und daran, wie wir die Perspektiven der Menschen in den Herkunftsländern verbessern können, damit sie sich gar nicht mehr auf die teils lebensgefährliche Reise nach Europa begeben. Es ist immens wichtig, in der Nähe dieser Krisengebiete ordentliche Flüchtlingsunterkünfte anzubieten. Dafür müssen wir bei Krisen sofort Länder in der Nähe massiv unterstützen und ihnen helfen. Erst vor ein paar Wochen war ich im UN-Flüchtlingslager Al-Azrak in Jordanien und habe mir vor Ort selbst ein Bild gemacht von den dortigen Herausforderungen.

Unter anderem mit dem Bayerischen Afrikapaket möchte die Bayerische Staatsregierung einen eigenen Beitrag leisten. Die Europäische Union wie auch die Bundesrepublik werden zudem weiter in der Pflicht sein, sich bei der Neuansiedlung besonders vulnerabler Flüchtlinge – dem sogenannten Resettlement – zu beteiligen.

Gibt es aus Ihrer Sicht darüber hinaus auch Änderungsbedarf im nationalen Verwaltungsverfahrensrecht oder Verwaltungsprozessrecht?

Zum einen geht es hier um das Asylprozessrecht. Vorrangiges Ziel ist es hier alle Änderungen zu vermeiden, die zu einer Verlängerung der Asylverfahren und damit einer Verzögerung der Aufenthaltsbeendigung abgelehnter Asylbewerber führen. Klar abzulehnen sind daher alle Ausweitungen von Rechtsschutzmöglichkeiten. Hierzu gehört insbesondere die Einführung einer Zulassungsbeschwerde in Eilverfahren oder die Zulassung der Berufung durch die Verwaltungsgerichte. Sinnvoll erscheint möglicherweise aber die Einführung einer Tatsachenprüfung durch das Bundesverwaltungsgericht zu bestimmten Fragen wie zum Beispiel zu systemischen Mängeln gemäß Art. 3 Abs. 2 der Dublin-Verordnung, soweit Obergerichtspräsidenten eine solche wegen divergierender Entscheidungen anstreben. Wünschenswert wären darüber hinaus möglicherweise mehrere eher punktuelle Änderungen, die auf eine Beschleunigung hinwirken, wie etwa eine vorläufige Fortführung des Verfahrens trotz Befangenheitsantrags oder eine Erleichterung von Entscheidungen im schriftlichen Verfahren.

Zum anderen liegen mir Infrastrukturvorhaben besonders am Herzen. Im Interesse einer möglichst schnellen, aber auch sachgerechten Entscheidung sollten aus meiner Sicht zumindest alle straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren bei den Obergerichten konzentriert werden. Wir ersparen uns damit eine zusätzliche gerichtliche Instanz und konzentrieren den Sachverstand zur Bewältigung solcher Verfahren bei einem Senat. Näher zu prüfen wäre, ob angesichts der intensiven und formalisierten Prüfung im Rahmen von Planfeststellungsverfahren nicht auch andere Planfeststellungsbeschlüsse generell nur durch Obergerichte überprüft werden sollten.

Hinsichtlich des Asylverfahrensrechts müssen wir, so wie es im Koalitionsvertrag des Bundes zwischen den Regierungsparteien vereinbart ist, zur Verfahrensbeschleunigung weitere Herkunftsländer zu sicheren Herkunftstaaten im Sinne des § 29a AsylG bestimmen. Mir geht es nicht nur um Georgien, Algerien, Marokko und Tunesien, deren Einstufung als sicherer Herkunftstaat durch die Bundesregierung bereits mit dem entsprechenden Gesetzentwurf angestoßen wurde, sondern um alle Herkunftstaaten, die eine regelmäßige Anerkennungsquote unter fünf Prozent aufweisen.

Bayern plant eine Zusammenarbeit mit Tunesien bei der Ausbildung von Sicherheitskräften. Welchen Zweck und Inhalt hat diese Zusammenarbeit? Sind entsprechende Kooperationen mit weiteren Staaten geplant?

Bereits im Jahr 2015 kam unter Koordination des Bundeskriminalamts eine Kooperation der bayerischen Bereitschaftspolizei mit der Polizeischule in Bir Bouregba in Tunesien im Bereich der Ausbildung zustande. Der Austausch betrifft zum Beispiel Verkehrskontrollen, Personenkontrollen oder auch Durchsuchungsmaßnahmen.

Zum einen geht es hier um Wissensvermittlung im Bereich der praktischen Polizeiausbildung nach dem Prinzip »train-the-trainer«. Es geht insgesamt um sicheres Ein-

schreitverhalten, lageangepasste Kommunikation mit dem Gegenüber und insbesondere auch um die Beachtung der Verhältnismäßigkeit und der Menschenrechte. Seit dem letzten Jahr arbeiten wir auch mit Marokko entsprechend zusammen.

Ist mit Blick auf die drohende Pensionierungswelle ein weiterer Personalaufbau notwendig? Wie gestaltet sich überhaupt die Personalgewinnung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern?

Der aktuell noch andauernde Personalaufbau an den Verwaltungsgerichten erfolgt zunächst primär zur Bewältigung der Asylverfahren, nicht im Hinblick auf bevorstehende Pensionierungswellen. Richterstellen, die jetzt und in den nächsten Jahren aufgrund von Ruheständen frei werden, werden unabhängig vom asylbedingten Aufbau nachbesetzt.

Wir gehen allerdings davon aus, dass die Verfahrenszahlen in absehbarer Zeit auch wieder abnehmen werden. Gleichzeitig haben wir ausgerechnet, dass zum Beispiel 2030 ein Jahr mit extrem hohen Ruhestandszahlen sein wird. Bei einer parallelen Entwicklung haben wir mit den asylbedingt frei werdenden Richterkapazitäten genügend Personalreserven, um die Ruhestände in und außerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit auszugleichen. Man kann deshalb davon ausgehen, dass der jetzige durch Asyl ausgelöste Personalaufbau die bundesweite Pensionierungswelle in Bayern deutlich abfedern wird. Ein unbeabsichtigter, aber letztlich positiver Effekt.

Die Personalgewinnung für die Verwaltungsgerichtsbarkeit gestaltet sich in Bayern überwiegend ohne größere Probleme. Der Beruf des Verwaltungsrichters ist bei Berufsanfängern ungebrochen sehr attraktiv und es gelingt uns hier weiterhin, die besten Absolventen der Examensjahrgänge für uns zu gewinnen. Gerade auch unser Personalentwicklungsmodell des Wechsels zwischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verwaltung entfaltet weiter hohe Anziehungskraft.

Schwieriger ist die Gewinnung berufserfahrener Kräfte. Wir rekrutieren unsere Auftrags- und Lebenszeitrichter und nun auch die Richter auf Zeit traditionell aus unserer Verwaltung und dieses Potenzial ist zugegebenermaßen weitgehend ausgeschöpft. Wir müssen auch die Interessen der Landratsämter und Regierungen im Auge behalten, die ebenfalls ein Interesse haben, ihr erfahrenes Personal zu halten.

Zum Glück ist es uns mit viel Aufwand gelungen, auch Kolleginnen und Kollegen anderer Bundesländer, aus Hochschulen und auch der Bundesverwaltung für uns zu interessieren. Hier zeigt sich im Übrigen auch, dass sich die konsequente Strategie der bayerischen Staatsregierung für eine attraktive Besoldungsstruktur bewährt.

Welche Erkenntnisse ziehen Sie aus dem Modellversuch »Islamischer Unterricht« an bayerischen Schulen für muslimische Schüler? Ist eine Fortführung des Konzepts geplant?

Der Islamunterricht nach dem Erlanger Modell stößt fast durchgehend auf positive Resonanz. Das Modell wird nun in Bayern weiter ausgebaut. Das hat der Ministerrat im

März 2019 beschlossen. Damit besteht Planungssicherheit. Das freut mich sehr, dafür habe ich mich auch mit Nachdruck eingesetzt. So können wir Menschen muslimischen Glaubens ein vernünftiges Unterrichtsangebot mit staatlich ausgebildetem Lehrpersonal unterbreiten, und zwar außerhalb von Moscheen und Moscheevereinen. Das ist wichtig, gerade auch für eine gelingende Integration in unserem Land. Es wird ein Koranverständnis vermittelt, das im Einklang steht mit unserer Verfassungsordnung.

Die Digitalisierung hat auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit Einzug gehalten. Wie weit darf sie gehen? Welche richterlichen Tätigkeiten könnten zum Beispiel ersetzt werden?

Aktuell steht die Einführung der elektronischen Verfahrensakte an. Weitere Schritte in der Zukunft sind schon heute denkbar: So könnten die Beteiligten eines Rechtsstreits künftig automatisch über eingehende Schriftsätze anderer

Prozessbeteiligter oder über eine eingetretene Rechtskraft informiert werden oder elektronische Akteneinsicht über ein Akteneinsichtsportal erhalten. Das alles wird die richterliche Tätigkeit aber nicht in ihrem Wesen verändern.

Die eigentliche richterliche Tätigkeit kann nach meiner festen Überzeugung auch beim weiteren Fortschreiten der Digitalisierung nicht ersetzt werden. Die künftigen Möglichkeiten der Künstlichen Intelligenz werden hieran nichts ändern, denn Rechtsprechung ist mehr als das Finden der richtigen Entscheidung. Es geht um Schlichten von Streit, Befriedung und Schaffung von Vertrauen durch den Richter als Person. Verfassungsrechtlich geht es bei der richterlichen Tätigkeit zudem um Ausübung von Staatsgewalt, die nicht einem Automaten übertragen werden kann.

Das Interview führte Katrin Silja Kurz, Berlin



Deutsche ACA-Europe-Präsidentschaft:

Schwester-Seminare in Dublin und Berlin

Die erste Halbzeit der deutschen Präsidentschaft von ACA-Europe (2018 – 2020) ist mit der diesjährigen Generalversammlung am 14.05.2019 in Berlin zu Ende gegangen. ACA-Europe ist die Vereinigung der Staatsräte und obersten Verwaltungsgerichte der Europäischen Union.¹ Vorausgegangen waren der Generalversammlung zwei inhaltlich eng verknüpfte Seminare am 25. und 26.03.2019 in Dublin sowie am 13.05.2019 in Berlin, über die hier berichtet werden soll.

Die deutsche Präsidentschaft hat für das Jahr 2019 im Zusammenwirken mit den irischen, aber auch den tschechischen Kolleginnen und Kollegen, die im September noch ein weiteres Seminar organisieren werden, einen Themenschwerpunkt gesetzt, der nicht bestimmte Rechtsfragen oder Rechtsgebiete in den Vordergrund stellt. Vielmehr wurde und wird dieses Jahr eine kleine Nabelschau durchgeführt, bei der die Methoden und Funktionen der richterlichen Tätigkeit im Mittelpunkt stehen.

So setzte das Seminar in Dublin »How our courts decide« den Schwerpunkt auf die Arbeitsweise der Gerichte, während in Berlin nach den Funktionen und dem Zugang zu den Höchstgerichten gefragt wurde.

Im Zentrum der Arbeit in Dublin stand ein Vergleich der Arbeitsweisen der Höchstgerichte bei der Vorbereitung und dem Treffen von Entscheidungen. Hier können Fragen der inneren Organisation des Gerichts und der Spruchkörper, der Unterstützung der Richter durch wissenschaftliches Personal, der Vorbereitung und Durchführung von Beratungen und mündlichen Verhandlungen sowie der Umgang mit Schriftsätzen und nicht zuletzt die Belastung des einzelnen Richters (*case load*) elementare Unterschiede der Arbeitsweisen bedingen. Während an manchen europäischen Höchstgerichten die Richter ihre Arbeit vollständig oder überwiegend selbst erledigen, steht den rund 50 richterlich tätigen Staatsräten am niederländischen Staatsrat ein Personalpool von über 200 Juristen zur Verfügung. Diese sind nicht einzelnen Richtern zugeordnet, wie wir dies etwa vom Bundesverfassungsgericht kennen, sondern sie arbeiten in spezialisierten Abteilungen und bereiten dort die – zugege-

¹ Vgl. mit weiteren Erläuterungen Barrón, BDVR-Rundschreiben 2019, 18 (18).

ben – sehr große Anzahl von Verfahren für die Richter vor. Nach der Schilderung der niederländischen Kollegen bedürfen die Richter hier eines besonders hohen Fingerspitzengefühls bei der Auswahl derjenigen Fälle, um die sie sich selbst intensiver zu kümmern haben.

Bekanntermaßen erreicht das Bundesverwaltungsgericht durch den doppelten Filter zur Berufungs- und zur Revisionsinstanz nur eine vergleichsweise kleine Zahl an Revisionsverfahren, was eine eher gründliche Vorbereitung derselben ermöglicht. Die Schilderung der Arbeitsweise mit der Erstellung von Gutachten, Mitgutachten, teilweise Vorgutachten und Vermerken, die recht intensive Vorberatung, mündliche Verhandlung und Beratung hat bei den europäischen Kolleginnen und Kollegen ein sehr breites Spektrum an Reaktionen hervorgerufen, die von Respekt über Erstaunen bis hin zu Kopfschütteln geprägt waren.

Ein Höhepunkt des irischen Seminars war sicherlich die Teilnahme an einer Gerichtsverhandlung des dortigen Supreme Courts in einem ausländerrechtlichen Fall. Auffallend war die deutliche Anwaltsorientierung. Vor allem deren Plädoyers und weniger die Leitung durch den Vorsitzenden bestimmen den Gang der mündlichen Verhandlung. Allerdings ließ es sich keiner der fünf beteiligten Richter nehmen, die Anwälte zu unterbrechen und kritische Nachfragen zu stellen, was im Ergebnis zu einer recht lebhaften Verhandlung führte. Eine gewisse unsichtbare Kontrolle über das Geschehen wird allerdings dadurch hergestellt, dass sich das Gericht einige Zeit vor der mündlichen Verhandlung bereits *in camera* mit den Anwälten zusammensetzt und den Gang der mündlichen Verhandlung vorbespricht. Die Lektüre des überaus interessanten Berichts über das Seminar ist dringend zu empfehlen. Er ist in englischer und französischer Sprache verfügbar.² Hier findet man spannende Informationen, die es in keinem Lehrbuch nachzulesen gibt. Auch der dem Seminar zu Grunde liegende Fragebogen sowie sämtliche Antworten der Mitgliedsgerichte – in englischer oder französischer Sprache – sind hier einsehbar.

Im Berliner Seminar standen der Zugang zu Gericht und die Funktionen der Höchstgerichte im Fokus. Die Zwecke höchstrichterlicher Rechtsprechung befinden sich in den meisten Mitgliedstaaten in einem Spannungsfeld zwischen der Rechtsvereinheitlichung und der Einzelfallgerechtigkeit. Dabei ist zu beachten, dass nicht in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sondern nur in etwa der Hälfte das Gerichtswesen dreizügig aufgebaut ist. Dort wo nur zwei oder in wenigen Fällen sogar nur eine Instanz besteht, fällt den Höchstgerichten oft auch noch die Ermittlung von Tatsachen zu. In diesen Fällen wird der Zweck der Einzelfallgerechtigkeit vermehrt betont.

Im Zusammenhang mit der rechtsvereinheitlichenden Funktion der Höchstgerichte stand auch die im Seminar vertiefend erörterte Frage der Bindungswirkung von höchstrichterlichen Entscheidungen. Während angelsächsische Gerichte nach dem Grundsatz der *stare decisis* die Verbindlichkeit von Präzedenzfällen annehmen, greift in den meisten anderen Mitgliedsländern keine förmliche Bindung außerhalb des konkret zu entscheidenden Falls, sondern eher eine weiche, faktische Bindung durch Umstände wie den Instanzenzug, wie dies auch in der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit der Fall ist. Um gleichwohl nicht in der Geschichte zu erstar-

ren, hat sich im angelsächsischen System die hohe Kunst herausgebildet, den Unterschied des eigenen Falls vom bereits entschiedenen herauszuarbeiten. Das kennt man unter bestimmten Umständen ja auch hierzulande. Die Diskussion machte durchaus den Eindruck, dass jedes System lernt, mit seinen eigenen Problemen umzugehen. Ein gewisses Kuriosum stellt die Möglichkeit von abstrakten Rechtsmeinungen dar, welche in Polen und in Ungarn unter bestimmten, relativ engen Voraussetzungen vom Gericht erarbeitet werden können. Hier fehlt der konkrete Fallbezug, was für die meisten anderen Gerichte befremdlich erscheint. Allerdings wird dieses Mittel wohl vor allen Dingen eingesetzt, um divergierende Rechtsprechung zu vereinheitlichen, ein Phänomen, dem sich auch jede andere Rechtsordnung zu stellen hat.

Ein weiterer Schwerpunkt des Seminars waren Filtersysteme, also Rechtsmittelbeschränkungen, welche in einer Mehrzahl der Mitgliedsgerichte bestehen. Auffallend war insoweit eine relativ breite Übereinstimmung möglicher Zulassungsgründe. Auch wenn diese sehr unterschiedlich formuliert werden, kennen wohl die meisten Mitgliedsgerichte, welche über ein Zulassungssystem verfügen, vor allem die grundsätzliche Bedeutung, die Abweichung von der höchstrichterlichen Rechtsprechung oder – wohl ein naher Verwandter der grundsätzlichen Bedeutung – das Fehlen höchstrichterlicher Rechtsprechung zu einem bestimmten Rechtsproblem.

Sehr unterschiedlich wurde die Frage beantwortet, wer über die Zulassung des Rechtsmittels entscheidet. Nur teilweise ist dies den unteren Instanzen bereits möglich und außer in Deutschland nirgends bindend. Im Übrigen besteht eine bunte Mischung, welche zum Teil Gerichtspräsidenten, zum Teil besonderen Zulassungsorganen oder dem auch ansonsten zuständigen Spruchkörper, teils mit verkleinerter Richterbank, diese Entscheidung überlässt. Zulassungsquoten reichen von 1 bis 2 % in Schweden bis hin zu über 60 % in Bulgarien. Das Bundesverwaltungsgericht befindet sich im europäischen Vergleich mit seinen rund 15 % im leicht strengeren Mittelfeld. Deutlich wurde dabei, dass es auf die richtige Balance ankommt, um einerseits das Höchstgericht mit ausreichend »Material« zu versorgen, damit es seine Funktion, für eine Einheitlichkeit der Rechtsprechung zu sorgen, erfüllen kann und andererseits dafür zu sorgen, dass es ausreichend Zeit auf die hierfür am besten geeigneten Fälle aufwenden kann.

Sehr interessant sind im Umkehrschluss auch Erkenntnisse über diejenigen Höchstgerichte, welche nicht durch ein Filtersystem »geschützt« werden. Die Auswirkungen auf die Anzahl wissenschaftlicher Mitarbeiter im niederländischen Staatsrat sind bereits geschildert worden. Italienische Kollegen wissen zu berichten, dass an einem Verhandlungstag bis zu 100 Sachen verhandelt werden. Dass Verhandlungen dort anders aussehen (müssen) als hierzulande, bedarf keiner weiteren Erklärung.

Auch der Bericht zum Berliner Seminar steckt voller interessanter Einblicke in den Alltag unserer europäischen Kolleginnen und Kollegen. Er ist ebenfalls in englischer und

2 <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/seminars> oder <http://www.aca-europe.eu/index.php/fr/seminaires>

französischer Sprache auf der Internetseite von ACA-Europe zugänglich, ebenso wie die zu Grunde liegenden Fragen und insgesamt 29 Antwortbögen der Mitgliedsgerichte (s.o.).

Das Seminar-Jahr von ACA-Europe wird durch das Seminar im September in Brno in der Tschechischen Republik abgerundet. Dort wird es noch einmal vertiefend um den allgemeinen Zugang zu Gericht gehen, wobei neben Effizienzgesichtspunkten insbesondere verfassungs- und menschenrechtliche Grenzen einer Beschränkung dieses Zugangs erörtert werden sollen.

Besonders zu erwähnen ist noch, dass der Bundespräsident die rund 80 Teilnehmer des Seminars in Berlin zu einem Empfang ins Schloss Bellevue eingeladen und sich bei seinem Rundgang während des Stehempfangs viel Zeit für seine Gäste genommen hat. Der Redetext des Bundespräsidenten wird im Folgenden abgedruckt.

Dr. Carsten Günther, *Richter am BVerwG, Leipzig*

Empfang für die Vereinigung der Staatsräte und obersten Verwaltungsgerichte der EU im Schloss Bellevue

Rede von Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier

Es ist mir eine große Freude, Sie alle hier im Schloss Bellevue begrüßen zu können. Und sehr gerne führe ich für Deutschland die Tradition weiter, Sie alle als Vertreter Ihrer Gerichte zu empfangen – zum zweiten Mal nach der Wiedervereinigung. Wie Sie vielleicht wissen, bin ich der Verwaltungsgerichtsbarkeit in besonderer Weise nahe: Meine Gattin ist, auch wenn sie zurzeit beurlaubt ist, Verwaltungsrichterin – nur ein paar Straßen von Bellevue entfernt am Berliner Verwaltungsgericht. Auch deshalb ein ganz herzliches Willkommen.

Sie sind für das Seminar nach Berlin gereist, obwohl das Bundesverwaltungsgericht doch seinen Sitz in Leipzig hat. Es wird für manche von Ihnen etwas ungewohnt sein, dass das höchste Verwaltungsgericht eines Staates nicht in der Hauptstadt residiert. Wie Sie wissen, ist in Deutschland die Justiz Ländersache. Auf der Bundesebene gibt es nur fünf oberste Bundesgerichte – den für Zivil- und Strafrecht zuständigen Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht, das Bundesarbeitsgericht, das Bundessozialgericht und den Bundesfinanzhof. Auch diese obersten Bundesgerichte sind dezentral lokalisiert. Kein oberstes deutsches Gericht residiert in der Hauptstadt.

Was Sie vielleicht nicht wissen, ist, dass Berlin bis zum Jahr 2002 Sitz des Bundesverwaltungsgerichts war. Bis 1989 diente diese Ausnahme von der Regel vor allem als Zeichen dafür, dass Westberlin zur Bundesrepublik Deutschland gehörte. Nach der Wiedervereinigung zogen viele Bundesbehörden und Bundesgerichte um. Zu unserem deutschen Verständnis von Bundesstaatlichkeit gehört es, dass Organe und Institutionen des Bundes in den Ländern angesiedelt sind – vor allen Dingen auch in den neuen Ländern. Es bewirkt eine gewisse Bürgernähe, wenn der Bund mit seinen Behörden und Gerichten vor Ort ist, und deshalb war es richtig, dass das Bundesarbeitsgericht nach Erfurt und das Bundesverwaltungsgericht nach Leipzig gezogen ist.

Leipzig ist nicht nur eine Messestadt, sondern auch die Stadt der ersten Montagsdemonstrationen, der Beginn einer Erhebung, die zur friedlichen Revolution von 1989 führte.

Und Leipzig ist schließlich auch eine Stadt mit einer weit zurückreichenden, lebendigen Rechtskultur: Eine traditionsreiche, zugleich junge und moderne rechtswissenschaftliche Fakultät ist am Ort, ein Strafsenat des Bundesgerichtshofs hat seinen Sitz in Leipzig, und das Bundesverwaltungsgericht konnte das Gebäude des ehemaligen Reichsgerichts beziehen und hat damit vielleicht einen noch repräsentativeren Bau als das Staatsoberhaupt hier in Berlin!

Sogar das Bundesverfassungsgericht tagt fernab von der Tagespolitik in Karlsruhe. Die räumliche Distanz des Verfassungsgerichts und der obersten Gerichte des Bundes zu Legislative und Exekutive hat wohl in erster Linie historische und föderale Gründe. Ich bin überzeugt, dass diese räumliche Entfernung der Judikative von der Tagespolitik der Gewaltenteilung nutzt – auch wenn man nicht mehr am gleichen Ort sein muss, um miteinander zu kommunizieren. Denn die räumliche Distanz trägt doch zu einer Konzentration auf die Anwendung des bestehenden Rechts bei und beugt einer möglichen Einflussnahme auf die Rechtsprechung durch zu viel Nähe zur Politik vor.

Sie alle kommen aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, vom Europäischen Gerichtshof in Luxemburg, Sie kommen aus Norwegen und der Schweiz und als Beobachter auch aus Montenegro, Serbien und der Türkei. Damit verkörpern Sie als Repräsentanten der obersten Verwaltungsgerichte und Staatsräte Ihrer Länder Europa. Die europäische Rechtstradition ist maßgeblich vom Respekt vor dem Recht geprägt. Nicht wenige Rechtshistoriker bestimmen die Reichweite Europas gar danach, wo das lateinische Recht zur Rechtsgrundlage der Rechts- und Gesellschaftsordnungen geworden ist. Die Begrenzung der Macht durch Recht ist eines der wesentlichen Kennzeichen der rechtskulturellen Entwicklung. So überrascht es nicht, dass die europäische Einigung der Idee folgte, eine Integration durch Recht zu schaffen. Die Europäische Union ist ein Zusammenschluss von Staaten, die sich vormals feindlich gegenüberstanden und sich heute, auf der Grundlage einer Unterordnung unter eine von allen Mitgliedstaaten

konsentiert und für alle gleich geltende Rechtsordnung, als Partner verstehen. Dieses vereinigte Europa ist keine durch bloße Macht erzwungene Gemeinschaft, sondern ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Die Überzeugungskraft dieser Idee kommt auch in der Entwicklung einer selbstständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Staaten der Europäischen Union zum Ausdruck. Sie wird sichtbar im Zusammenschluss der Gerichte, die Sie hier repräsentieren. Sie wird sichtbar in Ihrer Zusammenarbeit, in Ihrem Gedanken- und Erfahrungsaustausch. Ihre Zusammenkünfte fördern das gegenseitige Verständnis – für die jeweilige andere Rechtsordnung, aber auch für die Unterschiede und Gemeinsamkeiten. Und nicht zuletzt – davon bin ich überzeugt und weiß es aus eigener Praxis – entstehen persönliche Beziehungen und Freundschaften. Sie alle pflegen diese Tradition, seit 1968 erstmals die höchsten Verwaltungsgerichte der damals noch sechs EG-Staaten zusammenkamen. Damit leisten Sie einen unverzichtbaren Beitrag zum Zusammenwachsen Europas, und das verdient höchste Anerkennung und Respekt.

Als Ihre Vereinigung das letzte Mal in Deutschland zu Gast war, konnte mein Vorgänger Horst Köhler noch feststellen, dass zwar die Europaeuphorie der Gründerjahre und dann der Jahre nach dem Vertrag von Maastricht verflogen sei. In einem Europa der 25 oder gar 30 Mitgliedstaaten – so sagte Herr Köhler damals – werde es nicht leichter, angesichts der Vielfalt von Sprachen, Geschichte, Kultur und Wirtschaft die Einheit Europas zu erreichen. Und er sagte damals schon, man müsse die Ängste der Menschen ernst nehmen. 2006 war das!

Seither ist viel Krisenhaftes in Europa geschehen. So vieles, das wir damals nicht für möglich gehalten hätten: Staatsschuldenkrise, stagnierende Wirtschaftsentwicklungen, zum Teil hohe Arbeitslosenquoten, Europaskepsis, aufkeimender Nationalismus und Populismus, die Austrittserklärung Großbritanniens nicht zu vergessen – ich will hier nur einige Stichworte nennen. Und in jüngster Zeit sind wir zudem noch mit einer offensiven, manchmal geradezu aggressiven Ablehnung unserer liberalen, demokratischen und rechtsstaatlichen Überzeugungen konfrontiert, eine Ablehnung, die eine ernste Bedrohung für das Erreichte darstellt. Sie wissen: Es hat lange gedauert, um zu diesem einigen Europa in der heutigen Form zu kommen. In den vergangenen fast 70 Jahren sind auf unserem Kontinent Friedens-, Freiheits- und Wohlstandversprechen erfüllt worden. Es ist ein Trugschluss, wenn nationale Politiker glauben machen, als Nationalstaat könne man in der Globalisierung bestehen, oder sogar sagen, Frieden, Freiheit und Wohlstand könnten nur durch den Nationalstaat besser verteidigt werden. Sie sind im 21. Jahrhundert nur in einer starken Gemeinschaft mit festen Partnern an der Seite wirklich gesichert. Und uns sollte klar sein: Viel schneller, als dieses Europa erbaut wurde, kann das europäische Einigungswerk von seinen Gegnern zum Einsturz gebracht werden. Wie schnell vermeintlich stabile Gesellschaftsordnungen zusammenbrechen können, das haben wir 1989/1990 erlebt.

Wir müssen täglich verteidigen, was zu unseren Fundamenten zählt, und wir müssen täglich dafür arbeiten. Gerade zurzeit, vor den Wahlen zum Europäischen Parlament, müssen wir für die Vorzüge eines einigen Europas werben, ohne

zu verleugnen, dass es auch einiges zu verbessern und vieles zu reformieren gilt in dieser Europäischen Union.

Zu unserem Europa gehört eine liberale, rechtsstaatliche Demokratie. Unabdingbar sind Meinungs-, Versammlungs- und Medienfreiheit, eine Kontrolle der politischen Macht, unabhängige Gerichte. Essenziell ist unserem Demokratieverständnis nach die volle Chancengleichheit für die Opposition, in freien, unbeeinflussten Wahlen politische Macht zu erringen. Dazu gehört auch das Risiko, diese Macht in Wahlen auch wieder zu verlieren. Leider gibt es auch in Europa Demokratiefeinde, die eben diese Prinzipien eines liberalen Rechtsstaats ablehnen oder sie sogar missachten! Die etwa unter dem Siegel einer illiberalen Demokratie behaupten, das wahre Volk zu vertreten und alleinige Inhaber der Wahrheit zu sein. Wir alle wissen, es gibt beides nicht: das Volk und die alleinige Wahrheit.

Aber die Erfahrung lehrt uns: Autoritäre Politik beseitigt als einen der ersten Schritte alle Formen rechtlicher Bindungen. Sie versucht, die Unabhängigkeit der Justiz zu beschränken, verkürzt Presse- und Meinungsfreiheit und versucht, Wahlen in ihrem Sinne zu beeinflussen. Und sie bedient sich dazu auch Falschnachrichten, gezielter Desinformation oder der Beeinflussung von Wahlen – was heute mit den Mitteln moderner Technologien des Internets, der sozialen Netzwerke von Fall zu Fall auch gelingt. Wer sich dieser Mittel bedient, um an die Macht zu kommen, wird auch wenig Skrupel haben, alle demokratischen rechtsstaatlichen Sicherungen und Vorkehrungen zu beeinträchtigen oder gar zu beseitigen. Es ist auch Aufgabe der Gerichte, solchen Tendenzen entgegenzuwirken. Hierzu sollten auch Sie, die Gerichte, die zur Überprüfung und Kontrolle staatlichen Handelns berufen sind, beitragen.

Zum Ende möchte ich noch zu einem anderen Thema in die Zukunft schauen und eine weitere Herausforderung ansprechen, die auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit beschäftigt. Es geht um die tiefgreifenden Veränderungen, die mit der Digitalisierung einhergehen und die auch die Rechtspflege und Rechtsprechung in der Zukunft beeinflussen werden.

Vor 30 Jahren, als ich an der Uni gearbeitet habe, waren diese Entwicklungen unvorhersehbar: Ein deutscher Pionier der Rechtsinformatik – Fritjof Haft – hielt es damals für ausgeschlossen, dass der Richter durch einen Subsumtionsautomaten ersetzt werden könne. Fritjof Haft, eigentlich Strafrechtler, hat das immer verdeutlicht an einem Straftatbestand, den wir unerlaubtes Entfernen vom Unfallort nennen. In Deutschland enthält dieser Straftatbestand besonders viele unbestimmte Rechtsbegriffe, für die es eine fast unüberschaubare Einzelfallrechtsprechung gibt. Es war damals unvorstellbar, dass man die Vielgestaltigkeit der Fälle mit einem Computer erfassen könne. Inzwischen ermöglicht es die Explosion der Speicherkapazität und der Rechnerleistungen, unzählige Entscheidungen zu verarbeiten. Wir stehen deshalb heute am Anfang einer Entwicklung, in der selbstlernende Algorithmen und künstliche Intelligenz die Subsumtion des Sachverhalts unter einen Tatbestand ohne den menschlichen Rechtsanwender vornehmen könnten. Dort, wo vergleichsweise einfache Rechtsnormen anzuwenden sind – im Steuerrecht durch die Finanzverwaltung etwa –, prüfen schon heute Computeranwendungen die



Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier



Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier (vorne r.) und Klaus Rennert, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts (vorne u.)

Steuererklärungen. Schon heute wird der Finanzbeamte nur noch im Ausnahmefall tätig.

Es braucht nicht viel juristische Fantasie, um sich solches auch in anderen Bereichen der Rechtsanwendung vorstellen zu können.

Auch wenn der Weg in eine solche Zukunft weit zu sein scheint – autonom fahrende Autos waren vor nicht allzu langer Zeit auch eine Utopie –, sollten wir uns die Frage stellen und diskutieren: Wollen wir eine solche technische und kalte Rechtsanwendung, wollen wir entmenslichte Gerichte? Gefühllose Gleichheit vor dem Recht? Viel besser als ich wissen Sie alle: Es ist ein enormer Unterschied, ob man einen Fall nach bloßer Aktenlage beurteilt, nach dem, was aufgeschrieben steht, oder nach der Lebenswirklichkeit der Betroffenen. Es ist eben etwas anderes, wenn die Beteiligten vor einem stehen, und alle Richterinnen und Richter haben in ihrem Berufsleben sicher die Erfahrung gemacht, dass man einen Fall anders beurteilt, wenn man den Menschen

kennt und mit ihm spricht. Ich bin der festen Überzeugung: Wir sollten diese menschliche Komponente in unserer Gerichtsbarkeit auf keinen Fall preisgeben.

Es ist spannend, was Sie in Ihren Kolloquien behandeln, und ich bin überzeugt, dass wir alle davon profitieren. Herzlichen Dank für Ihr Engagement und Ihre fortwährende Arbeit an der Weiterbildung des Rechts, an der Erarbeitung eines europäischen *ius commune*. Ich bin gespannt auf das, was Sie mir, lieber Herr Rennert, nun berichten werden. Und ich freue mich auf viele Gespräche, die wir im Anschluss während des Empfangs führen können. Herzlichen Dank, dass Sie gekommen sind!

Quelle: <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2019/05/190513-Empfang-ACA.html>

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 Informations-

sammlung 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 27.03.2019, Rs. C-681/17 (slewo//schlafen leben wohnen GmbH/Sascha Ledowski)

ECLI:EU:C:2019:255

Das Widerrufsrecht der Verbraucher im Fall eines Onlinekaufs gilt für eine Matratze, deren Schutzfolie nach der Lieferung entfernt wurde. Wie bei einem Kleidungsstück kann davon ausgegangen werden, dass der Unternehmer in der Lage ist, die Matratze mittels einer Reinigung oder Desinfektion wieder verkehrsfähig zu machen, ohne dass den Erfordernissen des Gesundheitsschutzes oder der Hygiene nicht genügt würde.

Vorabentscheidungsersuchen des BGH;

Art. 6 Abs. 1 Buchst. k und Art. 16 Buchst. e der Richtlinie 2011/83/EU.

Tenor:

Art. 16 Buchst. e der Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher, zur Abänderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinie 1999/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 85/577/EWG des Rates und der Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ist dahin auszulegen, dass eine Ware wie eine Matratze, deren Schutzfolie vom Verbraucher nach der Lieferung entfernt wurde, nicht unter den Begriff »versiegelte Waren ...«, die aus Gründen des Gesundheitsschutzes oder aus Hygienegründen nicht zur Rückgabe geeignet sind und deren Versiegelung nach der Lieferung entfernt wurde« im Sinne dieser Vorschrift fällt.

Urteil vom 04.04.2019, Rs. C-501/17 (Germanwings/Wolfgang Pauels)

ECLI:EU:C:2019:288

Ein Luftfahrtunternehmen hat den Fluggästen für eine Verspätung von drei Stunden oder mehr im Fall einer Beschädigung eines Flugzeugreifens durch eine Schraube auf der Start- oder Landebahn eine Ausgleichszahlung nur zu leisten, wenn es nicht alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel eingesetzt hat, um die Flugverspätung zu begrenzen. Als außergewöhnliche Umstände im Sinne der Fluggastrechte-

verordnung können Vorkommnisse angesehen werden, die ihrer Natur oder Ursache nach nicht Teil der normalen Ausübung der Tätigkeit des betreffenden Luftfahrtunternehmens sind und von ihm nicht tatsächlich beherrschbar sind. Zwar sind Luftfahrtunternehmen regelmäßig mit Reifenschäden ihrer Flugzeuge konfrontiert, jedoch kann der Reifenschaden, der ausschließlich auf die Kollision mit einem Fremdkörper auf dem Rollfeld des Flughafens zurückzuführen ist, nicht seiner Natur oder Ursache nach als Teil der normalen Ausübung der Tätigkeit des betreffenden Luftfahrtunternehmens angesehen werden. Im Übrigen ist dieser Umstand von diesem nicht tatsächlich beherrschbar. Er ist daher ein außergewöhnlicher Umstand im Sinne der Fluggastrechteverordnung.

Vorabentscheidungsersuchen des Landgerichts Köln;

Art. 5 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004.

Tenor:

Art. 5 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91 in Verbindung mit deren 14. Erwägungsgrund ist dahin auszulegen, dass die Beschädigung des Reifens eines Flugzeugs durch einen Fremdkörper, wie einen umherliegenden Gegenstand, auf dem Rollfeld eines Flughafens unter den Begriff »außergewöhnlicher Umstand« im Sinne dieser Bestimmung fällt.

Um sich von seiner Verpflichtung nach Art. 7 der Verordnung Nr. 261/2004, den Fluggästen Ausgleich zu leisten, zu befreien, hat das Luftfahrtunternehmen, dessen Flug aufgrund eines solchen »außergewöhnlichen Umstands« eine große Verspätung hat, jedoch nachzuweisen, dass es alle ihm zur Verfügung stehenden personellen, materiellen und finanziellen Mittel eingesetzt hat, um zu vermeiden, dass der Austausch des Reifens, der durch einen Fremdkörper, wie einen umherliegenden Gegenstand, auf dem Rollfeld eines Flughafens beschädigt wurde, nicht zu dieser großen Verspätung des betreffenden Fluges führt.

Urteil vom 14.05.2019, verb. Rs. C- C-391/16, C-77/17 und C-78/17 (M/Ministerstvo vnitra, X und X/Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides)

ECLI:EU:C:2019:403

Die Bestimmungen der Richtlinie über Flüchtlinge in Bezug auf die Aberkennung und die Verweigerung der Zuerkennung der Rechtsstellung als Flüchtling aus Gründen, die mit dem Schutz der Sicherheit oder der Allgemeinheit des AufnahmeStaats zusammenhängen, sind gültig. Die Aberkennung und die Verweigerung der Zuerkennung der Rechtsstellung als Flüchtling haben nicht zur Folge, dass eine Person, die eine

begründete Furcht vor Verfolgung in ihrem Herkunftsland hat, die Eigenschaft als Flüchtling oder die Rechte, die das Genfer Abkommen an diese Eigenschaft knüpft, verliert.

Vorabentscheidungsersuchen aus der Tschechischen Republik und aus Belgien;

Art. 14 Abs. 4 bis 6 der Richtlinie 2011/95/EU, Art. 18 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 78 Abs. 1 AEUV; Art. 6 Abs. 3 EU.

Tenor:

Die Prüfung von Art. 14 Abs. 4 bis 6 der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes hat nichts ergeben, was die Gültigkeit dieser Bestimmungen im Hinblick auf Art. 78 Abs. 1 AEUV und Art. 18 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union beeinträchtigen könnte.

Urteil vom 27.05.2019, verb. Rs. C-508/18, OG (Staatsanwaltschaft Lübeck) und C-82/19 PPU, PI (Staatsanwaltschaft Zwickau), sowie in der Rechtssache C-509/18, PF (Generalstaatsanwalt von Litauen)

ECLI:EU:C:2019:456 und

Die deutschen Staatsanwaltschaften bieten keine hinreichende Gewähr für Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive, um zur Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls befugt zu sein. Der Generalstaatsanwalt von Litauen bietet hingegen eine solche Gewähr für Unabhängigkeit.

Vorabentscheidungsersuchen aus Irland

Art. 6 Abs. 1 Rahmenbeschluss 2002/584/JI

Tenor C- C-508/18 und C-82/19 PPU:

Der Begriff »ausstellende Justizbehörde« im Sinne von Art. 6 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI des Rates vom 13.06.2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten in der durch den Rahmenbeschluss 2009/299/JI des Rates vom 26.02.2009 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass darunter nicht die Staatsanwaltschaften eines Mitgliedstaats fallen, die der Gefahr ausgesetzt sind, im Rahmen des Erlasses einer Entscheidung über die Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls unmittelbar oder mittelbar Anordnungen oder Einzelweisungen seitens der Exekutive, etwa eines Justizministers, unterworfen zu werden.

Tenor C-509/18:

Der Begriff »ausstellende Justizbehörde« im Sinne von Art. 6 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI des Rates vom

13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten in der durch den Rahmenbeschluss 2009/299/JI des Rates vom 26. Februar 2009 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass darunter der als eine strukturell von der Judikative unabhängige Stelle für die Verfolgung von Straftaten zuständige Generalstaatsanwalt eines Mitgliedstaats fällt, dessen Status in diesem Mitgliedstaat ihm eine Gewähr für Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive im Rahmen der Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls verschafft.

Urteil vom 18.06.2019, Rs. C-591/17 (Österreich/Deutschland)

ECLI:EU:C:2019:504

Die deutsche Vignette für die Benutzung von Bundesfernstraßen durch Personenkraftwagen verstößt gegen das Unionsrecht. Diese Abgabe ist diskriminierend, da ihre wirtschaftliche Last praktisch ausschließlich auf den Haltern und Fahrern von in anderen Mitgliedstaaten zugelassenen Fahrzeugen liegt.

Vertragsverletzungsklage der Republik Österreich nach Art. 259 AEUV unterstützt durch das Königreich der Niederlande;

Art. 18, 34, 56 und 92 AEUV.

Tenor:

Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Art. 18, 34, 56 und 92 AEUV verstoßen, dass sie die Infrastrukturabgabe für Personenkraftwagen eingeführt und gleichzeitig eine Steuerentlastung bei der Kraftfahrzeugsteuer in einer Höhe, die mindestens dem Betrag der entrichteten Abgabe entspricht, zugunsten der Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen vorgesehen hat.

II. EGMR

Urteil vom 28.05.2019 – 75147/17 (Forcadell i Lluís u.a. ./ . Spanien)

Die Entscheidung des spanischen Verfassungsgerichts, durch die die Sitzung des katalonischen Parlaments untersagt wurde, während der Carles Puigdemont die Unabhängigkeit Kataloniens ausrufen wollte, ist mit dem Recht der Versammlungsfreiheit gemäß Art. 11 EMRK vereinbar. Der Gerichtshof wies eine entsprechende Beschwerde von 76 katalonischen Politikern, darunter Carles Puigdemont, dem früheren Präsidenten der Region, als offensichtlich unbegründet und damit unzulässig zurück. Der erfolgte Eingriff in die Versammlungsfreiheit basiere auf einer gesetzlichen Grundlage und sei notwendig gewesen, um »dringenden sozialen Nöten« zu begegnen. Das Verbot der Parlamentssitzung sei »in einer demokratischen Gesellschaft notwendig« gewesen i.S.d. Art. 11 Abs. 2 EMRK, dies insbesondere im Interesse der öffentlichen Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung und zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.

Urteil vom 04.06.2019 – 39757/15 (Sigurður Einarsson u.a. ./ Is-land)

Betreffend ein Strafverfahren gegen frühere Manager der isländischen Kaupthing-Bank bejahte der Gerichtshof eine Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren gemäß Art. 6 Abs. 1 EMRK. Der Sohn eines im Rechtsmittelverfahren zuständigen Richters des isländischen Obersten Gerichtshofs hatte in leitender Position ebenfalls bei dem ehemals größten Geldinstitut des Landes gearbeitet, dessen Zusammenbruch im Jahr 2008 mitursächlich für eine schwere Wirtschaftskrise war. Aufgrund der familiären Verknüpfung erscheine die Besorgnis der Befangenheit gegen den betreffenden Richter begründet. Der Gerichtshof sprach jedem der vier Beschwerdeführer eine Entschädigung von jeweils 2.000 € zu.

Urteil vom 20.06.2019 – 497/17 (Chiarello ./ Deutschland)

Ein knapp achteinhalb Jahre dauerndes, über vier Instanzen geführtes Gerichtsverfahren kann unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls noch von angemessener Dauer sein. Der Beschwerdeführer war als Gefängnisaufseher tätig und wurde strafrechtlich wegen eines Bestechungsdelikts verurteilt. Der Gerichtshof verneinte eine Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren gemäß Art. 6 EMRK. Die lange Verfahrensdauer habe ihren Grund unter anderem in der

Anzahl der – insgesamt sieben – Mitverteidiger und der erfolgten Beweisaufnahme. Zwar sei hinsichtlich des landgerichtlichen Verfahrens auch eine zweijährige Phase der Inaktivität festzustellen; diese sei jedoch durch eine Reduzierung des Strafmaßes um drei Monate kompensiert worden.

Entscheidung vom 25.06.2019 – 32969/19 (Rackete u.a. ./ Italien)

Einen Eilantrag der deutschen »Sea-Watch« Kapitänin Carola Rackete und von ihr vor der Küste Libyens geretteter Migranten, in Italien an Land gehen zu dürfen, lehnte der Gerichtshof ab. Die Antragsteller beriefen sich auf das Recht auf Leben gemäß Art. 2 EMRK und das Verbot der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung gemäß Art. 3 EMRK. Der Gerichtshof folgte dem nicht. Personen, die aufgrund Alters oder wegen ihres Gesundheitszustandes besonderen Schutz bräuchten, sei durch die italienischen Behörden aber weiterhin Unterstützung zu gewähren. Nachdem elf Migranten, insbesondere minderjährige Kinder und Schwangere, das Schiff verlassen hatten, gebe es an Bord derzeit niemanden, der durch einen weiteren Verbleib konkret gefährdet sei.

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



BUCHBESPRECHUNG

Buchbesprechung: »Die Zauberlehrlinge – Der Streit um die Flüchtlingspolitik und der Mythos vom Rechtsbruch«

Gefährliche Erzählung

Narrative sind in aller Munde.¹ Nicht immer geht es um eine wirklich große Erzählung (»Meta-Erzählung«). Und nicht immer zielt die betreffende Erzählung auf (gesamt-) gesellschaftliche Orientierung, Sinnstiftung und Integration. Eine Erzählung der eher gefährlichen Art lautet: In Deutschland herrscht nicht mehr das Recht, sondern der Rechtsbruch. Dass diese Erzählung eine so weite Verbreitung finden konnte, ist eine fatale Nachwirkung der sog. »Flüchtlingskrise« seit dem Herbst und Winter 2015/16.

Genährt wird die Rechtsbruch-These bis heute vor allem von der AfD. Die – gescheiterte – Organklage der AfD-Bun-

¹ Vgl. z.B. aus politikwissenschaftlicher Sicht Frank Gadinger/Sebastian Jarzebski/Taylan Yildiz (Hrsg.), Politische Narrative. Grundlegung und Entwicklung eines Analysekonzeptes für die Politikwissenschaft, 2014; für die Europawissenschaften Claudio Francius/Franz C. Meyer/Jürgen Neyer (Hrsg.), Die Neuerfindung Europas. Bedeutung und Gehalte von Narrativen für die europäische Integration, 2019; aus publizistischer Sicht krit. Matthias Heine, Hinz und Kunz schwafeln heutzutage vom »Narrativ«, Welt v. 13.11.2016 (<https://www.welt.de/debatte/kommentare/article159450529/Hinz-und-Kunz-schwafeln-heutzutage-vom-Narrativ.html>); Dorothee Krings, Was das Modewort »Narrativ« verrät, RP Online v. 23.11.2017 (https://rp-online.de/politik/deutschland/kolumnen/gesellschaftskunde/gesellschaftskunde-was-das-modewort-narrativ-verraet_aid-20764249).

destagsfraktion vor dem BVerfG² verfolgte sogar ausdrücklich das Ziel, die »Herrschaft des Unrechts« feststellen zu lassen, wie *Stephan Brandner*, Vorsitzender des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags, anlässlich der Einreichung der Organklage erklärte.³ Ein breites Spektrum von Unterstützern hatte zuvor die sog. Gemeinsame Erklärung 2018 gefunden, die dafür eintrat, »dass die rechtsstaatliche Ordnung an den Grenzen unseres Landes wiederhergestellt wird«; zu ihren Erstunterzeichnern gehörten namhafte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens wie z.B. *Henryk M. Broder*, *Jörg Friedrich*, *Vera Lengsfeld*, *Matthias Matussek*, *Max Otte*, *Thilo Sarrazin* und *Uwe Tellkamp*. Last but not least: Im Zusammenhang mit seiner Bewerbung um den CDU-Parteivorsitz Ende 2018 meinte auch *Friedrich Merz*, sich dafür stark machen zu müssen, dass seine Partei wieder als die Partei erkennbar ist, »die für den Rechtsstaat steht und für eine Rechtsordnung, die eingehalten wird«.⁴ »Bis heute«, so bekundete *Merz* weiter, sei »die Frage nicht geklärt, auf welcher rechtlichen Basis eigentlich die Grenzen geöffnet wurden«.⁵

Es ist ein Verdienst von *Maximilian Steinbeis* und dem von ihm betriebenen »Verfassungsblog«, der Rechtsbruch-These von Anfang an vehement entgegengetreten zu sein. Allen voran *Daniel Thym*, daneben aber auch andere Rechtswissenschaftler wie z.B. *Jürgen Bast* und *Christoph Möllers*, *Tobias Brings*, *Anuscheh Farahat* und *Maximilian Oehl*, *Constantin Hruschka*, *Roman Lehner* sowie *Anna Lübke* haben mit sorgfältigen juristischen Analysen gezeigt, dass eine Zurückweisung von Asylsuchenden an der Grenze rechtlich jedenfalls nicht geboten (gewesen) sein dürfte. Mehr noch, sprechen gute Argumente dafür, dass eine solche Zurückweisung selbst im »Krisenjahr« 2015/16 rechtswidrig gewesen wäre. Über die Diskussion wurde in dieser Zeitschrift berichtet.⁶

Nunmehr hat *Maximilian Steinbeis* gemeinsam mit dem Deutschlandfunk-Chefkorrespondenten *Stephan Detjen* ein Buch über den Vorwurf des Rechtsbruchs in der Flüchtlingspolitik veröffentlicht.⁷ Ihr Anliegen beschreiben die Autoren wie folgt: »Wir wollen die Debatte aus den Expertenforen der juristischen Fachzeitschriften und Diskussionsplattformen in die Öffentlichkeit tragen.«⁸ Und: »Wir versuchen in diesem Buch zu rekonstruieren, wie und vor welchem Hintergrund die Rechtsbruch-These zustande kam und wer zu ihrer Entstehung welche Beiträge leistete.«⁹

Kritische Ergänzung zu *Alexanders* »Die Getriebenen«

Mit diesem doppelten Anliegen liest sich das Buch in großen Teilen als eine Art von Gegenentwurf, jedenfalls aber als eine kritische Ergänzung zu *Robin Alexanders* 2017 erschienenem Bestseller »Die Getriebenen – Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht«.¹⁰ Dem WELT-Journalisten *Alexander* bescheinigen auch *Detjen* und *Steinbeis* durchaus, »eine minutiöse und akribisch recherchierte Schilderung aus dem Innenleben der Bundesregierung im Sommer und Herbst 2015 bis ins Jahr 2016« vorgelegt zu haben.¹¹ Nicht ganz zu Unrecht werfen sie *Alexander* indes vor, die Geschichte, die er erzählt, mit einer »tendenziösen Rahmung« versehen zu haben.¹² Vor allem aber weisen die Autoren zutreffend darauf hin, dass das Recht selbst

in *Alexanders* Erzählung – wiewohl doch letztlich vom (vermeintlichen) Rechtsbruch handelnd – »ein blinder Fleck« geblieben ist.¹³

Warum sie »die Rechtsbruch-These als juristischen Befund für falsch« halten,¹⁴ erläutern *Detjen* und *Steinbeis* nicht im Stile eines Rechtsgutachtens und bis hinein in die letzten Verästelungen. Ihrem Anspruch entsprechend, eine breite Leserschaft zu erreichen, ist ihre Vorgehensweise im Kern journalistisch und auch insoweit wohl an *Alexanders* Buch orientiert. Das entspricht im Übrigen auch dem Selbstverständnis der Autoren, die ihre Rolle als Journalisten denn gleich in der Einleitung auch besonders hervorheben.¹⁵ Beide, *Detjen* und *Steinbeis*, sind jedoch auch Volljuristen – und damit durchaus »vom Fach«.

Das spiegelt sich in den originär juristischen Passagen des Buches auch wider. Bei allem Bemühen um eine auch dem Laien verständliche Darstellung: Die Ausführungen zur Rechtslage sind stets »state of the art« und im Wesentlichen – soweit es der Grundansatz des Buches erlaubt – vollständig. Vor allem in Kapitel 6 (»Eine politische Entscheidung«) widmen sich die Autoren dabei einigen der maßgeblichen Stichworte: dem angeblichen »Geheimerlass«, dem Zuständigkeitsfeststellungsverfahren gem. Art. 3 Abs. 1 Dublin III-VO als gegenüber § 18 AsylG vorrangigem Unionsrecht, der Bedeutung von Art. 20 Abs. 4 Dublin III-VO und der einschlägigen EuGH-Judikatur.¹⁶ Weitere für die rechtliche Diskussion bedeutsame Gesichtspunkte sind an anderen Stellen des Buches eingestreut (z.B. die seit 1993 geltende Neufassung des Asylgrundrechts gem. Art. 16a GG,¹⁷ die Grundanliegen von

2 BVerfG, Beschl. v. 11.12.2018 – 2 BvE 1/18 -, NJW 2019, 213 = NVwZ 2019, 159; dazu *Christian Hillgruber*, Zu den Voraussetzungen der Antragsbefugnis einer Fraktion des Deutschen Bundestages, die im Organstreitverfahren in Prozessstandschaft für den Deutschen Bundestag gegen die Bundesregierung klagt, JA 2019, 315; *Mathias Honer*, Organstreitverfahren der AfD gegen die Flüchtlingspolitik der Bundesregierung, NVwZ 2019, 619.

3 Vgl. z.B. Tagesspiegel v. 18.5.2018 (<https://www.tagesspiegel.de/politik/organstreitverfahren-afd-klagt-gegen-fluechtlingspolitik-der-bundesregierung/22581586.html>).

4 Vgl. z.B. RP-Online v. 19.11.2018 (https://rp-online.de/politik/deutschland/tv-talk-bei-anne-will-cdu-kandidat-friedrich-merz-geraet-ins-kreuzfeuer_aid-34569971).

5 Vgl. z.B. Spiegel-Online v. 19.11.2018 (<https://www.spiegel.de/kultur/tv/anne-will-mit-friedrich-merz-zeitreise-mit-dem-cdu-kandidaten-a-1238932.html>).

6 *Markus Rau*, Der Flüchtlingsstreit und das Recht – eine Nachlese, BDVR-Rundschreiben 3/2018, S. 21 ff.

7 *Stephan Detjen/Maximilian Steinbeis*, Die Zauberlehrlinge – Der Streit um die Flüchtlingspolitik und der Mythos vom Rechtsbruch, 2019.

8 Ebd., S. 13.

9 Ebd.

10 Dessen Wirkmacht wird dadurch unterstrichen, dass das Buch mittlerweile nicht nur in einer aktualisierten Ausgabe vorliegt, sondern auch von der ARD verfilmt wurde.

11 *Detjen/Steinbeis*, a.a.O., S. 189.

12 Ebd., S. 190.

13 Ebd., S. 191.

14 Ebd., S. 14.

15 Ebd., S. 13: »Wir sind Journalisten, keine Richter.«

16 Ebd., S. 131 ff.

17 Ebd., S. 36 ff.

»Schengen und Dublin«,¹⁸ die sog. Massenzustrom-Richtlinie,¹⁹ das Selbsteintrittsrecht gem. Art. 17 Dublin III-VO²⁰ sowie der mögliche »Notausschalter« des Art. 72 AEUV.²¹ Auch das angebliche »Demokratieproblem«, das sich mit der Flüchtlingskrise verband, wird in Kapitel 7 (»Der Wille des Volkes«) angemessen abgehandelt (Stichworte: Parlamentsvorbehalt und Wesentlichkeitstheorie, Selbstbestimmung des Volkes, Organklage der AfD, Volksbegriff des Grundgesetzes).²²

Rekonstruktion der Diskursgeschichte

Dennoch liegt die besondere Stärke des Buches in der Rekonstruktion der Diskursgeschichte. So machen die Autoren darauf aufmerksam, dass der Vorwurf des Rechtsbruchs – seinerzeit noch vorgetragen im Zusammenhang mit der sog. »Euro-Rettung« – schon seit ihrer Gründung im April 2013 zum Markenkern der AfD gehört.²³ Als Urheber des Begriffs von der »Herrschaft des Unrechts« machen sie dann den Kölner Privatdozenten *Ulrich Vosgerau* aus²⁴ – der später die Organklage der AfD vor dem BVerfG vertrat. *Vosgerau* hatte in Heft 12/2015 der Zeitschrift »Cicero« einen gleichnamigen Artikel (»Herrschaft des Unrechts«) veröffentlicht, in dem er die These vertrat, Deutschland erlebe in der Flüchtlingskrise einen »Putsch von oben«. Der CDU-Innenexperte *Wolfgang Bosbach* fühlte sich bemüßigt, diesen Artikel kurz nach seinem Erscheinen im Deutschlandfunk zu empfehlen.²⁵ Erst danach, im Februar 2016, machte sich *Horst Seehofer* den Begriff zu eigen – und auch das, so *Detjen* und *Steinbeis* weiter, ursprünglich nur in der Absicht, vorübergehend Aufmerksamkeit für seine (sodann ausgefallene) Aschermittwochsrede zu erheischen.²⁶

An anderer Stelle des Buches wird *Horst Seehofer* selbst denn auch mit den Worten zitiert: »Die Zurückweisung an der Grenze ist eine hochkomplizierte, auch juristische Angelegenheit, die eine Reform des Dublin-Verfahrens voraussetzen würde.«²⁷ Umso fragwürdiger ist die Rolle, die *Seehofer* später, Mitte 2018, im sog. »Flüchtlingsstreit« einnahm. Das wird von *Steinbeis* und *Detjen* indes nicht mehr näher beleuchtet.

Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts

Stark ist das Buch auch dort, wo es auf die Rolle verweist, die der deutschen Staatsrechtslehre bei der juristisch-kommunikativen Begleitung der Flüchtlingskrise zugekommen ist. Allen voran die früheren Bundesverfassungsrichter *Hans-Jürgen Papier* und *Udo di Fabio* müssen sich von *Detjen* und *Steinbeis* heftige Kritik gefallen lassen.²⁸ Besonders interessant und provokant ist dabei die These, der Ansatz von *di Fabio* in seinem Anfang 2016 im Auftrag der bayerischen Staatsregierung erstellten Gutachten »Migrationskrise als föderales Verfassungsproblem« erscheine strukturell verwandt mit der Europa-Rechtsprechung des 2. Senats des BVerfG: »Man errichtet in schwindelerregender staatstheoretischer Abstraktionshöhe einen normativen Maßstab, dessen Tatbestandsmerkmale unbestimmt und beweglich genug sind, um die Rechtsfolge nahezulegen, aber nie wirklich eintreten

zu lassen.«²⁹ Wie *Detjen* und *Steinbeis* ausführen, hat sich *di Fabio* anders als *Papier* nachträglich denn auch ausdrücklich dagegen verwahrt, den Vorwurf eines klaren Verfassungsbruchs erhoben zu haben.³⁰

Auch andere, »der schrumpfenden Schar der etatistischen Staatsrechtslehrer vom alten Schlag«³¹ zugehörige oder zumindest nahe stehende Rechtswissenschaftler werden von *Detjen* und *Steinbeis* zu den Wegbereitern der Rechtsbruch-These gerechnet. Genannt werden etwa *Ulrich Batts*, *Otto Depenheuer*, *Christian Hillgruber*, *Josef Isensee*, *Dietrich Murswiek* und *Rupert Scholz*.³² Warum die überwiegende Mehrheit der organisierten Staatsrechtslehrer dagegen nicht vehement(er) opponiert hat? *Detjens* und *Steinbeis'* Ansatz für einen Erklärungsversuch: Gerade weil sich in der jüngeren, liberalen, international und interdisziplinär geschulten Generation längst durchgesetzt hatte, dass der »Staat als Argument« (*Christoph Möllers*) ausgedient hat.³³

Kommunikationsverhalten der Bundesregierung

Eine schwierige Frage ist, ob die Bundesregierung für die Öffentlichkeit deutlicher hätte machen können und müssen, wie genau ihre Rechtsauffassung in Bezug auf die sog. »Grenzöffnung« bzw. Zurückweisungen von Asylsuchenden an der Grenze ist. *Detjen* und *Steinbeis* haben dazu eine klare Meinung: Sie werfen der Bundesregierung vor, durch »Leisterei« sowie eine »heimlichtuerische und widersprüchliche Kommunikationsstrategie« einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet zu haben, »dass die Rechtsbruch-These ihre giftige Wirkung derart entfalten konnte«. ³⁴ Zumindest in dieser Zuspitzung muss man dem nicht unbedingt folgen.

Zunächst dürfte von der Regierung schon im Ausgangspunkt grundsätzlich eher nicht erwartet werden können, dass sie (außerhalb eines gerichtlichen Verfahrens) eingehend erläutert, aus welchen Gründen im Einzelnen sie ihr Handeln als rechtmäßig erachtet. In der Flüchtlingskrise mag es zwar ein Gebot der politischen Klugheit gewesen sein, von diesem Grundsatz abzuweichen. Indes ist es keineswegs so, dass es an Hinweisen zur Rechtsauffassung der Regierung gänzlich gefehlt hat. So erwähnen *Detjen* und *Steinbeis* selbst, dass der damalige Sprecher des Bundesin-

18 Ebd., S. 40 ff.

19 Ebd., S. 47 ff.

20 Ebd., S. 59 f.

21 Ebd., S. 87 f.

22 Ebd., S. 152 ff.

23 Ebd., S. 196.

24 Ebd., S. 26 ff.

25 Ebd., S. 28.

26 Ebd., S. 29 ff.

27 Ebd., S. 222.

28 Insbes. ebd., S. 11 f., S. 115 ff., S. 125 ff.

29 Ebd., S. 122.

30 Ebd., S. 121 f.

31 Ebd., S. 134 f.

32 Insbes. ebd., S. 42, S. 97 ff., S. 109 f., S. 129, S. 133 ff., S. 170 f.

33 Ebd., S. 105 ff.

34 Ebd., S. 13 f.

nenministeriums *Johannes Dimroth* bereits im August 2015 in der Bundespressekonzferenz auf das Selbsteintrittsrecht Deutschlands gem. Art. 17 Dublin III-VO verwiesen hatte.³⁵ Ebenso bekräftigten seinerzeit der damalige Sprecher des Auswärtigen Amtes *Martin Schäfer* und kurz darauf auch Bundeskanzlerin *Angela Merkel*, dass Deutschland sich weiterhin an die Dublin-Regeln gebunden fühle.³⁶ Später führte die Kanzlerin immerhin ausdrücklich den Vorrang des Unionsrechts ins Feld; außerdem berief sie sich auf die neuere Rechtsprechung des EuGH.³⁷

Man wird der Bundesregierung außerdem zugutehalten müssen, dass jedenfalls in der Situation Ende 2015/Anfang 2016 die Rechtslage noch weit weniger klar erschien als es heute der Fall ist. Eindrücklich beschreiben *Detjen* und *Steinbeis*, wie etwa die maßgeblichen Fachleute und Führungskräfte im Bundesinnenministerium über die Frage gespalten waren, ob eine Zurückweisung an der Grenze zulässig sei.³⁸ Entgegen *Detjen* und *Steinbeis* kann man es daher womöglich auch weniger kritisch sehen, wenn der damalige Bundesinnenminister *Thomas de Maizière* im Dezember 2015 in der »Welt am Sonntag« auf den Einwand der Fragesteller, das AsylVfG (jetzt: AsylG) sehe doch vor, dass Flüchtlinge an der Grenze zu Österreich abgewiesen werden müssten, antwortete: »Darüber kann man rechtlich lange diskutieren. Das deutsche Recht wird in vielerlei Hinsicht vom europäischen überlagert. Politisch haben wir uns bisher jedenfalls dagegen entschieden.«³⁹ So wird *de Maizière* später im Buch denn letztlich auch von den Autoren (mittelbar) in Schutz genommen, wenn sie ausführen, *Horst Seehofer* habe 2018 »die Bereitschaft zur Tat« gezeigt, »vor der *Thomas de Maizière* 2015 auch mit Blick auf die europarechtlichen Bindungen noch zurückgeschreckt war«.⁴⁰

Richtig ist allerdings, dass dezidierte Aussagen bis heute Politikern außerhalb der Bundesregierung vorbehalten geblieben sind, wie etwa dem Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages *Norbert Röttgen* (CDU). Er äußerte Mitte 2018, Flüchtlinge, die zu uns kämen, befänden sich in aller Regel auf deutschem Hoheitsgebiet; die Rechtslage sei klar: Jedes Asylbegehren müsse geprüft werden wie in jedem europäischen Land auch. Und, so *Röttgen* weiter: »Es gibt ein klares rechtliches Verbot der Zurückweisung ohne Prüfung. Für die Ermittlung eines bereits laufenden Asylverfahrens ebenso wie für die Überstellung ist man auf die Kooperation des zuständigen Landes angewiesen. Die prüfungslose Zurückweisung von Flüchtlingen an der Grenze gibt es weder rechtlich noch tatsächlich.«⁴¹

Rolle der Medien

Auch die Medien kommen bei *Detjen* und *Steinbeis* nicht gut weg. Erstaunlich hierbei zunächst: dass die Autoren jedenfalls für die Flüchtlingskrise Sympathie für die Wahrnehmung äußern, in Deutschland habe sich ein »Medienmainstream« breit gemacht.⁴² Darüber hinaus spielt ihnen zufolge auch die Berichterstattung über juristische und verfassungsrechtliche Fragen »in den Medien eine eher exotische Rolle«;⁴³ lebendige Diskurse über Rechtsthemen könnten sich »im öffentlichen Raum der Medien kaum entfalten«.⁴⁴ Auch das lässt sich möglicherweise differenzierter sehen. Im Mitte

2018 entflammten Flüchtlingsstreit etwa gab es eine breite mediale Berichterstattung, die sich vielfach – wenn auch mit etlichen Ausreißern nach unten – durchaus auch auf einem hohen Niveau bewegte; wer wollte, so der Eindruck, konnte sich über die grundlegenden juristischen Fragestellungen und Positionen aus den Medien sehr wohl einen guten Überblick verschaffen. Dazu hat auch die in Deutschland schon lange verbreitete Praxis beigetragen, dass Rechtswissenschaftler in der Tagespresse Gastbeiträge zu Fragen des Rechts veröffentlichen.

Gleichwohl verdienen *Detjen* und *Steinbeis* uneingeschränkt Zustimmung, wenn sie am Ende ihres Buches nochmals mahnen: »Die Verfassungsordnung, der wir unseren Frieden und unseren Wohlstand verdanken, verlangt nach einer kompetenten und kritischen juristischen Öffentlichkeit.«⁴⁵ Zu Recht beziehen sie dabei ausdrücklich auch die »Kenntnis des europäischen Rechtskontexts« ein, ohne die sich auch das Grundgesetz im Jahr seines 70. Geburtstags nicht mehr sinnvoll lesen und verstehen lässt.⁴⁶

Fazit

Die Rechtsbruch-Erzählung ist gefährlich, weil sie Sozialkapital zerstört – nämlich das Vertrauen in den Rechtsstaat und die demokratischen Institutionen. *Stephan Detjen* und *Maximilian Steinbeis* wollen dem entgegenwirken. Das ist aller Ehren wert, und schon deshalb verdient ihr Buch eine möglichst weite Verbreitung. Trotz seiner teilweise doch eher sperrigen Materie ist das Buch griffig geschrieben und kurzweilig – wenn es auch nicht ganz die Sogwirkung von *Alexanders* »Die Getriebenen« erreicht. Ein anderer Rezensent meinte: »Die interessante, aber oft anekdotenhafte Darstellung von Diskussionen in der Staatsrechtslehrer-Szene dürfte für Ärzte und Bäcker nur von begrenztem Wert sein.«⁴⁷ Jedenfalls für die Verwaltungsrichterschaft dürfte sich das Buch aber uneingeschränkt zur Lektüre empfehlen.

Stephan Detjen, Maximilian Steinbeis, *Die Zauberlehrlinge – Der Streit um die Flüchtlingspolitik und der Mythos vom Rechtsbruch*, Klett-Cotta, 1. Aufl., 18,- €

Markus Rau, Richter am VG, Berlin

35 Ebd., S. 59.

36 Ebd., S. 59 f.

37 Vgl. Rau, a.a.O., S. 23.

38 *Detjen/Steinbeis*, a.a.O., S. 71 ff.

39 Ebd., S. 132.

40 Ebd., S. 223.

41 Vgl. Rau, a.a.O.

42 *Detjen/Steinbeis*, a.a.O., S. 176 ff.

43 Ebd., S. 183.

44 Ebd., S. 184.

45 Ebd. 233.

46 Ebd., S. 232.

47 *Christian Rath*, Gegen den Mythos vom Rechtsbruch an der Grenze, LTO v. 27.4.2019 (<https://www.lto.de/recht/feuilleton/f/rezension-detjen-steinbeis-zauberlehrlinge-rechtsbruch-grenze-fluechtlinge/>).



Personalnachrichten aus dem BVerwG

1. Prof. Dr. Andreas Korbmacher neuer Vizepräsident des BVerwG

Am 22.05.2019 wurde der Vorsitzende Richter am Bundesverwaltungsgericht **Prof. Dr. Andreas Korbmacher** zum Vizepräsidenten des Bundesverwaltungsgerichts ernannt.

Herr Prof. Dr. Korbmacher wurde 1960 in Freiburg im Breisgau geboren. Nach Abschluss seiner juristischen Ausbildung begann er 1988 seine richterliche Laufbahn am Landgericht Berlin. Im Januar 1990 wechselte Herr Prof. Dr. Korbmacher an das Verwaltungsgericht Berlin. Im selben Jahr promovierte ihn die Freie Universität Berlin zum Doktor der Rechte. Es folgten Abordnungen als wissenschaftlicher Mitarbeiter an den Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin sowie an die Senatsverwaltung für Justiz. Ab Januar 2003 war Herr Prof. Dr. Korbmacher als Richter am Oberverwaltungsgericht Berlin (später Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg) tätig; im Mai 2005 wurde er zum Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht ernannt.

Nach seiner Ernennung zum Richter am BVerwG im November 2008 gehörte Herr Prof. Dr. Korbmacher dem 9. Revisionssenat an, der u.a. für das Straßen- und Wegerecht, planungsrechtliche Verfahren betreffend den Bau von Bundesfernstraßen, das Kommunalabgabenrecht und das Flurbereinigungsrecht zuständig ist. Im Mai 2017 übernahm er den Vorsitz des 7. Revisionssenats. Dieser ist insbesondere für das Umweltschutzrecht einschließlich des Immissionschutzrechts, das Abfallrecht, das Atomrecht, das Bergrecht, das Recht des Baus von Wasserstraßen und das Informationsfreiheitsrecht zuständig. Neben seiner richterlichen Tätigkeit ist Prof. Dr. Korbmacher seit 2007 Honorarprofessor an der Technischen Universität Berlin. Von 2016 bis Ende Juni 2019 war er zudem einer der beiden Pressesprecher des Bundesverwaltungsgerichts.

Herr Prof. Dr. Korbmacher tritt die Nachfolge des Anfang Dezember 2017 zum Richter des Bundesverfassungsgerichts ernannten früheren Vizepräsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Dr. Josef Christ an.

2. Dr. Angela Henke neue Richterin am BVerwG

Mit Wirkung vom 01.07.2019 ist die bisherige Richterin am Oberverwaltungsgericht Niedersachsen **Dr. Angela Henke** zur Richterin am BVerwG ernannt worden.

Frau Dr. Henke wurde 1978 in Witten geboren. Nach Ablegung der ersten juristischen Staatsprüfung und einem anschließenden Studienaufenthalt in den USA verlieh ihr die University of Virginia 2003 den akademischen Grad Master of Laws (LL.M.). Im September 2004 promovierte sie die Universität Münster zum Doktor der Rechte. Nachdem Frau Dr. Henke die zweite juristische Staatsprüfung absolviert hatte, begann sie im Februar 2006 ihre richterliche Laufbahn am Verwaltungsgericht Oldenburg. Ab November 2007 war sie zunächst für sechs Monate an den Landkreis Cloppenburg und anschließend bis April 2010 als wissenschaftliche Mitarbeiterin an das Bundesverfassungsgericht abgeordnet. Dem schloss sich eine Abordnung an das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht an, an welches sie im November 2010 unter Ernennung zur Richterin am Oberverwaltungsgericht versetzt wurde.

Das Präsidium des Bundesverwaltungsgerichts hat Frau Dr. Henke dem für Wehrdisziplinarsachen zuständigen 2. Wehrdienstsenat zugewiesen.

3. Wechsel im Pressesprecheramt des BVerwG

Mit Wirkung vom 01.07.2019 hat der Vizepräsident des BVerwG **Prof. Dr. Andreas Korbmacher** seine Tätigkeit als Pressesprecher des Bundesverwaltungsgerichts beendet. An seine Stelle (und neben die weitere Pressesprecherin Richterin am BVerwG **Petra Hoock**) tritt die Richterin am BVerwG **Daniela Hampel**. Sie gehört dem Bundesverwaltungsgericht seit Oktober 2018 als Mitglied des 2. Revisionssenats an.

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

Festakt am Landesverfassungsgericht Brandenburg

Am 18. Juni 2019 fand ein Festakt zur Verabschiedung der früheren und zur Begrüßung der neuen Mitglieder des Landesverfassungsgerichts Brandenburg in Cottbus statt. Der scheidende Präsident Jes Möller (Präsident des Sozialgerichts Neuruppin) ist wie auch der neue Präsident des Landesverfassungsgerichts, Richter am Finanzgericht Markus Möller, Mitglied der Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Brandenburg. Beide waren vor ihren Wechseln in die Sozial- bzw. Finanzgerichtsbarkeit in der Verwaltungsgerichtsbarkeit Brandenburgs tätig.

Ansprache des scheidenden Präsidenten des Landesverfassungsgerichts Jes Möller

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin, liebe Präsidenten und Präsidentin der Verfassungsgerichte der Länder, liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Festgesellschaft!

Tage des Übergangs sind besondere Tage, im Privaten wie im Offiziellen. Wer feiert wo zu welchen Anlässen, wie wird gefeiert, welche Reden werden gehalten, welche Musik gespielt?

Wir feiern heute in Cottbus die Ernennung von sechs Verfassungsrichtern, den Wechsel von Präsidenten und Vizepräsidenten des Gerichts. Cottbus ist dafür genau der richtige Ort. Der neue Präsident wohnt hier, Markus, Du arbeitest seit vielen, vielen Jahren in Cottbus, bist in dem Ort fest verwurzelt. Und der Präsident des Verfassungsgerichtes hat einen Knochenjob; deswegen ist es nur angemessen, Dir heute im wahrsten Sinne des Wortes entgegenzukommen. Aber mir gefiel der Gedanke an Cottbus auch aus einem anderen Grund – hier war mein im Dezember verstorbener Bruder in den achtziger Jahren lange im Gefängnis, unter fadenscheiniger Anklage verurteilt. Der richtige Ort, um an den Wert der Grundrechte zu erinnern, an die Freiheit der Person, und an die starken Verfahrensgarantien in gerichtlichen Verfahren, die unsere Verfassung jedem zur Seite stellt. All das haben wir uns vor dreißig Jahren erkämpft, in Cottbus, in Frankfurt (Oder), in Neuruppin, in Potsdam, überall in der DDR und aus den Gefängnissen Gedenkstätten gemacht.

Wir Verfassungsrichter sind auch nicht das erste Mal hier. Auf einer unserer jährlichen Klausurtagung haben wir in der Nachbarschaft, im Kreis Spree Neiße, intensiv beraten. Überhaupt, an unsere Klausurtagungen erinnere ich mich gern, ob im Barnim, im Havelland oder im märkischen Oderland – alle haben dem Gericht auch ein gutes Bild über die Verhältnisse vor Ort vermittelt. Cottbus ist aber aus einem weiteren Grund ein guter Ort: heute ist Cottbus auch eine Stadt des Rechts, Richterinnen und Richter aller Gerichtszweige sprechen hier Recht, in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, ebenso vor dem Finanzgericht, dem Verwaltungs-, dem Sozial- oder dem Arbeitsgericht. Es gibt allenfalls eine handvoll Orte in Deutschland, die das von sich sagen können.

Feierlichkeiten sind Momente des Innehaltens und der Wertschätzung. Sie führen zusammen und vermitteln Identität und Halt für die Zukunft. Sie drücken immer viel aus, so oder so.

Bei wichtigen Anlässen, die in diesem Jahr runde Geburtstage feiern, war das genauso. Als vor 70 Jahren der parlamentarische Rat am 23. Mai 1949 in Bonn zusammentrat, unterschrieben 63 von 65 Mitgliedern die Urschrift der Verfassung. Auch die 5 beratenden Mitglieder aus Berlin haben ihre Unterschrift unter das Grundgesetz gesetzt. Dazu kamen aber noch alle elf Landtagspräsidenten plus alle elf Ministerpräsidenten der damals frei handlungsfähigen Länder. Alle zusammen unterstrichen damit: Wir wollen in Demokratie und Freiheit zusammen gehen und zusammenstehen.

Als vor 100 Jahren, am 11. August 1919, die Weimarer Reichsverfassung unterschrieben wurde, war dies ganz anders gewesen: Reichspräsident Ebert unterschrieb die Urschrift an seinem Urlaubsort in Schwarzburg in Thüringen im Urlaub allein mit seinen Ministern die neue Verfassung. Das war so beiläufig und unpassend, und jedenfalls kein Zeichen eines kraftvollen, selbstbewussten Neubeginns.

Und die Ostdeutschen und das Grundgesetz? Ich war vor 30 Jahren Abgeordneter in der frei gewählten Volkskammer. Als wir an einem Sonntag im August 1990 in einer Zusatzberatung über fortgeltendes Landesrecht beschlossen hatten, Staatshaftungsgesetz oder was weiß ich, berief der Ministerpräsident von jetzt auf gleich eine weitere Sitzung ein: Der Beitritt nach Art. 23 Grundgesetz sollte als Tischvorlage (!) beschlossen werden. Den Beitrittsbeschluss haben wir dann mitten in der Nacht auf Montag getroffen, Gejohle, als Gregor Gysi zu nachtschlafender Stunde den Abgeordneten erklärt, ich erinnere mich noch gut daran, damit sei nicht mehr und nicht weniger als der Untergang der DDR beschlossen worden. Und das war es. Keine zeichenhafte Handlung für uns Menschen in der DDR, wir sind die Akteure, wir Ostdeutschen sind es, die sagen, wir wollen zu dem in Demokratie und Freiheit einigen Volk dazugehören. Die Urschrift des Grundgesetzes bekam keinen Anhang mit den Unterschriften von den Vertretern der neuen Länder.

Sehr geehrte Damen und Herren, heute haben wir dazu gelernt. Es kommt auch auf zeichenhafte Handlungen an. Mit richtiger Musik, die einfach zu uns passt, so wie wir das wollen – danke, Engerling, dass ihr gekommen seid. Gemeinsame Feiern schaffen Identität und Zusammenhalt. Und deswegen danke ich auch Ihnen, dass Sie alle nach Cottbus gekommen sind, um zu zeigen, das Verfassungsgericht ist das Verfassungsgericht des ganzen Landes Brandenburg, und die Verfassung will alle schützen und sie schützt alle, auch durch das Verfassungsgericht.

Unsre Verfassung schützt übrigens in Art. 19 auch Meinungen, die politisch nicht korrekt, die provokativ sind, sogar solche, die unsinnig erscheinen, die wirr und undurchdacht sind. Weil wir alle falsch liegen können. Weil die Meinungsfreiheit der Mutterboden der Demokratie ist. Aber gerade diejenigen, die meinen, politische Korrektheit schnüre das offene Gespräch in unserer Gesellschaft ab, müssen sich auch fragen lassen, ob sie nicht selbst andere Meinungen von vornherein nicht gelten lassen, ob sie nicht selbst intolerant sind, sich selbst abschotten von kritischer Diskussion, ob sie nicht selbst Vertreter einer Art hardcore political correctness sind. All de-

nen sage ich: Unsere offene Gesellschaft, unsere Verfassung lebt vom freien Gespräch, in Echokammern, in die kein fremder Ton eindringen soll, kann ein solches nicht stattfinden. Offen sein für andere ist der Mutterboden der Demokratie.

Sehr geehrte Damen und Herren, ich bin zehn Jahre Verfassungsrichter gewesen, einige Jahre davon durfte ich Brandenburg als Präsident dienen. Ich habe spannende Verhandlungen erlebt, intensive Diskussionen und immer große Kollegialität. Dafür danke ich meiner Vizepräsidentin, danke, liebe Kerstin, und allen anderen Verfassungsrichtern und dem ganzen Team vom Verfassungsgericht. Ich werde euch vermissen. Ein Wort des Dankes auch an die Justizminister Schöneburg und Ludwig und an den Staatssekretär Pienkny der immer dann, wenn Not am Mann war, tatkräftig geholfen hat. Ich danke allen Chefpräsidenten, die in der Zeit, in der auf ihrem eigenen Hof das Personal denkbar knapp war, dem Verfassungsgericht immer – ok, fast immer – zur Seite gesprungen sind.

Sehr geehrte Damen und Herren, auch für Verfassungsrichter kommt es auf den Gesetzeswortlaut an. Wir halten unsere gesamte Rechtsordnung für vernünftig, widerspruchsfrei und berechenbar. Rechtsprechung funktioniert aber nicht wie ein Computer: Viele Gesetze – auch die Landesverfassung – räumen uns Spielräume ein. Bei solcher Offenheit tragen die Überzeugungen der Richter zur Rechtspraxis bei – und dies beeinflusst wiederum auch die Auswahl der Richter. Die richtige personelle Zusammenstellung ist deshalb eine der Voraussetzungen für kluge Entscheidungen; sie sichert in den Beratungen den Einfluss verschiedener Grundhaltungen.

Wir begehen heute die Ernennung von sechs neuen Richtern. Mir gefällt, dass der Landtag Persönlichkeiten sehr unterschiedlicher Grundhaltung ausgewählt hat, dass verschiedenartige Berufsfelder im Verfassungsgericht vertreten sein werden: dass auf Ost/West; Männer/Frauen; Berliner Umland und entferntere Regionen wie Prignitz und Lausitz geachtet wurde, Berufsrichter, Rechtsanwälte vertreten sind, dazu professionelle Juristen, die sonst von außen auf den Justizbetrieb schauen.

Bei all dem gilt indes: Als Mitglieder eines Kollegialorgans möglichst einmütig zu entscheiden, gerade darin zeigt sich die Offenheit für neue Einsichten und für den produktiven Diskurs. Bei aller Verschiedenheit: Die Bereitschaft zum Zuhören, zum Überzeugen, aber eben auch zum Sich-überzeugen-lassen ist Leitbild unserer offenen Gesellschaft, im Großen wie im Kleinen.

Ich wünsche Ihnen, liebe »neue« Verfassungsrichterinnen und -richter, dass dieses Selbstverständnis, das für uns in den letzten Jahren immer eine gute Orientierung war, auch weiterhin die Arbeit des Gerichtes leitet.

Liebe Nachfolger im Verfassungsgericht, Marcel Reich-Ranicki berichtete in seinen Lebenserinnerungen, er sei kurz nach dem Krieg in Warschau bei einer Probe gewesen, bei der der Chef der Dresdener Philharmonie, Heinz Bongartz, Schuberts große C-Dur Symphonie mit dem Warschauer Symphonieorchester einübte. Schon nach der berühmten Hornpassage im ersten Satz habe der Dirigent unzufrieden abgeklopft und gesagt: »Nein, meine Herren, so geht das wirklich nicht. Ich bitte Sie, diese herrliche Passage kräftiger und inniger zu blasen, mit mehr Gefühl. Das sollte unbedingt voller und auch mächtiger klingen. Hier klingt das ganze deutsche Naturempfinden auf, an dieser Stelle muss man den deutschen Wald

sehen.« Der Dolmetscher stand auf, wandte sich an die Bläsergruppe und rief polnisch: »Hörner lauter!«. Bongartz war abgelenkt, ihm war nicht aufgefallen, dass die polnische Übersetzung seiner Wünsche erstaunlich kurz ausgefallen war. Er ließ die Stelle noch einmal spielen, und klopfte wieder ab:

»Jawohl, meine Herrn Hornisten, das war großartig, das war genau das, was ich wollte.«

Liebe neuen Richter, Sie sind gewissermaßen die Dolmetscher, die unsere Verfassung übersetzen und in jedem Einzelfall neu erklären, ja neu erklären müssen. Das ist ihre Aufgabe. Da kann es manchmal einfach heißen: Hörner lauter. Aber missverstehen Sie mich bitte nicht, das soll jetzt von mir nicht schlicht heißen Urteile kürzer. Manchmal muss man auch ganz klar, ganz deutlich, ganz ausführlich schildern, was die Verfassung meint. Ich wünsche Ihnen deshalb vor allem die Kunst der Unterscheidung. Dass Sie nicht nur jedem sein Recht, sondern jedem sein Recht in der rechten Weise zukommen lassen.

Und bei alledem bleiben Sie gelassen. Denn eine Verfassung lebt bekanntlich von Voraussetzungen, die wir alle nicht garantieren können. Nur fördern können wir diese Voraussetzungen: nämlich dass wir alle miteinander zu leben bereit sind, dass sich die Menschen unseres Landes über die Grundbegriffe ihres Zusammenlebens einig sind und einig bleiben. Ich bin dankbar, dass ich für einige Zeit an dieser Aufgabe mitwirken durfte.

Lieber Markus, ich bin froh, dass Du das jetzt machst. Wir sind nicht verwandt oder verschwägert, deswegen darf ich Dich loben: Ich habe Dich als hervorragenden Juristen kennengelernt, als klaren und wohlstrukturierten Denker. Jetzt übernimmst Du das Ruder; ich bin mir sicher, dass das Schiff bei Dir in guten Händen ist. Und mir bleibt nur noch mit der Präambel unserer Verfassung zu sagen: Bleiben Sie alle in der Tradition von Recht, Toleranz und Solidarität! Markus, Du bist dran!

Wilfried Kirkes, Vizepräsident, VG Frankfurt (Oder) und Vorsitzender der Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Brandenburg

PräsSG Jes Möller (li.) und RiFG Markus Möller



Neuer Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Frankfurt (Oder)

Seit 01.05.2019 hat das Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) wieder einen Vizepräsidenten: Herr Wilfried Kirkes hat an diesem Tag sein neues Amt übernommen, nachdem die Stelle des Vizepräsidenten eine Zeit lang vakant war.

Herr Kirkes, geboren 1960 in Mettmann, war nach seiner Studien- und Referendarzeit in Berlin und Genf zunächst für kurze Zeit als Rechtsanwalt sowie Regierungsrat in der Finanzverwaltung in Berlin tätig. Seinen richterlichen Dienst im Land Brandenburg begann er im Dezember 1991 – zunächst am Kreisgericht Potsdam-Stadt, sodann am Verwaltungsgericht Potsdam. Nach mehreren Abordnungen, u. a. an das Oberverwaltungsgericht für das Land Brandenburg sowie das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg und an die Verwaltungsgerichte Frankfurt (Oder) und Berlin, wurde Herr Kirkes im Jahr 2009 zum Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Cottbus ernannt. Im Jahr darauf folgte die Ernennung zum Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Potsdam, an dem er bis zu seiner Berufung als Vizepräsident tätig war.

Herr Kirkes ist Gründungsmitglied der Vereinigung der Verwaltungsrichtern und Verwaltungsrichter des Landes Brandenburg (BbgVRV) im Jahre 1993. Nach langjähriger Tätigkeit im Vorstand – als Schatzmeister sowie stellvertretender Vorsitzender – ist er seit 2015 Vorsitzender der BbgVRV.

Im engen zeitlichen Zusammenhang mit der Ernennung von Herrn Kirkes als Vizepräsident wurde der Präsident des Verwaltungsgerichts Frankfurt (Oder), Herr Prof. Dr. Thomas Roeser nach beinahe 20jähriger Amtszeit in den Ruhestand verabschiedet. Herr Prof. Dr. Roeser, geboren 1956 in Essen, hat seinen richterlichen Dienst in Nordrhein-Westfalen begonnen. Er war, neben Abordnungen an das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesverfassungsgericht, seit



Joachim Buchheister, Präsident des OVG Berlin-Brandenburg, Wilfried Kirkes, Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Frankfurt (Oder)

© privat

Oktober 1996 als Richter am Oberverwaltungsgericht für das Land Brandenburg in Frankfurt (Oder) tätig und wurde im August 1999 zum Präsidenten des Verwaltungsgerichts Frankfurt (Oder) berufen. Nebenamtlich war Herr Prof. Dr. Roeser seit Dezember 2006 Honorarprofessor an der Europa-Universität Viadrina.

Dr. Katharina Lubitzsch, Richterin, Potsdam

Führungswechsel beim Verwaltungsgericht Gelsenkirchen

Am 02.04.2019 erfolgte im sog. Kleinen Haus des »Museumstheater im Revier Gelsenkirchen« die Verabschiedung des am 31.03.2019 mit Erreichen der Altersgrenze in den Ruhestand getretenen bisherigen Präsidenten des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen, Bernhard Fessler, und die Einführung seines Nachfolgers Dr. Siegbert Gatawis durch den Minister der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen, Peter Biesenbach. An der Veranstaltung nahmen die einladende Präsidentin des

Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen, Dr. Ricarda Brandts und zahlreiche hochrangige Gäste aus Justiz, Verwaltung, Politik und Gesellschaft (u. a. der Oberbürgermeister der Stadt Gelsenkirchen Frank Baranowski) teil. Auch der Amtsvorgänger des bisherigen Präsidenten, Herr Prof. Dr. Schnellenbach, zählte zu den Gästen.

Bernhard Fessler wurde 1953 in Düsseldorf geboren und begann nach einer Ausbildung zum Bankkaufmann seine ju-

ristische Laufbahn im Jahr 1974 mit Aufnahme des Jurastudiums in Freiburg und später in Bonn. Dem ersten juristischen Staatsexamen im Jahr 1979 folgte der juristische Vorbereitungsdienst am Landgericht Düsseldorf, den er 1982 mit dem zweiten Staatsexamen abschloss. Von 1982 bis 1989 war Bernhard Fessler Richter am Verwaltungsgericht Düsseldorf. 1989 wurde er zum Richter am Oberverwaltungsgericht in Münster ernannt, wo er von 1989 bis 1992 zugleich als wissenschaftlicher Mitarbeiter des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen tätig war. 1995 wurde er zum Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht und am 01.02.2001 zum Präsidenten des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen ernannt, wo er den Vorsitz in der u.a. für das öffentliche Dienstrecht zuständigen 1. Kammer übernahm. Nach Beendigung seiner richterlichen Tätigkeit bleibt Bernhard Fessler der Justiz erfreulicherweise als Prüfer im zweiten juristischen Staatsexamen erhalten. Zudem ist er als Vorsitzender der Einigungsstelle nach dem Landespersonalvertretungsgesetz (LPVG) im Finanzministerium und im Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen sowie bei einem Krankenkassenverband tätig. Ferner engagiert er sich als Vorsitzender Richter des Interdiözesanen Datenschutzgerichts der Deutschen Katholischen Bistümer.

Dr. Siegbert Gatawis wurde 1971 in Herne geboren, wo er zur Schule ging und heute noch mit seiner Familie lebt. Nach dem Abitur studierte er in Bochum Rechtswissenschaften. Im Anschluss an die erste juristische Staatsprüfung im Jahr 1996 war er zunächst wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Hamburg und absolvierte sodann an der Universität Cam-

bridge ein Graduiertenstudium mit dem Abschluss Master of Law (LL.M.). Dr. Gatawis war zudem als wissenschaftlicher Referent am Zentralinstitut für Raumplanung der Universität Münster sowie als Gastdozent an der Universität Riga tätig. 2000 wurde er mit einer Dissertation zum Thema »Grundfragen eines europäischen Raumordnungsrechts« von der Universität Münster mit Auszeichnung promoviert. Nach Ablegung der zweiten juristischen Staatsprüfung 2003 und kurzer anwaltlicher Tätigkeit begann Dr. Gatawis seine richterliche Laufbahn noch in demselben Jahr beim Verwaltungsgericht Gelsenkirchen. 2010 wurde er zum Richter am Oberverwaltungsgericht ernannt. Seit 2012 war er neben seinen richterlichen Aufgaben in verschiedenen Funktionen in der Gerichtsverwaltung, u.a. als Personaldezernent, tätig. Im Jahre 2018 wurde Dr. Gatawis zum Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht ernannt. Er engagiert sich unter anderem als nebenamtlicher Kirchenmusiker in der Evangelischen Kirche, ist verheiratet und hat drei Kinder.

In seiner Antrittsrede freute sich Präsident Dr. Gatawis darüber, dass sein beruflicher Werdegang ihn wieder in seine Heimat führe. Er wies darauf hin, dass die bevorstehende Digitalisierung der Arbeitsabläufe des Gerichts eine der großen Herausforderungen der kommenden Jahre darstelle, welche jedoch gleichzeitig auch zahlreiche Chancen zur effizienteren, moderneren und bürgerfreundlichen Verfahrensbearbeitung böte.

Vincent Brenner, Richter am VG, Gelsenkirchen

Drei »Generationen« Gerichtspräsidenten (v.l.n.r.): Prof. Dr. Schnellenbach, Präsident Dr. Gatawis, scheidender Präsident Fessler.

