4 | 2017 47. Jahrgang ISSN 2511-7599

BDVR-Rundschreiben

Zeitschrift für die Verwaltungsgerichtsbarkeit

Aus dem Inhalt

- Grenzwertüberschreitungen bei Stickstoffdioxidimmissionen
- Die Gerichtsinstanzen, drei ungleiche Schwestern im Dialog
- 30 Jahre VG Gießen

BOORBERG

INHALTSVERZEICHNIS

Impressum

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

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

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

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

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

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

Verlag | Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG
Scharrstraße 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, Scharrstraße 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 4|2017

VORWORT ... 3

VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT
Grenzwertüberschreitungen bei Stickstoffdioxidimmissionen ... 4
Die Gerichtsinstanzen, drei ungleiche Schwestern im Dialog 10
Erfahrungsbericht aus Leipzig ... 16

DEUTSCHE VERWALTUNGSGERICHTE
30 Jahre VG Gießen ... 17

EUROPA
Drei Jahre als IRZ-Berater in Montenegro ... 19
»Polen – demokratischer Rechtsstaat in Gefahr?« ... 21
Aktuelle Rechtsprechung von EuGH und EGMR ... 25

IM GESPRÄCH
Interview mit Minister der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen Peter Biesenbach ... 28
Weiterführende Information: Sprungrevision in Asylsachen ... 30

AUS DEN MITGLIEDSVERBÄNDEN
Rheinland-Pfalz
Freiwillige Dienstzeitverlängerung für Richterinnen und Richter ... 31

PERSONALIA
Personalnachrichten aus dem BVerwG ... 33
Wechsel im Amt des Vizepräsidenten des Bayerischen Verwaltungsberichtshofs ... 33
Wechsel an der Spitze des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt ... 34
Generationswechsel an der Spitze des Oberverwaltungsgerichts Thüringen ... 34
Neuer Präsident des Verwaltungsgerichts Freiburg ... 36
Neue Präsidentin des Verwaltungsgerichts Leipzig ... 36
Neue Präsidentin beim Verwaltungsgericht Oldenburg ... 36
Neuer Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Sigmaringen ... 37

RECHTSPRECHUNG
BVerfG
11.10.2017: Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte ... 38

VERANSTALTUNGSHINWEIS
9. Kleiner Verwaltungsgerichtstag in Halle 03./04.05.2018 ... 42

Hinweis des Verlags

Ab dem 1. Januar 2018 gelten folgende Bezugspreise: Jahresbezugspreis im Abonement EUR 85,– inkl. Zustellgebühr. Einzelheftt EUR 20,50 zzg. Versandkosten.

Liebe Leserinnen und Leser,
seit Monaten steht die deutsche Autoindustrie im Fokus der Medienberichterstattung. Es begann mit dem Skandal um illegale Abschalteinrichtungen bei VW und hat mittlerweile umfassende Dimensionen angenommen, sowohl was die Beteiligten als auch was die Vorwürfe angeht. Zuletzt standen Diesel-Fahrzeuge in der Kritik: Ihnen droht in vielen deutschen Städten ein Fahrverbot, denn die Luftverschmutzung in Ballungsräumen ist mittlerweile so groß, dass regelmäßig die Grenzwerte für Feinstaub und Stickoxide überschritten werden. Die Deutsche Umwelthilfe klagt an mehreren deutschen Gerichten und hat erste Urteile erstritten (die allerdings zurzeit mit Sprungrevisionen angegriffen werden). Es ist daher an der Zeit, sich mit den Hintergründen der Grenzwertüberschreitungen bei Stickstoffdioxidimmissionen auseinanderzusetzen. Ich empfehle dazu den Artikel von Rainer Schenk in diesem Heft!

Auch innerhalb des Verwaltungsprozesses steht die Zeit nicht still: Die Grundlage für eine Diskussion liefert Christoph Heydemann mit einem Beitrag über Funktionsunterschiede, Respekt und Kommunikation der drei Gerichtsinstanzen. Sodann äußert sich NRW-Justizminister Peter Biesenbach im Interview zum Verfahrensablauf im Verwaltungsprozess und macht Vorschläge für Reformen. Insbesondere der Vorschlag einer Erweiterung des Konzepts der normativen Vergewisserung stößt offenbar auf offene Ohren in der Politik. Darüber hinaus steht auch in Nordrhein-Westfalen das Thema Internationalisierung hoch im Kurs, wie der Minister anführt. Der Bericht über die Erfahrungen als IRZ-Berater in Montenegro gibt einen Einblick, wie es sich tatsächlich anfühlt, für eine längere Zeit in der Justiz eines anderen Landes tätig zu sein.

Leider sind mit anderen Rechtsordnungen nicht nur positive Gefühle verbunden. So bereitet die Lage der Gerichte in Polen nicht nur den deutschen Nachbarn Kopfzerbrechen, sondern mittlerweile auch der Europäischen Kommission. Wenn Sie wissen möchten, wie genau das Gerichtssystem in Polen umgebaut werden soll und welche Gefahren damit verbunden sind, empfehle ich die Lektüre des Aufsatzes von Peter von Feldmann.

Auch neue Möglichkeiten der Teilzeitarbeit und Telearbeit werden an den Verwaltungsgerichten ausgebaut. Gerade in Zeiten des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Kommunikation insgesamt müssen Mitarbeiter nicht mehr ständig vor Ort im Büro sitzen. Einen Erfahrungsbericht vom Bundesverwaltungsgericht steuert Claudia von Daniels bei.

Viel Spaß beim Lesen wünscht Ihr,

Robert Seegmüller

Dr. Robert Seegmüller
Vorsitzender

Information zur nächsten Ausgabe

Die Redaktionssitzung für das Heft 1|2018 findet im Januar 2018 statt. Abgabeschluss für Beiträge und Artikel ist der 10. Januar 2018. Artikel und Fotos bitte per E-Mail an Markus Rau, redaktion@bdvr.de.

Konsequenzen für die Luftreinhalteplanung bis hin zu Fahrverboten für Dieselfahrzeuge

Grenzwertüberschreitungen bei Stickstoffdioxidimmissionen*

I. Anspruchsgrundlagen für die Betroffenen

Ausgangspunkt einer Betrachtung der Stickstoffdioxidproblematik muss die materielle Rechtslage sein und insbesondere die Frage, welche materiellrechtlichen Ansprüche der Betroffenen hier bestehen. Es muss gefragt werden, was ein Betroffener vom Träger der Luftreinhalteplanung verlangen kann. Erst dann stellt sich die Frage, wie dieser einen Anspruch in Anbetracht des tatsächlichen und rechtlichen Umfelds erfüllen kann und muss.

1. Die Richtlinie 2008/50/EG

Grundlegend ist die Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.05.2008 über Luftqualität und saubere Luft in Europa (ABl EG Nr. L 152, S. 1). In Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 2 heißt es: Die in Anhang XI festgelegten Grenzwerte u.a. für NO2 dürfen von dem dort festgelegten Zeitpunkt an nicht mehr überschritten werden. Im Anhang XI festgelegter Zeitpunkt ist der 01.01.2010.[1] Es handelt sich hierbei um Immissionsschutzrecht und insofern um eine Ergebnisverpflichtung.[2] Der praktisch bedeutsamste Immissionsgrenzwert für NO2 ist der Jahresmittelwert von 40 µg/m³.

Art. 22 Abs. 1 sah immerhin die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten vor, ein Ersuchen zu stellen, die ursprünglich festgelegte Frist unter bestimmten Voraussetzungen zu verlängern, wenn die Grenzwerte u.a. für NO2 bei Fristablauf nicht eingehalten werden konnten.[3] Die Frist konnte aber nur um höchstens 5 Jahre verlängert werden, also nicht über den 01.01.2015 hinaus. Der Mitgliedstaat hätte aufzeigen müssen, wie die Einhaltung der Grenzwerte vor Ablauf der neuen Frist erreicht werden kann. Davon hat Deutschland aus naheliegenden Gründen keinen Gebrauch machen können.

Aus Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 Satz 1 ergibt sich, dass ein Mitgliedstaat im Falle einer Überschreitung dieser Immissionsgrenzwerte, für die die Frist zur Erreichung bereits verstrichen ist, einen Luftqualitätsplan (= Luftreinhalteplan) erstellen muss. Dieser muss geeignete Maßnahmen enthalten, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann.[4] Diese Bestimmung kennt keine Beschränkungen auf bestimmte Schadstoffe und auch keine zeitlichen Beschränkungen.[5] Dies stellt nicht nur objektives Recht dar, sondern begründet subjektive Rechte für diejenigen, die unmittelbar von der Überschreitung betroffen sind, z.B. für Anwohner.[6] Ja, es gibt auch an verkehrsreichen Straßen Anwohner; allein in Berlin sollen 26.400 Anwohner von Grenzwertüberschreitungen betroffen sein.[7] Natürliche oder juristische Personen, die unmittelbar von der Überschreitung der Grenzwerte betroffen sind, müssen schon im Interesse eines effektiven Gesundheitsschutzes in der Lage sein, bei den nationalen Behörden – ggf. unter Anrufung der zuständigen Gerichte – zu erwirken, dass ein Luftqualitätsplan (Luftreinhalteplan) im Einklang mit Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 erstellt wird.[8] Dies ist zwar wohl auf Grund mangelnder Finanzkraft der Anwohnerschaft an verkehrsreichen Straßen bisher nur selten geschehen; es kam aber durchaus vor.[9] Das BVerwG hat diese Rechtsstellung im v.a. wegen seiner Begründung viel kritisierten Urteil vom 05.09.2013[10] auf anerkannte Umweltverbände erweitert. Davon wird man in der Rechtspraxis weiter ausgehen müssen. Dies ergibt sich nunmehr wohl auch aus § 1 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. a) UmwRG. Zur Kritik hieran nur so viel: Die anerkannten Umweltverbände erhalten Klagebefugnisse nicht um ihrer selbst willen – dafür gäbe es keine Rechtfertigung –, sondern sie werden instrumentalisiert für das rechtsstaatliche Grundinteresse, dass geltendes Recht auch eingehalten und angewendet wird.

---

* Dieser Ausarbeitung liegt ein Vortrag zugrunde, den der Verfasser am 19.09.2017 vor dem Arbeitskreis Straßenrecht in Bonn gehalten hat.

1 Vgl. dazu EuGH, Urt.v. 19.11.2014 – Rs C 404/13 – NVwZ 2015, 419, Rn. 25.

2 Vgl. LAI-Ausschuss Luftqualität/Wirkungsfragen/Verkehr, Ausarbeitung »Handlungsbedarf und -empfehlungen zur Einhaltung der NO2-Grenzwerte«, Stand 16.02.2016, http://www.lai-immissionsschutz.de/servlet/is/20171/Handlungsbedarf%20und%20-empfehlungen%20zur%20Einhaltung%20der%20NO2-Grenzwerte.pdf?command=downloadContent&filename=Handlungsbedarf%20und%20-empfehlungen%20zur%20Einhaltung%20der%20NO2-Grenzwerte.pdf, aufgerufen am 01.10.2017, S. 8.

3 Vgl. dazu auch EuGH (o. Fußn. 1), Rn. 27.

4 Vgl. dazu auch EuGH (o. Fußn. 1), Rn. 41, Rn. 53.

5 EuGH (o. Fußn. 1), Rn. 48.

6 BayVGH, Urt.v. 18.05.2006 – 22 BV 05.2462 – NVwZ 2007, 233.

7 M. Salomon/M. Dross/C. Hornberg, Warum die Einführung der blauen Plakette nicht aufgeschoben werden darf, Immissionsschutz 2017, Heft Nr. 1, S. 18, S. 20.

8 EuGH (o. Fußn. 1), Rn. 55, Rn. 56.

9 BayVGH (o. Fußn. 6) für Feinstaub PM10.

10 BVerwG, Urt.v. 05.09.2013 – 7 C 21.12 – BVerwGE 147, 312.

Was den Inhalt des Plans angeht, folgt aus Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2, dass die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der zu erlassenden Maßnahmen zwar über einen gewissen Wertungsspielraum verfügen, es aber jedenfalls ermöglichen müssen, dass der Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich gehalten wird.[11] Art. 23 Abs. 2, wonach die Übereinstimmung mit anderen Plänen – soweit machbar – sicherzustellen ist, die emissionsbezogen ansetzen, nimmt die großräumige Hintergrundbelastung in den Blick.[12] Dass dies zu einer »vorsichtigen Interpretation des Begriffs des Grenzwerts« führen soll,[13] haben bisher weder der EuGH noch sonst ein Gericht angenommen. Dies ist auch nicht naheliegend, wie das Beispiel der TA Luft zeigt, wo die Berücksichtigung der (auch großräumigen) Vorbelastung nichts an der Maßgeblichkeit der Immissionswerte für die Genehmigungsfähigkeit einer lokalen Anlage ändert (vgl. Nr. 4.7.1 der TA Luft).

2. Die Umsetzung in nationales Recht

Die Umsetzung in nationales Recht ist in § 47 Abs. 1 Satz 1, Satz 3 BImSchG und § 27 Abs. 2 i.V.m. § 3 und § 4 der 39. BImSchV (Rechtsverordnung nach § 48a BImSchG) erfolgt. Insofern bestehen keine Unterschiede zwischen nationalem und europäischem Recht.

3. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht

Dieses Regelungskonzept verstößt nicht gegen höherrangiges Recht, etwa EU-Primärrecht. Der unionsrechtlich gewollte effektive Schutz vor NO2 wird als solcher allgemein als für die menschliche Gesundheit erforderlich angesehen. NO2 wirkt als Reizgas direkt auf die Atemwege.[14] Eine nicht nur kurzfristige, sondern dauerhafte Exposition ist auch dann für die menschliche Gesundheit schädlich, wenn die Alarmschwelle gemäß Art. 2 Nr. 10 und Art. 24 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2008/50/EG nicht überschritten wird. Darin liegt kein Wertungswiderspruch. Denn bei deren Überschreitung bestehen definitionsgemäß schon bei kurzfristiger Exposition Gesundheitsrisiken. Die EU hat dieses Ziel nicht etwa unter Verstoß gegen Art. 191 Abs. 2 und 3 AEUV einseitig nur bei der Regelung der Luftqualitätsplanung, sondern auch bei der Regelung der Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen verfolgt (Verordnung [EG] Nr. 715/2007 vom 20.06.2007 – 6. Erwägungsgrund). Die EU hat mit dieser Verordnung auch angestrebt, dass sich die Grenzwerte auf das tatsächliche Verhalten der Fahrzeuge bei ihrer Verwendung beziehen (Art. 5 Abs. 1 und 12. Erwägungsgrund). Sie hat die Verwendung von Abschalteinrichtungen, die die Wirkung von Emissionskontrollsystemen verringern, grundsätzlich untersagt (Art. 5 Abs. 2).[15] Ein Verstoß gegen Art. 191 Abs. 2 und 3 AEUV lässt sich m.E. auch nicht damit begründen, dass die bei der Typgenehmigung eines Kfz-Typs erfolgende Emissionsbeschränkung wegen nicht dokumentierter und materiell rechtswidriger Abschalteinrichtungen[16] tatsächlich nicht effektiv ist. Es handelte sich hierbei nicht um verfügbare technische Daten, sondern um noch unbekannte künftige Manipulationen. Abgesehen davon kann eine Verringerung des Gesundheitsschutzes wohl nicht mit dem Fehlverhalten von Kfz-Herstellern gerechtfertigt werden.

4. Die Vorgabe, den Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich zu halten

Was bedeutet nun diese zeitliche Vorgabe, den Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich zu halten? Dem EuGH scheint insofern vorzuschweben, dass nur höhere Gewalt im Sinne von zeitweisen unüberwindlichen Schwierigkeiten die Nichteinhaltung der Grenzwerte rechtfertigen kann, aber nur so lange, als zur Ausräumung dieser Schwierigkeiten erforderlich ist.[17] Das BVerwG hat im Urteil vom 05.09.2013[18] von einem Minimierungsgebot gesprochen, das nach Maßgabe des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit einzuhalten sei. An dieser Stelle besteht also Raum für die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte hat hierzu ein wichtiges Kriterium entwickelt: Der Schutz der Rechtsgüter Leben und Gesundheit der von den Immissionen betroffenen Wohnbevölkerung (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) ist grundsätzlich höher zu gewichten als die dagegen abzuwägenden Rechtsgüter Eigentum und allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 1, Art. 2 Abs. 1 GG) der von den ergriffenen Maßnahmen Betroffenen.[19] Der BayVGH hat sich hierzu auf Rechtsprechung des BVerfG zum Rang des menschlichen Lebens als oberstem Verfassungswert berufen. Richtiger wäre es wohl gewesen, das nationale Recht, das auf zwingenden Vorgaben des EU-Rechts beruht, nicht am Maßstab des Grundgesetzes, sondern an dem des EU-Primärrechts zu messen.[20] Dies wären hier die Art. 2 f. bzw. 15 ff. GRCH. Dies würde aber wohl zu keiner anderen Betrachtungsweise führen.

An diesem Minimierungsgebot muss sich die Entscheidung der Behörde ausrichten. Es ist gleichzeitig rechtlicher Maßstab für die angesichts der Gestaltungsspielräume des Trägers der Luftreinhalteplanung eingeschränkte gerichtliche Kontrolle. Erforderlich ist eine Bewertung der zur Emissionsminderung geeigneten und verhältnismäßigen Maßnahmen gerade im Hinblick auf eine zeitnahe Verwirklichung der Luftqualitätsziele. Daraus kann sich eine Einschränkung des planerischen Ermessens ergeben, wenn allein die Wahl einer bestimmten Maßnahme eine baldige Einhaltung der Grenzwerte erwarten lässt. Ein Vorgehen in mehreren Stufen ist zulässig, aber nur unter der Voraussetzung, dass sich dies auch unter Berücksichtigung des zeitlichen Moments rechtfertigen lässt.[21] Das Zeitmoment gewinnt desto mehr an Gewicht, je länger die Immissionsgrenzwerte bereits über-

11 EuGH (o. Fußn. 1), Rn. 57.
12 B. Linnartz, Das Urteil des VG Düsseldorf vom 13.09.2016, Az. 3 K 7695/15, zum Luftreinhalteplan Düsseldorf – Analyse und kritische Auseinandersetzung, UPR 2017, 86, 87.
13 Linnartz (o. Fußn. 12), 88.
14 Vgl. Salomon/Dross/Hornberg (o. Fußn. 7), 18.
15 Vgl. dazu M. Führ, Der Dieselskandal und das Recht, NVwZ 2017, 265, 266.
16 Vgl. dazu Führ (o. Fußn. 15), 265 ff.
17 EuGH, Urt.v. 19.12.2012 – Rs C 68/11 – juris, Rn. 63.
18 (o. Fußn. 10), Rn. 59.
19 BayVGH, Beschl.v. 27.02.2017 – 22 C 16.1427 – NVwZ 2017, 894, Rn. 101, Rn. 154.
20 BVerfG, B.v. 4.10.2011 – 1 BvL 3/08 – BVerfGE 129, 186, Rn. 46.
21 BVerwG (o. Fußn. 10), Rn. 60.

schritten sind. Prinzipiell soll die Zielerreichung innerhalb eines Jahres gelingen.[22] Es könnte je nach den Umständen des Einzelfalls auch ein längerer Zeitraum sein, jedenfalls aber nicht mehr als fünf Jahre oder gar 10 bis 15 Jahre.

5. Rechtliche Grenzen für die Festlegung von Maßnahmen

Natürlich können danach nicht alle nur denkbaren Maßnahmen verlangt werden.

Als Grenze muss jedenfalls die Verpflichtung der zuständigen Behörden aus § 40 Abs. 1 Satz 1 und § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG gesehen werden, die in einen Luftreinhalteplan aufgenommenen Maßnahmen auch umzusetzen. Diese Verpflichtung kann sich nur auf im Wesentlichen materiell rechtmäßige und vollzugsfähige Maßnahmen beziehen.[23] Im Streitfall, wenn die Umsetzung einer solchen im Luftreinhalteplan enthaltenen Maßnahme angefochten wird, müssten die Verwaltungsgerichte dies prüfen.[24] Außerdem kann das gesetzlich geforderte Einvernehmen der Straßenverkehrsbehörde bei straßenverkehrlichen Maßnahmen (§ 47 Abs. 4 Satz 2 BImSchG) nur bei deren Rechtmäßigkeit fachaufsichtlich erzwungen werden. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass die Einhaltung eines Immissionsgrenzwerts an einem Ort zwar zu einer Verschlechterung der Immissionssituation an einem anderen Ort, dort aber nicht zu einer Überschreitung dieses Immissionsgrenzwerts führen darf.

Der Wertungsspielraum des Trägers der Luftreinhalteplanung wird weiter durch § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG eingegrenzt, der den unionsrechtlichen Prinzipien des Art. 191 Abs. 2 AEUV entspricht. Die Maßnahmen sind danach entsprechend den Verursacheranteilen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gegen alle relevanten Emittenten zu richten.[25] Es ist also das Verursacherprinzip zu beachten.
Der Wertungsspielraum des Trägers der Luftreinhalteplanung wird dann eher groß sein, wenn der betreffende Immissionsgrenzwert alternativ mit verschiedenen geeigneten Maßnahmen künftig bald eingehalten werden kann, also entweder mit der einen oder mit der anderen oder mit einer dritten Maßnahme oder mit einer Kombination von Teilen all dieser Maßnahmen. Entscheidend ist nur, dass die Summe der Minderungspotenziale der ergriffenen geeigneten Maßnahmen eine baldige Grenzwertunterschreitung herbeiführt.[26] Nur ein eingeschränkter Spielraum bleibt dem Träger der Luftreinhalteplanung jedoch dann, wenn alle tatsächlich und rechtlich möglichen Maßnahmen zusammen immer noch nicht ausreichen, um den betreffenden Immissionsgrenzwert künftig bald einzuhalten. Dasselbe gilt, wenn allein die Wahl einer bestimmten Maßnahme eine baldige Einhaltung der Grenzwerte erwarten lässt.[27]

II. Anspruch auf Fahrverbote für Dieselfahrzeuge?

Reizvoll ist vor diesem Hintergrund aktuell die Frage, ob es auf Grund von Immissionsgrenzwertüberschreitungen bei NO2 einen Anspruch auf Fahrverbote für Dieselfahrzeuge geben kann.

1. Tatsächliche Grundannahmen

Grenzwertüberschreitungen für NO2 sind nach den Feststellungen des LAI-Ausschusses Luftqualität/Wirkungsfragen/Verkehr vom 16.02.2016[28] bei etwa 2/3 der in Deutschland an verkehrsreichen Straßen errichteten Messstationen zu verzeichnen.[29] Dem Umweltbundesamt zufolge[30] existieren Grenzwertüberschreitungen von 0 bis 10 µg/m³ bei über 40 % der verkehrsnahen Messstationen, bei ca. 15 % sind die Grenzwertüberschreitungen noch höher, teilweise wesentlich höher.

Festgestellt wurde ferner, dass dem mit Dieselfahrzeugen abgewickelten Straßenverkehr für die NO2-Belastung der Luft herausragende Bedeutung zukommt. Als Beleg sei nur die Feststellung eingangs des Abschnitts 2.5 der sechsten Fortschreibung des Luftreinhalteplans für München genannt. Danach zeigen die bisherigen Verursacheranalysen der Luftreinhaltepläne in Deutschland deutlich, dass die NO2-Belastung an verkehrsbezogenen Messstellen maßgeblich von Kraftfahrzeugen, insbesondere von Dieselfahrzeugen, verursacht wird.[31] Studien zeigen, dass lokaler Kraftfahrzeugverkehr und Verkehr aus dem städtischen Hintergrund zu 70 % bis 80 % Verursacher der NO2-Immissionen sind und dass mindestens 80 % dieser NO2-Immissionen von Dieselfahrzeugen hervorgerufen werden, davon etwa die Hälfte von Diesel-Pkw. Die gemeinsame Erklärung von Bund und Ländern zum »Nationalen Forum Diesel« vom 02.08.2017[32] kommt zu ähnlichen Ergebnissen.

2. Folgerungen

Zusätzliche Maßnahmen müssen angesichts dieser Sachlage am Verkehr mit Dieselfahrzeugen ansetzen, zum einen, um dem Verursacherprinzip des § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG zu genügen, zum anderen, um den Zeitraum der Nichteinhaltung der Immissionsgrenzwertüberschreitungen so kurz wie möglich zu halten. Die gemeinsame Erklärung von Bund und Ländern vom 02.08.2017 benennt die Minderung der Stickoxidbelastung durch Dieselfahrzeuge zu Recht als »aktuell

22 VG Stuttgart, Urt.v. 26.7.2017 – 13 K 5412/15 – juris, Rn. 159.
23 BayVGH (o. Fußn. 19), Rn. 78.
24 BVerwG, Beschl.v. 11.07.2012 – 3 B 78.11 – NVwZ 2012, 1175.
25 BayVGH (o. Fußn. 6).
26 P. Hilbert, Anmerkung zu VG München, Beschl.v. 21.06.2016 – M 1 V 15.5203 – Vollstreckung einer Verurteilung zur Änderung eines Luftreinhalteplans, DVBl 2016, 1137, 1140.
27 BVerwG (o. Fußn. 10); LAI-Ausschuss Luftqualität/Wirkungsfragen/Verkehr (o. Fußn. 2), S. 8.
28 LAI-Ausschuss Luftqualität/Wirkungsfragen/Verkehr (o. Fußn. 2), S. 2 Kernsatz 1.
29 BayVGH (o. Fußn. 19), Rn. 120.
30 Veröffentlichung »Wirkung der Beschlüsse des Dieselgipfels auf die NO2-Gesamtkonzentration«, Stand 18.08.2017, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Luft/dieselgipfel_wirkungen_bf.pdf, aufgerufen am 01.10.2017.
31 BayVGH (o. Fußn. 19), Rn. 116 f.
32 https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/170802-erklaerung-nationales-diesel-forum.pdf?__blob=publicationFile, aufgerufen am 01.10.2017.

drängendste Aufgabe«. Gravierend ins Gewicht fällt hier die bereits lange Dauer der Immissionsgrenzwertüberschreitungen. Seit dem 01.01.2010 sind mehr als 7 Jahre vergangen. Die zusätzlichen Maßnahmen müssen daher zeitnah eingeleitet und stringent verwirklicht werden. Die Maßnahmen müssen schnell umsetzbar sein.[33] Es liegt eigentlich auf der Hand, dass man diesen Vorgaben nur dadurch gerecht werden kann, dass in besonders belasteten Gebieten das Verkehrsaufkommen von Dieselfahrzeugen gesenkt wird.[34]

Es ist natürlich sachgerecht und ganz im Sinne von Art. 23 Abs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG und Art. 191 Abs. 2 AEUV und von § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG, auch an kurzfristige Verbesserungen am Ursprung, also an der Fahrzeugflotte, mit Blick auf die NO2-Emissionen zu denken. Die Verbesserung der tatsächlichen Effektivität der bei der Typgenehmigung erfolgenden Emissionsbeschränkung ist ganz im Sinn der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 (vgl. 12. Erwägungsgrund). Die gemeinsame Erklärung von Bund und Ländern vom 02.08.2017[35] fordert von den Automobilunternehmen »ein rasches, umfassendes und belastbar wirksames Sofortprogramm zur Minderung der Stickoxidbelastung von im Verkehr befindlichen Dieselfahrzeugen«. Erforderlich sei ein starker Beitrag, um pauschale Fahrverbote für Dieselfahrzeuge zu vermeiden. Das Ergebnisprotokoll vom 02.08.2017[36] teilt dazu mit, dass die deutsche Automobilindustrie bei ca. 5,3 Millionen der in Deutschland aktuell zugelassenen Diesel-Pkw in den Schadstoffklassen Euro 5 und 6 die Stickoxidemissionen um durchschnittlich 25 % bis 30 % bis zum Jahresende 2018 reduzieren werde, und zwar auf Basis der Freigabe durch das Kraftfahrtbundesamt und der erreichbaren Fahrzeuge. Dies soll durch ein Software-Update geschehen. Um den Umstieg von Dieselfahrzeugen älteren Standards als Euro 5 auf modernste Fahrzeuge zu beschleunigen, haben die deutschen Automobilhersteller Umstiegsprämien zugesichert.

Der BayVGH[37] hat insofern darauf hingewiesen, dass die Träger der Luftreinhalteplanung und die ihnen nachgeordneten Behörden selbst keinerlei Regelungsbefugnisse haben, mit deren Hilfe sie selbst auf den Schadstoffausstoß von Dieselfahrzeugen Einfluss zu nehmen vermögen. Eine Aufnahme in den Luftreinhalteplan als verbindliche Maßnahme dürfte daher nicht möglich sein.[38] Allenfalls könnten Prognosen des freiwilligen Verhaltens von Eigentümern und Herstellern von Dieselfahrzeugen angestellt werden. Was genau in welchem Zeitraum passieren wird, ist offen. Insbesondere ist unklar, wie viele Eigentümer alter Dieselfahrzeuge von Kaufprämien für Neufahrzeuge Gebrauch machen werden und wie viele Eigentümer von Dieselfahrzeugen vom Angebot eines Software-Updates Gebrauch machen werden. Das Umweltbundesamt legt in der Veröffentlichung »Wirkung der Beschlüsse des Dieselgipfels auf die NO2-Gesamtkonzentration«[39] recht unterschiedliche Szenarien zu Grunde. Auch bei günstigsten Annahmen wird der Immissionsgrenzwert danach nur an wenigen Standorten eingehalten werden können, am besten noch durch Umstieg auf Neufahrzeuge der allerneuesten Schadstoffklasse »Euro 6d-temp«, die noch gar nicht auf dem Markt sind. Einer Pressemitteilung des BMUB vom 23.08.2017 zufolge erklärte die Präsidentin des Umweltbundesamts diese ungünstige Prognose damit, dass das Ausgangsniveau der Fahrzeuge viel zu schlecht sei. Euro-5-Diesel ohne Update stießen heute im Schnitt 906 mg Stickstoffoxide pro km aus, bei einem Grenzwert von 180 mg/km. Auch aktuelle Euro-6-Diesel stießen sechsmal mehr Stickstoffoxide aus dem Auspuff aus als zulässig.[40]

Außerhalb des Vorstellbaren dürfte liegen, dass das Kraftfahrtbundesamt als für Typgenehmigungen zuständige Behörde (§ 2 Abs. 1 EGFGV vom 21.04.2009, BGBl I, S. 872) sich zu einer Rücknahme solcher Genehmigungen versteht. Dies müssen die Träger der Luftqualitätsplanung (Luftreinhalteplanung) berücksichtigen, ohne dadurch aus der Verpflichtung entlassen zu werden, aus dieser Situation das Bestmögliche für die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte zu tun, trotz der gegebenen Mehrebenenverantwortung.[41]

Der BayVGH gelangt zu dem Ergebnis, dass den Trägern der Luftreinhalteplanung andere Möglichkeiten als eine Verringerung der Zahl der Dieselfahrzeuge, die auf den zu hoch mit NO2 belasteten Straßen bzw. in ihrem nächsten Umgriff verkehren, nicht zur Verfügung stehen, um das von Rechts wegen vorgegebene Ziel schnellstmöglich zu erreichen.[42] Er hat sich dabei insbesondere auf den LAI-Ausschuss Luftqualität/Wirkungsfragen/Verkehr[43] gestützt. Ähnlich hatte zuvor schon das VG Düsseldorf geurteilt.[44] Auch das VG München fordert in seinem Urteil vom 21.06.2016,[45] konkrete Verkehrsbeschränkungen für besonders belastete Bereiche, ggf. auch temporärer Art. zumindest konkret begutachten zu lassen. Das VG Stuttgart ist in seinem Urteil vom 26.07.2017[46] zu dem Ergebnis gelangt, dass kurzfristige Verbesserungen der Fahrzeugflotte mit Blick auf die NO2-Emissionen (sog. Nachrüstlösung) bestenfalls zu einer Reduzierung des Immissionswerts für NO2 um 9 % führen würden. Ein Verkehrsverbot für die Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Schadstoffklasse Euro 6 wird als derzeit einzige Luftreinhalteplanmaßnahme zur Einhaltung der überschrittenen Immissionsgrenzwerte angesehen. Zur Einhaltung des Grenzwerts für NO2 hält auch das Umweltbundesamt in der genannten Veröffentlichung vom 18.08.2017[47] weitergehende zusätzliche Maßnahmen für erforderlich.

---

33 BayVGH (o. Fußn. 19), Rn. 120.
34 LAI-Ausschuss Luftqualität/Wirkungsfragen/Verkehr (o. Fußn. 2), S. 2 Kernsatz 8 Teil 1.
35 (o. Fußn. 32).
36 https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/170802-ergebnisprotokoll-nationales-diesel-forum.pdf?__blob=publicationFile, aufgerufen am 01.10.2017.
37 BayVGH (o. Fußn. 19), Rn. 143.
38 VG Stuttgart (o. Fußn. 22), Rn. 310.
39 (o. Fußn. 30).
40 http://www.bmub.bund.de/pressemitteilung/diesel-pkw-software-updates-reichen-nicht-aus-fuer-saubere-luft/, aufgerufen am 01.10.2017.
41 Linnartz (o. Fußn. 12), 86, 87.
42 BayVGH (o. Fußn. 19), Rn. 121, Rn. 141, Rn. 150.
43 LAI-Ausschuss Luftqualität/Wirkungsfragen/Verkehr (o. Fußn. 2), S. 10.
44 VG Düsseldorf, Urt.v. 13.9.2016 – 3 K 7695/15 – NVwZ 2017, 899, Rn. 43.
45 VG München, Urt.v. 21.6.2016 – M 1 K 15.5714 – juris.
46 (o. Fußn. 22), Rn. 305 f.
47 (o. Fußn. 30).

3. Verbleibende Gestaltungsspielräume

Bleiben für die Träger der Luftqualitäts- bzw. Luftreinhalteplanung eigentlich noch Wertungsspielräume übrig? Ein vollständiges Absehen von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge auf von Immissionsgrenzwertüberschreitungen betroffenen Straßenabschnitten hält der BayVGH allenfalls in atypisch gelegenen Ausnahmefällen für zulässig.[48] Eher denkbar ist möglicherweise ein Verzicht auf Verkehrsverbote bei der modernsten Schadstoffklasse »6d temp«.[49] Für die Ausgestaltung im Einzelnen sind dem Beschluss des BayVGH wohl keine zwingenden rechtlichen Vorgaben zu entnehmen. Der BayVGH spricht wiederholt von der gebotenen Erstellung eines Konzepts.[50] Der Beschluss spricht ferner die abstrakt-generellen gruppenbezogenen Ausnahmen von einem Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge an, hält sie sogar für partiell unumgänglich;[51] auch diese Art von Ausnahmen ist demzufolge aus Gründen der gebotenen Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen in Betracht zu ziehen.[52] Auch im Individualinteresse könnten nach Ansicht des BayVGH aus Gründen der Verhältnismäßigkeit Einzel-Ausnahmen geboten sein.[53] Schließlich hat der BayVGH auf die Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 47 Abs. 5 Satz 2, Abs. 5a Sätze 1 bis 4 BImSchG hingewiesen und die Notwendigkeit von deren Würdigung bei der endgültigen Fassung des Konzepts betont.[54] Einer Öffentlichkeitsbeteiligung korrespondiert aber eine zumindest eingeschränkte Ergebnisoffenheit (§ 47 Abs. 5a Satz 4 BImSchG).

4. Rechtliche Umsetzbarkeit von Verkehrsverboten

Bleibt die Frage nach der rechtlichen Umsetzbarkeit von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge, die nach § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG erforderlich ist, mit Hilfe des gegenwärtigen Instrumentariums der StVO. Von einem Tätigwerden des Verordnungsgebers – das ist nach § 6 Abs. 1 StVG der BMV – kann in absehbarer Zeit wohl nicht ausgegangen werden. Die rechtliche Umsetzbarkeit mittels des Instrumentariums der StVO ohne weiteres Tätigwerden des Verordnungsgebers wurde vom VG Düsseldorf[55] und vom VG Stuttgart[56] bejaht. Ein Revisionsverfahren ist im Düsseldorfer Fall beim BVerwG anhängig. Maßgebende Regelungen sind außerhalb von Umweltzonen danach § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG und § 45 Abs. 4 Halbsatz 1 StVO, ferner insbesondere das Zeichen 251 aus der Anlage 2 zu § 41 StVO mit Zusatzzeichen nach § 39 Abs. 3 StVO »gilt nur für Diesel«. Zudem könnte die Angabe abstrakt-genereller gruppenbezogener Ausnahmen erforderlich werden. Dass die Möglichkeit, andere Verkehrsarten durch Verkehrszeichen gleicher Art mit bestimmten Sinnbildern auszuschließen (Anlage 2 Nr. 26 Erläuterung Nr. 1 StVO), andere Schilderkombinationen ausschließt, erscheint wohl nicht zwingend. Auch für die Kundgabe von abstrakt-generellen Gruppenausnahmen könnte es praktikable Lösungen geben. Die vom BayVGH im Beschluss vom 27.02.2017[57] aufgezählten Zweifelsfragen stehen im Zusammenhang mit der Prozesssituation: Vollstreckungsverfahren, Bezogenheit auf das diesbezüglich schweigende zu vollstreckende Urteil, Ausschluss von Rechtsmitteln gegen Entscheidungen des VGH im Vollstreckungsverfahren nach § 152 Abs. 1 VwGO, anhängiges Revisionsverfahren beim BVerwG. Im Erkenntnisverfahren lassen sich solche Fragen wohl eher im Sinn einer europarechtskonformen Lösung entscheiden. Zumal der BayVGH ausgeführt hat, dass es schlechthin ausgeschlossen sei, dass alternativlos gebotene Schutzmaßnahmen deswegen unterbleiben, weil die StVO keine für deren Umsetzung gebotene Verkehrszeichen kennt.[58] Das VG Stuttgart sieht dies ähnlich.[59]

III. Prozessuales

1. Bestimmtheit des Klageantrags, Vollstreckbarkeit des Urteils

Was kann ein Betroffener oder seit dem Urteil des BVerwG vom 05.09.2013[60] auch ein nach § 3 UmwRG anerkannter Umweltverband im Streitfall vor den Verwaltungsgerichten mit der allgemeinen Leistungsklage gegen den Träger der Luftreinhalteplanung beantragen, um die Einhaltung der ihn betreffenden Immissionsgrenzwerte durchzusetzen? Es »soll« nach § 82 Abs.1 Satz 2 VwGO ein dem Bestimmtheitserfordernis genügender Klageantrag gestellt werden. Spätestens in der mündlichen Verhandlung muss dies geschehen (§ 103 Abs. 3 VwGO) bzw. der Vorsitzende hat auf eine dem Bestimmtheitserfordernis entsprechende sachdienliche Antragstellung hinzuwirken (§ 86 Abs. 3 VwGO), wenn er dazu in der Lage ist. Dieses Bestimmtheitserfordernis ist verknüpft mit dem Postulat der Vollstreckbarkeit. Der Klageantrag muss zu einer vollstreckungsfähigen Entscheidung führen können.[61] Insofern muss auch das angerufene Verwaltungsgericht zu einem vollstreckungsfähigen Urteilstenor gelangen können. Eindeutig muss das Rechtschutzbegehren zunächst in räumlicher Hinsicht sein. An welchem Ort, in welchem räumlichen Bereich sollen die betreffenden Immissionsgrenzwerte eingehalten werden?[62] Eindeutig muss angegeben werden, die Überschreitung welcher Immissionsgrenzwerte künftig unterbleiben soll.[63] Diese Zielvorgabe ist auch nach Auffassung des BVerwG entscheidend.[64] In zeitlicher Hinsicht wird das Rechtsschutzbegehren entsprechend der materiellen Rechtslage in gewisser Weise unbestimmt sein müssen, desgleichen hinsichtlich der Auswahl der durchzuführenden Maßnahmen. Die ge-

48 BayVGH (o. Fußn. 19), Rn. 154.
49 Umweltbundesamt (o. Fußn. 30).
50 BayVGH (o. Fußn. 19), Rn. 185 ff.
51 BayVGH (o. Fußn. 19), Rn. 159 f.
52 BayVGH (o. Fußn. 19), Rn. 177.
53 BayVGH (o. Fußn. 19), Rn. 160.
54 BayVGH (o. Fußn. 19), Rn. 193 f.
55 VG Düsseldorf (o. Fußn. 44).
56 VG Stuttgart (o. Fußn. 22), Rn. 247 ff.
57 BayVGH (o. Fußn. 19), Rn. 170 bis Rn. 179.
58 BayVGH (o. Fußn. 19), Rn. 184; ähnlich Rn. 163.
59 VG Stuttgart (o. Fußn. 22), Rn. 275.
60 (o. Fußn. 10).
61 BayVGH (o. Fußn. 19), Rn. 81.
62 BayVGH (o. Fußn. 19), Rn. 74.
63 BayVGH (o. Fußn. 19), Rn. 76.
64 BVerwG (o. Fußn. 10), Rn. 55.

schuldete Luftqualitätsplanung (Luftreinhalteplanung) muss nicht sofort zum Ziel führen, sondern – wie ausgeführt – lediglich den Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich halten. Es kann – wie ausgeführt – nur das tatsächlich und rechtlich Mögliche von den Trägern der Luftqualitätsplanung (Luftreinhalteplanung) verlangt werden. Das Verursacherprinzip muss beachtet werden. Es kommen – wie ausgeführt – nur verhältnismäßige Maßnahmen in Betracht. Wenn die im Luftqualitätsplan (Luftreinhalteplan) bisher vorgesehenen Maßnahmen objektiv nicht ausreichen, um den betreffenden Immissionsgrenzwert einzuhalten, ist Streit vorprogrammiert. Der Träger der Luftqualitätsplanung (Luftreinhalteplanung) wird behaupten, er habe das ihm zur Verfügung stehende Instrumentarium ausgeschöpft, die Immissionsbetroffenen bzw. die anerkannten Umweltverbände werden dies bestreiten. Vor allem wird darüber gestritten werden, welche Art von Maßnahmen noch geboten wäre. Es würde der Funktion des Erkenntnisverfahrens entsprechen, diesen Streit im Erkenntnisverfahren auszutragen und nicht das Vollstreckungsverfahren damit zu überfrachten. Von daher wäre es sicherlich sachgerecht, wenn ein Betroffener bzw. ein Umweltverband in einen Leistungsantrag verbindliche Vorgaben hinsichtlich der in Betracht kommenden Maßnahmenart aufnehmen würde, die der Planungsträger mindestens in die Luftqualitätsplanung (Luftreinhalteplanung) aufzunehmen hat.[65] Zwingend ist dies freilich nicht. Ersatzweise können auch rechtliche Prüfkriterien vorgegeben werden, die bei der Auswahl der zu treffenden Maßnahmen zu beachten sein sollen. Dass dies genügen kann, hat das BVerwG[66] durch die Formulierung »im Sinne eines Bescheidungsurteils« deutlich gemacht. Urteile können solche Prüfkriterien auch indirekt, mittelbar enthalten, in Gestalt des Normengefüges, auf das sie Bezug nehmen. Auch dies kann durch Auslegung und nicht durch »Unterlegung« ermittelt werden.

2. »Nachbessern« eines Urteilstenors im Berufungs- oder Vollstreckungsverfahren?

Reizvoll ist die Frage, ob und wie ein Urteilstenor »nachgebessert« werden könnte. Könnte dies im Erkenntnisverfahren ein Berufungsgericht auf eine Berufung des Trägers der Luftqualitätsplanung hin tun? Könnte es ggf. die Berufung des Trägers der Luftqualitätsplanung mit der Maßgabe zurückweisen, dass der Tenor einen bestimmteren Inhalt erhält? Damit auch der unterlegene Berufungsführer hinreichend klar erkennen kann, was von ihm verlangt wird? Auch wenn der unterlegene Berufungsführer damit einen von ihm selbst als nachteiliger empfundenen Ausspruch erhält, weil er auf fehlende Vollstreckbarkeit gehofft hat? Könnte dies im Vollstreckungsverfahren das Vollstreckungsgericht tun, indem es den ursprünglichen Titel durch Auslegung des Tenors in Zusammenschau mit den Entscheidungsgründen »weiterentwickelt« oder gar »fortschreibt«? Im Vollstreckungsverfahren ist das Vollstreckungsgericht gehalten, effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten (Art. 19 Abs. 4 GG).[67] Dies gebietet es, dem Rechtsschutzsuchenden, der einen rechtskräftigen verwaltungsgerichtlichen Titel erstritten hat, möglichst nicht hinterher entgegenzuhalten, dass dieser Titel wertlos sei. Auch unionsrechtlich ist ein effektives Vollstreckungsverfahren zur Durchsetzung der Maßgaben der Richtlinie 2008/50/EG geboten.[68]

3. Zu § 172 VwGO

Was die Anwendung von § 172 VwGO angeht, so kann es sich nur um eine analoge Anwendung im Hinblick darauf handeln, dass ein vom Gesetzgeber nicht bedachtes planerisches Handeln inmitten steht, das Ähnlichkeiten mit planerischen Entscheidungen mit VA-Charakter aufweist. Es ist an dessen Zweck zu erinnern, die öffentliche Verwaltung gerade in komplexen Vollstreckungsverfahren zu schützen. Wenn er nicht anwendbar wäre, käme über § 167 Abs. 1 VwGO nicht § 894 ZPO, sondern § 888 ZPO zur Anwendung.[69] Geschuldet ist nicht die Abgabe einer Willenserklärung, sondern planerisches Handeln nach verbindlichen rechtlichen Vorgaben.[70] Wenn § 172 VwGO als Vollstreckungsinstrument nicht ausreicht, gebietet Art. 19 Abs. 4 GG ohnehin den Rückgriff auf die zivilprozessualen Vorschriften.[71]

Dr. Rainer Schenk, *Vorsitzender Richter am VGH a.D., München.*

65 BVerwG (o. Fußn. 10), Rn. 56.
66 BVerwG (o. Fußn. 10), Rn. 56.
67 BVerfG, Beschl.v. 09.08.1999 – 1 BvR 2245/98 – DVBl 1999, 1646; Hilbert (o. Fußn. 26), 1139.
68 EuGH (o. Fußn. 1); BayVGH (o. Fußn. 19), Rn. 26 ff.
69 BayVGH (o. Fußn. 19), Rn. 67 a.E.
70 BayVGH (o. Fußn. 19), Rn. 69.
71 BVerfG (o. Fußn. 67).

Funktionsunterschiede – Respekt – Kommunikation

Die Gerichtsinstanzen, drei ungleiche Schwestern im Dialog*

A. Einleitung

Die Tagungsleitung erhofft sich von der Beschäftigung mit dem Thema des heutigen Nachmittags eine Qualitätssteigerung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Ob das der Fall sein kann, müssen Sie selbst beurteilen. Mit der von mir gegebenen Zusage übernehme ich die Verantwortung nur dafür, dass ich Sie womöglich langweile. Das versuche ich zu vermeiden. Das sperrige Thema ist allerdings anfällig, solche Empfindungen auszulösen. Dessen war ich mir bei der Vorbereitung gar zu sehr bewusst.

Das mir vorgeschlagene Thema enthält im Haupttitel zwei Unterstellungen. Danach sind erstens die drei Gerichtsinstanzen miteinander verwandt und zweitens sind sie ungleich. Verwandtschaft impliziert nach einem verbreiteten moralischen Verständnis die Pflicht, füreinander einzustehen. Verwandtschaft kann nach einer nicht seltenen Erfahrung gleichwohl Grund sein, schlecht übereinander zu reden. Wenn dann die Schwestern auch noch ungleich sein sollen, verstärkt das vielleicht das Gerede über andere, insbesondere über Abwesende. Für einen Dialog der drei Instanzen fehlen uns hier in Wustrau Bundesverwaltungsrichter. In meinem Vortrag, der ohnehin eher ein Monolog wird, will ich versuchen, den drei Instanzen gerecht zu werden. Die drei Aspekte meines Vortrags sind im Untertitel genannt. Herr Sennekamp wird sich des Hauptthemas eher mit praktischen Vorschlägen annehmen.

Mit drei Annäherungen will ich zu den Aspekten hinführen. Hans Kelsen, der bis heute berühmte Begründer der Reinen Rechtslehre, verfasste eine kleine Schrift mit dem Titel »Was ist Gerechtigkeit?« Und er begann seine Überlegungen mit der Frage des Pilatus, die wir am Karfreitag im Gottesdienst gehört haben: »Was ist Wahrheit?« In dem von der Bibel berichteten konkreten Dialog des Pilatus mit Jesus geht es um die christliche Wahrheit. Philosophen beschäftigen sich in der Erkenntnistheorie mit der Möglichkeit, die Wahrheit festzustellen. Hans Kelsen hatte anderes im Sinn, als er die Fragen nach Wahrheit und nach Gerechtigkeit nebeneinander stellte. Er betonte die hohe Bedeutung beider Fragen. Wir wissen, dass es kein richtiges Urteil mit einem falschen Sachverhalt geben kann. Gerechtigkeit setzt Wahrheit voraus. Für den Sachverhalt interessieren sich die drei Gerichtsinstanzen in unterschiedlicher Weise. Das ist vielleicht der bedeutendste Funktionsunterschied.

Dem zweiten Aspekt, dem Respekt, möchte ich mich mit einer Idee von Herta Däubler-Gmelin nähern. In ihrer Zeit als Bundesjustizministerin wollte die Politikerin eine große Justizreform verwirklichen, im Wesentlichen eine einheitliche Prozessordnung mit nur noch wenigen Besonderheiten in den verschiedenen Rechtswegen einführen. Das wurde unterfüttert mit der politischen Forderung, in die erste Instanz die besten Richter zu stecken, sozusagen an die Front. Das wirft Fragen auf. Sind die besten Richter nicht ohnehin schon längst in der ersten Instanz? Woran erkennen wir die besten Richter? Wer wessen Urteil aufheben darf? An der Besoldungsgruppe? Gibt es für Richter wie für Beamte eine Laufbahn mit klarer Benennung von unten und oben? Hängt der Respekt, den ein Richter verdient, von der Instanz ab, in der er wirkt? Was denken wir übereinander?

Zum Aspekt der Kommunikation fällt mir ein Bonmot ein, das – wenn ich mich nicht irre – von Horst Sendler stammt, dem verstorbenen Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts: Das Verwaltungsgericht entscheidet richtig, aber ohne Begründung. Das Oberverwaltungsgericht entscheidet falsch, dafür mit Begründung. Das Bundesverwaltungsgericht fügt der richtigen Entscheidung die zutreffende Begründung bei. Diese launige Sentenz lässt sich in gewisser Weise für alle drei Aspekte unseres Themas anbringen. Wir müssen uns entscheiden, was sie uns sagen will. Ist es besser, richtig ohne Begründung zu urteilen oder falsch mit Gründen? Für Jürgen Habermas ist vielleicht das Bemühen um eine rationale Begründung wertvoller als ein dezisionistisches Urteil. Der Urheber des Zitats zieht wahrscheinlich das Urteil des Verwaltungsgerichts dem des Oberverwaltungsgerichts vor. Richtig oder falsch, das scheint keine Frage zu sein. Dann würde als Funktionsunterschied durchschimmern, dass das Verwaltungsgericht schnell und hoffentlich richtig entscheidet mit ein paar Stichworten. So in etwa hatten wir es vom früheren Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Eckart Hien auf dem Bremer Verwaltungsgerichtstag 2004 gehört. Auch eine Respektlosigkeit lässt sich der launigen Bemerkung entnehmen. Wir können sie der nicht unbeliebten Sportart des OVG-Bashing zuordnen. Die erstinstanzliche Intuition, wir nennen sie Judiz, führt zum richtigen Ergebnis; das zweitinstanzielle Bemühen ist eben nicht gut, sondern nur gut gemeint; erst in der dritten Instanz kommen Können und Judiz zusammen. Wenn ich das Bonmot dem Aspekt der Kommunikation zuweise, dann deswegen, weil es dem Dialog schadet, eine andere Auffassung gar zu schnell als falsch zu bezeichnen. Um einen Irrtum zu vermeiden: Horst Sendler hat sich um den Dialog der Instanzen sehr verdient gemacht. Sollte die Sentenz von ihm stammen, dann wäre sie nur als guter Spaß gemeint.

B. Funktionsunterschiede

Die Funktionsunterschiede ergeben sich aus dem Gesetz. Das Verwaltungsgericht entscheidet seine Fälle in Anwendung des Untersuchungsgrundsatzes von A bis Z. Das gilt für die zweite Instanz kaum und für das Revisionsgericht gar nicht.

* Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Verfasser am 21.04.2015 bei einer Veranstaltung der Richterakademie in Wustrau gehalten hat. Die Vortragsform wurde beibehalten.

Um die Wahrheit, für die sich Pilatus interessierte, sorgt sich grundsätzlich nur die erste Instanz. Das ist jedenfalls der vom Gesetzgeber des Rechtsmittelrechts gewollte Normalfall. Das Bundesverfassungsgericht hat nichts dagegen. Es betont zum einen, dass Rechtsprechung den Sachverhalt und die Rechtslage klären müsse. Und es stellt zum andern fest, dass nach dem Grundgesetz eine einzige Instanz ausreiche, dass das Grundgesetz keinen Rechtsschutz gegen den Richter gewährleiste. Allerdings benennt die Verfassung auch die obersten Gerichte des Bundes. Sie sind offenbar institutionell garantiert (das war nebenbei gesagt ein bedeutsames Argument in der Debatte über die Zusammenlegung von Rechtswegen). Die Auflistung der obersten Gerichte muss etwas bedeuten. Wir kommen darauf zurück.

Zunächst schauen wir uns den Normalfall etwas genauer an. Es ist normal, das meine ich nicht normativ, sondern faktisch, dass Rechtsanwälte Probleme mit der Abfassung der Rechtsmittelschriften haben. Die Zulassung der Berufung oder der Revision zu erwirken ist ein Kunststück, das meistens misslingt. Meine Feststellung soll die Rechtsanwälte nicht in ihrer Berufsehre treffen. Zutreffend ist vielmehr, dass der Gesetzgeber die Zulassung der Rechtsmittel in der Regel nicht will und dass die Gerichte sich an diese Regel halten. Damit ist seit der Abschaffung der zulassungsfreien Berufung die Bedeutung der Verwaltungsgerichte immens gestiegen. Es geht nicht mehr an, von speziellen Fällen einmal abgesehen, sie als »Durchlaufstation« wahrzunehmen. Strafrichter und Strafverteidiger freuen bzw. ärgern sich seit jeher über sog. revisionssichere Strafurteile. Die Richter des Verwaltungsgerichts sind heutzutage in einer vergleichbaren Lage. Und so entwickeln manche Kollegen vom Verwaltungsgericht eine hohe Geschicklichkeit, mit einer zusätzlichen, beiläufig angefügten selbständig tragenden Erwägung, die dem Rechtsanwalt beim Schreiben der Zulassungsschrift entgeht, berufungssichere Urteile zu verfassen. Manche Kollegen vom Oberverwaltungsgericht suchen geradezu nach solchen Vorlagen, um den Zulassungsantrag zurückzuweisen. Orientieren wir uns am Ideal unseres Berufsstandes, bedeutet der Normalfall also, dass die erstinstanzlichen Richter, diese vor allen andern, die Pflicht haben, sich um den Sachverhalt – oder etwas pathetischer – um die Wahrheit zu kümmern. Der von mir geschätzte Altpräsident Wichmann, den sie auf dieser Tagung noch hören werden, hatte vor Jahren angemerkt, dass die vom Verwaltungsgericht Berlin vielfach zu entscheidenden Visafälle mit Scheineheverdacht, die bei den Kollegen nicht besonders beliebt sind, doch »richtige Rechtsprechung« verlangten. Man könne sich nicht hinter Rechtssätzen der Obergerichte verschanzen, sondern müsse selbst und eigenverantwortlich entscheiden, was Mann und Frau zusammenführe; das nehme einem kein Obergericht ab. Was für die Strafrichter selbstverständlich ist: Hat der Angeklagte nun das Portemonnaie gestohlen oder nicht? Das ist für diejenigen Verwaltungsrichter nun zur Pflicht geworden, auch wenn sie ihre Fälle lieber rechtlich als tatsächlich »lösen«. Soviel hier zur Sachverhaltsfeststellung. Wie sich die erstinstanzlichen Richter um die Rechtsfindung sorgen sollen, dazu später.

Worum kümmern sich die oberen Gerichte? Agieren das Oberverwaltungsgericht oder das Bundesverwaltungsgericht als Eingangsinstanz bzw. als erste (und einzige) Instanz, etwa bei Normenkontrollen bzw. in Beamtenfällen beim Bundesnachrichtendienst oder bei Verkehrsprojekten, gleichen sie den Verwaltungsgerichten. Aber das bleibt die Ausnahme. Fangen wir mit dem Bundesverwaltungsgericht als Revisionsinstanz an, dem Regelfall. Rechtssachen von grundsätzlicher Bedeutung stehen im Vordergrund. Die Divergenz, von manchen als Unterfall der grundsätzlichen Bedeutung verstanden, was mich nicht überzeugt, erlaubt die Revision zur Verteidigung des bereits höchstrichterlich Geklärten. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit im Einzelfall sind hingegen kein Revisionsgrund. Die Verwaltungsgerichtsordnung nennt eine Ausnahme. Verfahrensfehler führen zur Revision. Wenn sie dem Gericht unterlaufen, zumeist im Einzelfall, ohne dass daraus eine grundlegende Verkennung des Verfahrensrechts mit Auswirkung auf andere Fälle zu schließen ist, fehlt ihnen, so sollte man meinen, die grundsätzliche Bedeutung. Aber unser Prozessgesetz nimmt die Prozessregeln sehr ernst, erklärt Verstöße gegen einige von ihnen sogar zu absoluten Revisionsgründen. Das kleine Einmaleins muss stimmen! Das Bundesverwaltungsgericht, das bei einer aus anderen Gründen eröffneten Revision nicht an die Revisionsgründe gebunden ist, darf in den Fällen, in denen lediglich ein Verfahrensfehler durchgreift, nur diesen würdigen. Wir sehen daran: Der in den 1970er Jahren als Neuigkeit diskutierte »Grundrechtsschutz durch Verfahren« galt für die Verwaltungsgerichtsordnung schon immer. Und was lernen wir daraus? Von den Verfahrensfehlern abgesehen, haben wir das Bundesverwaltungsgericht, um die im Einzelfall auftauchenden Fragen von einer darüber hinausgehenden Bedeutung zu beantworten. Allerdings beantwortet das Bundesverwaltungsgericht dann nicht allein die bedeutsamen Fragen, wie es der Gerichtshof der Europäischen Union auf eine Vorlagefrage hin tut. Das Bundesverwaltungsgericht behandelt gleich alle Aspekte des Falls, auch die bloß im Einzelfall interessanten. Und es muss auch immer, wenn die Sache bei ihm landet, alle relevanten Aspekte behandeln. Die deutschen Höchstgerichte entgehen nicht dem an sie herangetragenen Einzelfall. Das unterscheidet sie vom US-Supreme Court, der sich dem jeweiligen Fall nach eigenem Ermessen öffnet oder verschließt. Entscheidet das Bundesverwaltungsgericht die zur Revision zugelassenen Fälle durch, dann wird das Grundsätzliche *und* das Beiläufige entschieden. Dessen Lösung ist allerdings nicht mehr als – mit einem Wort aus der Hochseefischerei – Beifang. Manchmal nimmt das Bundesverwaltungsgericht den Beifang arg wichtig; ich komme darauf noch zu sprechen.

Das Oberverwaltungsgericht ist ein Zwitter aus Bundesverwaltungsgericht und Verwaltungsgericht. Historisch gesehen, wir schauen zurück zur Gründung der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe, war es – so der vor gut 150 Jahren gegründete Badische Verwaltungsgerichtshof – das erste echte Verwaltungsgericht oberhalb der Ebene verwaltungsinterner Eigenkontrollen. Auch nach der Herausbildung der Verwaltungsgerichte war das Oberverwaltungsgericht für lange Zeit kein Zwitter, sondern ein weiteres Verwaltungsgericht nach dem erstinstanzlichen Gericht. Es konnte und musste in der Berufung und Beschwerde alles nach denselben Regeln entscheiden wie die erste Instanz. Seine Existenz gab dem Verlierer eine neue Chance, einen zweiten Versuch. Das ist mit dem Zulassungsrecht, wenn das Verwaltungsgericht nicht von sich aus die Berufung zugelassen hat, vorbei. Die Zulassungsgründe sind zunächst wie beim Bundesverwaltungs-

gericht grundsätzliche Bedeutung, Divergenz und Verfahrensfehler, darüber hinaus aber auch das Vorliegen besonderer tatsächlicher oder rechtlicher Schwierigkeiten sowie ernstliche Richtigkeitszweifel. Diese beiden Gründe sind der richtigen Lösung des Einzelfalls verpflichtet. Sie lassen sich zusammenfassen in der Formel: Das kann das Verwaltungsgericht wohl oder übel nicht so richtig! Wohl nicht so richtig, wenn es schwierig wird; und übel wäre es, wenn einiges für einen Fehler spricht. Das Zulassungsrecht macht das Oberverwaltungsgericht zum Zwitter. Es wird nur dann zum Gericht der zweiten Chance, wenn es selbst das zulässt. »Wenn« ist vom Gesetz konditional gemeint, »wenn« kann aber auch voluntativ gehandhabt werden. Da schwingt vielleicht mit, für wie falsch man das Urteil hält, für wie hilfsbedürftig den Verlierer, für wie interessant das Problem des Falls einerseits und andererseits, für wie lästig die Hauptsache erscheint, für wie belastet der Senat ohnehin schon ist, für wie wenig sich die Zulassung am Ende, das heißt im Ergebnis, voraussichtlich lohnen würde. Professor Ulrich Ramsauer hat auf dem Münsteraner Verwaltungsgerichtstag 2013 beklagt, dass die Zulassungsquoten sich von Bundesland zu Bundesland, sogar von Senat zu Senat stark unterschieden, was vor allem an der Handhabung des Darlegungserfordernisses liege, und als Abhilfe eine stete Diskussion und Vergewisserung über die Standards innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit gefordert. Womit ich an dem Punkt angelangt bin, der Tagungsleitung zuzugestehen, dass ihre Themenwahl für diesen Nachmittag doch nicht so übel ist.

Bis jetzt habe ich das Rechtsmittelrecht durchgemustert mit dem Fazit, dass den oberen Gerichten etwas von den Möglichkeiten des Verwaltungsgerichts fehlt. Nun will ich ein paar Bemerkungen machen dazu, was die Obergerichte der ersten Instanz voraushaben. Im Einzelfall haben sie nach dem Grundmotto des Rechtsmittelrechts – Ober sticht Unter – das letzte Wort. Aber das limitierte Zulassungsrecht schränkt wie gesagt das letzte Wort doch stark ein. Was sagt es uns, wenn höhere Gerichte etwas gesagt haben? Eine rechtliche Bindung tritt nur im Fall der Zurückverweisung inter partes ein; allein in der Normenkontrolle und bei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts kann eine Bindung inter omnes eintreten. Warum halten sich Verwaltungsrichter dennoch häufig an Entscheidungen höherer Gerichte? Um nicht aufzufallen? Um nicht die Berufung oder Revision zulassen zu müssen? Um die Sache nicht zurückzubekommen? Um demjenigen, der am Ende voraussichtlich verliert, die weiteren Kosten zu ersparen? Um das Urteil mit einem Zitat statt mit einer ausführlichen Begründung schneller zu schreiben? Oder vielleicht doch eher aus einem anderen Grund, nämlich weil die obergerichtliche Entscheidung überzeugt? Oder noch anders: weil sie – deren Überzeugungskraft einmal im Dunkeln belassend – eine obergerichtliche Entscheidung ist? Ober *soll* Unter stechen? Eine Rose ist eine Rose ist eine Rose; das ist ein Satz der Poesie. Eine höchstrichterliche Entscheidung ist eine höchstrichterliche Entscheidung ist eine höchstrichterliche Entscheidung; das ist ein Blüte des Grundgesetzes. Nur zart, nicht geschrieben, nicht zwingend. Es gibt die obersten Bundesgerichte, das zu ihnen hinführende einfache Rechtsmittelrecht, den Gemeinsamen Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes »zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung«, wie es im Grundgesetz heißt. Was sollte das alles, wenn ich Verwaltungsrichter sage: ist mir doch egal! Ich darf anders entscheiden, in richterlicher Unabhängigkeit. Aber auch hier ist wiederum daran zu erinnern, dass diese Unabhängigkeit nicht mir zuliebe, sondern im Interesse der richtigen Entscheidung für die Beteiligten eingeräumt ist. Das Rechtsstaatsprinzip teilt sich in Gerechtigkeit und Rechtssicherheit. Die Rechtssicherheit zeichnet sich durch Vorhersehbarkeit aus. Gerade bei den normativen Setzungen, die sich die Rechtsprechung immer wieder leistet, leisten muss, weil nicht alles restlos überzeugend zu begründen ist, kommt es auf die Wiederkehr des Gleichen an. Es ist die Wiederholung des Gleichen von Urteil zu Urteil, die die Willkür meidet. Darin liegt ein Geltungsmotiv des angelsächsischen case law, das Abweichungen vom Gleichen verbietet, wenn man nicht ein Merkmal der Ungleichheit findet. Es steht auch für das Kontinentalrecht nicht im Belieben, sondern ist begründungsbedürftig, vom höheren Judikat abzuweichen. Ist die Innovation, die kreative Auslegung, die Rechtsfortbildung ein Geschäft vornehmlich des Höchstgerichts? Darüber machten sich die Professoren Marion Albers und Christoph Schönberger in ihren Vorträgen mit dem Titel »Höchstrichterliche Rechtsfindung und Auslegung gerichtlicher Entscheidungen« auf der Staatsrechtslehrertagung in Münster 2011 lesenswerte Gedanken. Wann und wie die unteren Gerichte von höherer Judikatur abweichen sollten, werde ich noch behandeln.

C. Respekt

Die Funktionsunterschiede habe ich im Wesentlichen aus einer Beobachterperspektive beschrieben. Mit dem zweiten Hauptstichwort Respekt nehme ich eher eine Teilnehmerperspektive ein. Denn es geht beim Dialog der drei Gerichtsinstanzen ja nicht um die Achtung, die die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Öffentlichkeit, bei den Bürgern und den sie repräsentierenden Abgeordneten, bei den Rechtsanwälten, den Behördenmitarbeitern, aber auch bei den Richtern der anderen Gerichtsbarkeiten erworben oder verloren hat. Da hätten wir einen Kessel Buntes mit Urteilen und Vorurteilen, den ich hier nicht ausschütten werde. Nein, wir reden über die drei Schwestern. Darüber, wie die drei übereinander reden. Was sie voneinander halten. Wie sie sich zueinander verhalten. Für diesen Abschnitt des Vortrags wären empirische Untersuchungen hilfreich. Ich habe sie nicht und kann nur auf die eigene Anschauung zurückgreifen.

Einige Fragen, die sich jeder selbst beantworten kann, zur Einstimmung: Würden wir uns als Richter an einem Verwaltungsgericht an das Oberverwaltungsgericht und an das Bundesverwaltungsgericht befördern lassen? Wenn ja, nur wegen des höheren Gehalts? Wegen des höheren Renommees? Auch wegen der anderen Tätigkeit? Wenn auch wegen der Tätigkeit: Weil sie an sich interessanter ist? Oder nur, weil wir eine berufliche Abwechslung anstreben? Wenn wir uns nicht zum Oberverwaltungsgericht, nicht zum Bundesverwaltungsgericht befördern lassen würden, warum nicht? Nur wegen des unerwünschten oder familiär ungünstigen Ortswechsels? Wegen der anderen Tätigkeit? Wegen der selteneren mündlichen Verhandlungen? Weil ich lieber mehr und schneller entscheide? Weil ich gerne viel als Einzelrichter entscheide? Weil mir die Arbeit am höheren Gericht nicht liegt? Weil ich nicht *gut* genug bin? Weil ich nicht diese Ver-

antwortung haben will? In welcher Instanz gibt es relativ betrachtet mehr sympathische Kollegen? Mehr schwierige und egomanische Kollegen? Die interessantesten Kollegen? Was macht es aus, dass die Kollegen im Verwaltungsgericht im Durchschnitt jünger sind als die an den anderen Gerichten? Wie wirkt es sich auf das Betriebsklima aus, wenn die Richter von weither anreisen und nicht immer präsent sind? Ist die Entscheidung im Spruchkörper vorzugswürdig? Wie unterscheiden sich Kammer, OVG-Senat und BVerwG-Senat? Wenn wir uns an Berichte erinnern über Streit in anderen Spruchkörpern, wo, an welchem Gericht ging es nach den Gerüchten am schärfsten zur Sache?

Ich werde Ihnen jetzt nicht meine persönlichen Antworten auf diese Fragen verraten. Sondern einige Eindrücke schildern. In einer Stadt wie Berlin, wo der berufliche Wechsel an das Obergericht nicht mit einem privaten Umzug oder ähnlichen Unannehmlichkeiten verbunden ist, gibt es bei den Richtern des Verwaltungsgerichts, so scheint mir, wenig Vorbehalte gegenüber dem Oberverwaltungsgericht. Die Kreise der Bewerber um R 2 – Stellen am VG und am OVG dürften eine große gemeinsame Schnittmenge haben. Demgegenüber ist es bei Amtsrichtern, auch bei manchen Sozialrichtern ausgeprägt, sich gegen einen Wechsel zu sperren. Vermutlich hat die langjährige Tätigkeit als Einzelrichter bzw. einziger Berufsrichter im Spruchkörper die Arbeitsweise bei etlichen *so* geprägt, dass sie Veränderungen, ein sich Einfügen scheuen. Die Kammer im Verwaltungsgericht hat wohl immer noch, trotz der vielen Einzelrichtererledigungen, eine sittenbildende Kraft als Kollegialorgan. Der für die Kammerentscheidung notwendige Abgleich zwischen drei Berufsrichtern schützt auch vor den Auswüchsen, mit denen eine vereinzelte Richterpersönlichkeit auffallen kann. Von keinem Zweifel angenagte Selbstdarsteller und Missionare sind mir in der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht bekannt. Oder fast nicht. Strafrichter und Jugendrichter sind da ganz anders öffentlich in Erscheinung getreten mit Büchern, Interviews und Fernsehauftritten. Von Verwaltungsrichtern hören wir selten öffentliche Erklärungen, dass irgendeine Spruchpraxis grundverkehrt sei.

Wir hören so etwas allerdings im Gespräch unter Kollegen. Ich möchte bei diesen Kollegengesprächen alle graduellen Unterschiede ausblenden und nur noch zwei Typen unterscheiden. Zum einen die fachliche Meinungsäußerung. Zum andern die Herabwürdigung. Den zweiten Typ bekomme ich am Oberverwaltungsgericht leider öfter mit, als mir lieb ist. Denn ich liebe es überhaupt nicht, wenn in der Diskussion über eine beantragte Berufungszulassung gesagt wird, das Urteil des Verwaltungsgerichts sei schlecht oder sogar sehr schlecht. Manchmal gewürzt mit dem Namen des Richters oder mit der Draufgabe, das sei wieder ein echter Müller (um einen gegriffenen Namen zu verwenden). Im Gespräch innerhalb eines Spruchkörpers können wir solches Gerede als Ausdruck des jeweiligen Charakters abtun – allerdings kommt die Geisteshaltung, die andere klein macht, mitunter auch in dem Beschluss zum Ausdruck – auf den Schreibstil werde ich nachher noch eingehen. Unangenehmer stößt ein solches Gerede auf, wenn es den Spruchkörper verlässt, womöglich in Fortbildungen zu hören ist. Hier in Wustrau soll vor einigen Jahren eine Richterin des Bundesverwaltungsgerichts ihren Fachvortrag so aufgezogen haben, dass sie nacheinander angebliche Fehlurteile der Oberverwaltungsgerichte besprach. Das sollte den zahlreich anwesenden Richtern der ersten Instanz wohl schmeicheln und gehörte in die erwähnte Kategorie des OVG-Bashings; der Richter vom Verwaltungsgericht, der mir davon berichtete, neigt zu menschenfreundlichen Bewertungen und war doch ganz unangenehm berührt von der Art der Kritik.

Wann kommt es zur Herabwürdigung? Ich wage eine grob vereinfachende Zusammenfassung. Die Kritik von »oben nach unten« – das sei in Anführungszeichen gesetzt, also die Kritik von »oben nach unten« hat im Generalbass die Melodien »Die können es nicht« oder »Die wollen es nicht«. Die Melodien von »unten nach oben« lauten »Die haben keine Ahnung« oder, in seltenen Fällen, »Die fordern es so einfach, aber wir müssen es mühevoll machen«. Woran sich Unterschiede zeigen, die wir im Abschnitt über die Funktionsunterschiede schon benannt haben. Die höheren Gerichte rühmen sich höherer Rechtskunde und rügen Bequemlichkeit. Die unteren Gerichte vermissen bei den höheren Gerichten die Lebensanschauung aus einer größeren Zahl von Verfahren und manchmal das Verständnis für Praktikabilität oder für die Arbeitslast. In diesen Unterschieden bildet sich ab, wer seine Hauptaufgabe in der Rechtsauslegung und Rechtsfortbildung sieht und wer sich um den Sachverhalt zu kümmern hat.

Wie die drei Schwestern übereinander reden – sozusagen in Abwesenheit der anderen – und was sie voneinander halten, habe ich angesprochen. Nun dazu, wie sie sich zueinander verhalten, miteinander umgehen. Da ist als erstes der »Urteilsstil« zu nennen. Es geht dabei nicht um Aufbaufragen, die wir den Referendaren nahebringen müssen, sondern um den Umgang mit den Entscheidungen anderer Gerichte. Das betrifft vor allem die Entscheidung des Vordergerichts, die uns im Rechtsmittelzug vorliegt. Dazu zur Auffrischung etwas vom Lernstoff aus unserem ersten Semester Jura, erste Studienwoche. Wir lernten damals den Ausspruch kennen: »Zwei Juristen, drei Meinungen«. Ich werde mehrmals in der Woche daran erinnert, weil an der Tür eines wichtigen Raums im OVG das Schild hängt: »Zwei Juristen, drei Meinungen, eine Bibliothek«. Warum wird die Weisheit aus dem Studium so oft vergessen? Das schon genannte Rechtsmittelmotto »Ober sticht unter« wandelt sich zu »Ober schlägt unter«. Eine andere Meinung ist keine abweichende Meinung, sondern eine falsche Meinung. Nun verlangt das Rechtsmittelrecht, dass ggf. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit bejaht werden oder ein Verfahrensfehler. So steigen wir dann in den Beschluss ein. Ganz in Ordnung, tut niemandem weh, ist der Gesetzestext. Aber danach reicht es doch, im Tatbestandsteil eines Urteils die Ansicht des Vordergerichts darzustellen und in den Entscheidungsgründen die Normen zu benennen, die wir für einschlägig halten, die Tatbestandsmerkmale so auszulegen, wie wir das für richtig halten, und so weiter. Der Leser merkt, was wir anders sehen und was gleich. Und wenn es wirklich mehr als eine andere Auffassung, wenn es wirklich ein Fehler war, sollten wir unsere Entscheidung keinen Deut anders schreiben. Fehler meint hier, dass der Richter, wenn er selbst an den Umstand gedacht hätte, sich anders verhalten hätte. Verbalklatschen sind auch insoweit nicht notwendig. Es gilt statt der Weisheit aus dem Studium die Binsenweisheit des Lebens: Fehler machen wir alle.

Leider lesen wir in veröffentlichten Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte und des Bundesverwaltungsgerichts Abwertendes, und das ohne Not. Ich jedenfalls habe am OVG noch nie den Satz geschrieben: »Das Verwaltungsgericht verkennt …«. Auch das Wort »rechtsirrig« ist vermeidbar. Mir kommt bei diesem Wort immer das Substantiv Irrer in den Sinn.

Von einer unauffälligen Respektlosigkeit ist zu sprechen, wenn ein Obergericht in seinen rechtlichen Ausführungen kein Urteil einer tieferen Ebene zitiert, es sei denn, es sei unvermeidlich. Das gibt es durchaus, mir wurde davon berichtet. Das bei mir »oben« und »unten« in Anführungszeichen stehen, habe ich schon gesagt. Und dass die erstinstanzlichen Entscheidungen im Rechtsprechungsdialog beachtlich sind und Erwähnung verdienen, werden wir im Abschnitt Kommunikation hören.

Nebenbei bemerkt: Wir hatten einen schon vor Jahren pensionierten Vorsitzenden an meinem OVG, der nie ein unfreundliches Wort auf das Verwaltungsgericht verwandte, so sehr er auch von dessen Entscheidung abweichen mochte. Aber der Kläger- oder der Beklagtenseite begegnete er immer wieder mit einer verbalen Schärfe, dass sich manch ein Rechtsanwalt zu Recht bei mir beschwerte. Das ist auch nicht schön, gehört aber nicht zum Thema des heutigen Nachmittags.

Im Ton vergreifen sich nicht nur die höheren Gerichte gegenüber den unteren Gerichten. Mir missfallen manchmal, seltener auch Äußerungen in Entscheidungen über höhere Gerichte. Jedes Gequengel, dass man sich einem Judikat des Bundesverwaltungsgerichts nur nolens volens anschließe, gehört sich m.E. nicht. Wir pflegen in Deutschland den kontinentaleuropäischen Urteilsstil, der im Unterschied zum angelsächsischen Urteilsstil die Persönlichkeit des Richters möglichst ausblendet. Also sollten wir dem Leser Kostproben unseres Charakters ersparen. Eine einzige anzuerkennende Ausnahme gibt es in Deutschland: Die Sondervoten von Verfassungsrichtern. Zuletzt hat mich immer wieder Gertrude Lübbe-Wolff mit ihren brillant formulierten Abweichungen beeindruckt. Sie hat übrigens nie gequengelt. Quengeln ist der Stil der schlechten Verlierer.

Wenn wir anderer Meinung als das höhere Gericht sind, womöglich schon wiederholt anders geurteilt hatten und uns ihm jetzt anschließen, und das nicht aus Überzeugung, sondern weil es höheren Orts so entschieden ist, können wir – falls wir uns denn überhaupt distanzieren wollen – zum Ausdruck bringen, dass sich der eigene Spruchkörper im Interesse der Einheitlichkeit des Rechts der Ansicht des höheren Gerichts anschließe. Mit einer solchen Formulierung stimmen die schriftlichen Urteilsgründe mit den wahren Urteilsgründen überein.

Der Umgang der Schwestern miteinander, den ich eben ansprach, betraf das, was der Anstand verlangt, die Höflichkeit. Die Schwestern sollten aber auch respektieren, was das Geschäft der jeweils anderen ist. Das ist sozusagen der funktionale Respekt. Im Abschnitt über die Funktionsunterschiede habe ich schon angesprochen, wer für den Sachverhalt besonders verantwortlich ist und wieso eine ober- oder höchstgerichtliche Rechtsauffassung eine besondere Beachtlichkeit verdient. Daraus folgen Obliegenheiten der unteren gegenüber den höheren Gerichten und der höheren gegenüber den unteren. Meine Faustformel für die Perspektive des unteren Gerichts lautet: Ich folge einer höhergerichtlichen Rechtsauffassung, die ich nicht teile, solange ich sie nicht für unvertretbar halte. Ausnahmsweise nehme ich einen Anlauf, die höhergerichtliche Rechtsauffassung zu ändern. Dazu gleich im Abschnitt Kommunikation. Für die Perspektive des höheren, insbesondere des Revisionsgerichts müsste man eigentlich mehrere Regeln der Zurückhaltung formulieren.

Erstes Beispiel aus meiner Praxis am OVG. Ausländerrecht. Die Befristung der Wirkungen der Ausweisung muss nach der letzten Rechtsprechungsänderung des Bundesverwaltungsgerichts vom Verwaltungsgericht gleich mitverarztet werden. Da kommen dann drei Jahre heraus oder vier, zum Beispiel. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit? Die hat immer jemand, in Berlin eher die Behörde, die zum Beispiel fünf Jahre verlangt. Die richtige Jahreszahl steht am Ende eines komplexen Wertungsvorgangs. Sehr gut möglich, dass die Wertung zweiter Instanz etwas anders ausfällt als die erster Instanz. Der Nachbarsenat lässt in diesen Fällen fast immer die Berufung zu. Andererseits hat sich der Gesetzgeber im Grundsatz für eine einzige Gerichtsinstanz entschieden. Unser Senat lässt in diesen Fällen fast nie die Berufung zu.

Zweites Beispiel aus der Beobachtung des Bundesverwaltungsgerichts. Manchmal juckt das Ergebnis im Einzelfall. Dann besteht eine gewisse Versuchung, über die Verfeinerung von Rechtssätzen in der Auslegung einer Norm die Sache umzustoßen. Aber damit ist der Geist aus der Flasche, neues Divergenzmaterial geschaffen für die nachfolgenden Fälle. Dabei wird manchmal vergessen, dass wichtige Adressaten der höchstrichterlichen Entscheidungen die Sachbearbeiter in den Behörden sind, die Orientierung suchen und bei einem *zu* feinen Gewebe den leitenden Faden nicht mehr erkennen können. Kritisch ist schon das Bedürfnis zu sehen, die eigene Wertung zur Einzelfallgerechtigkeit an die Stelle der Wertung des Vorderrichters zu setzen. Der hat sich doch *auch* etwas dabei gedacht. Machen wir uns nichts vor: Es ist immer ein subjektiver Faktor in der sogenannten Rechtsanwendung dabei. Die Professoren Albers und Schönberger und viele mehr bestätigen das. Dann soll bitte der *gesetzliche* Richter subjektiv sein. Kritikwürdig ist wie gesagt auch das zu feine Gewebe an Rechtssätzen. Wenn denn unbedingt der Einzelfall anders entschieden werden soll, dann besser mit einer dunklen Begründung, die nicht verallgemeinerungsfähig ist. So dunkel wie beim Europäischen Gerichtshof muss es ja nicht werden.

Das Bundesverwaltungsgericht hat eine Dogmatik entwickelt, um an den Sachverhalt heranzukommen. Die Rechtspflicht zur Sachverhaltsaufklärung ist ein Anknüpfungspunkt für einen Verfahrensmangel. Die Verletzung von Beweiswürdigungsgrundsätzen wäre grundsätzlich eine Verletzung des sachlichen Rechts. Dazu rechnen die Anforderungen an die gerichtliche Überzeugungsbildung, für die es einer hinreichenden Tatsachengrundlage bedarf. Gegen diese Rechtsprechung ist im Prinzip nichts zu sagen, gesündigt wird nur dann und wann in der Anwendung.[1]

1 Vielleicht ist das Urteil des BVerwG vom 19.02.2015 – BVerwG 1 C 13.14 – so ein Fall: »Die Aufrechterhaltung der Suchmeldung hält sich im Rahmen des Widmungszwecks der Datenbank. Danach ist der Zweck einer wegen Raubkunstverdachts aufgenommenen Suchmeldung nicht schon mit dem Auffinden des gesuchten Kulturguts erreicht, wenn über dessen endgültiges Schicksal noch keine Klarheit besteht. Die gegenteilige Annahme des Berufungsgerichts, der Zweck der Suchliste bestehe allein darin, Betroffene bei der Suche nach verschollener Raubkunst zu unterstützen, beruht auf einer zu schmalen Tatsachengrundlage und genügt damit nicht den Anforderungen an die richterliche Überzeugungsbildung.«

Problematischer scheint mir, die Dogmatik beiseitezuschieben und die Sachverhaltswürdigung zur eigenen Aufgabe zu erheben. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Sondergebiet der Entschädigung für eine überlange Verfahrensdauer keine profilierten Rechtssätze geprägt, im Unterschied zu anderen Bundesgerichten; alles sei eine Würdigung im Einzelfall. Und dann trifft es Entscheidungen, bei denen das Tatsachengericht die Rechtssätze richtig gesehen, den Sachverhalt richtig festgestellt und gleichwohl einen Subsumtionsfehler begangen haben soll. Es verstoße gegen den Wertungsrahmen, wenn eine Entschädigung z.B. für 10 Monate statt für 18 Monate herauskomme. Ich meine: Hände weg vom Einzelfall.

D. Kommunikation

Nach den Funktionsunterschieden und dem Respekt geht es um die Kommunikation der drei Schwestern. Tagungen wie diese sind gut dafür. Und Tagungen zum materiellen Recht mit Richtern der drei Instanzen können ebenfalls lohnend sein. Es macht auch etwas aus, das sage ich als Richter eines Oberverwaltungsgerichts, ob man den Verfasser des erstinstanzlichen Urteils kennt oder nicht. Der liest ja Deine Entscheidung. Scharfe Formulierungen sind ihm – wenn du ihn kennst – sozusagen ins Gesicht gesagt. Persönliche Kenntnis macht es leichter, beiläufig oder gezielt zu erfahren, womit sich die erste Instanz herumschlagen muss. Neue Entwicklungen kommen ja erst verspätet in den weiteren Instanzen an, wenn überhaupt. Manchmal warten die Kollegen auf eine obergerichtliche Entscheidung und die Oberrichter merken das gar nicht. Ich freue mich über solche Hinweise. Wir ziehen dann durchaus Sachen vor.

Wir sollten uns auch nicht zu vornehm sein, mal nachzufragen: »Wie macht Ihr das denn so«. Das Berufungszulassungsrecht hat neben den Vorteilen, die sich der Gesetzgeber von seiner Einführung versprochen hat, den Nachteil, dass das Oberverwaltungsgericht in kleinen Rechtsgebieten wenig praktische Erfahrung hat. Das Verneinen der Zulassungsgründe spielt sich am Rande eines weiten Feldes ab. Wie sagte ein Oberverwaltungsrichter mal: »Schlimm, wenn wir zulassen müssten.« Auch Bundesverwaltungsrichter beklagen öffentlich, dass es für eine gute Entscheidung der Anschauung aus einer hinreichenden Zahl von Fällen bedürfe. Der vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Grundsatz der materiellen Subsidiarität wird explizit damit begründet, die Expertise der Fachgerichte einholen zu wollen.

Das sollte m.E. Konsequenzen auch für die Abfassung von Urteilen haben. Tauchen neue Rechts- oder Sachfragen auf – ich nenne als Beispiel aus meiner Tätigkeit im Personalvertretungsrecht die Jobcenter, bei denen seit der gesetzlichen Neuregelung im Jahr 2011 die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Personalvertretungen von Jobcenter und den Rechtsträgern immer noch Schwierigkeiten bereitet – dann will sich das Bundesverwaltungsgericht verständlicherweise nicht zu früh festlegen, außerdem mischt das Bundesarbeitsgericht in Bezug auf die Schwerbehindertenvertretung mit, und die Höchstgerichte übersehen nicht alle denkbaren Fallkonstellationen. In solchen Fällen kann es sich anbieten, passende Entscheidungen mit obiter dicta anzureichern. Ich meine nicht ein obiter dictum, in dem unnötigerweise steht, was gelten soll, das wäre eine Vorfestlegung. Ich meine eine die Entscheidung nichttragende Ausführung zu Problemen, auf die es im konkreten Fall wegen der tragenden Begründung nicht ankommt. Ein solches obiter dictum formuliert Fragen, keine Antworten. Es enthält vielleicht Duftmarken, die wertvoll sein können: »Die Kammer neigt dazu, dass …« Ein obiter dictum »von unten nach oben« führt Problemfelder vor Augen. Das »von oben nach unten« nebenbei Gesagte ist gar zu oft, und dann problematisch, eine obergerichtliche Ermahnung: »Wir werden so entscheiden, falls wir mal einen Fall dazu bekommen.« Es kann auch die Einladung an die unteren Gerichte sein, bisher Gesichertes als womöglich wieder offen anzusehen und gute Argumente dafür oder dagegen zu liefern. Eine solche Einladung kann zu begrüßen sein. Zu begrüßen ist natürlich umgekehrt auch, wenn das Revisionsgericht seine Linien nicht immer wieder neu zieht. Es gibt Senate des Bundesverwaltungsgerichts, die ich für *zu* kreativ halte. Bei der Stange zu bleiben, das ist in gewisser Weise ein der Fachwelt und den unteren Instanzen geschuldeter Respekt. Wie sagte ein Kollege zur beamtenrechtlichen Ämterstabilität: »Einen gefällten Baum stellt man nicht wieder auf.«

Mit der Rechtsprechungsänderung verlassen wir das obiter dictum. Faktisch kommen die Rechtsprechungsänderungen – bei unveränderten Gesetzesbestimmungen – meist von oben. Einem Ideal entspräche eher die Änderung, die aus der Tiefe kommt. Das Verwaltungsgericht erkennt anhand des ihm vorliegenden Falls, dass es so wie bisher nicht weitergeht. Nach meiner vorhin genannten Faustformel, alle Rechtsauffassungen des höheren Gerichts zu übernehmen, es sei denn, man hielte sie für unvertretbar, bedarf es des *richtigen* Falls, nicht selten des eindrucksvollen Sachverhalts, um einen Anlauf zu wagen. Das darf dann kein Alltagsurteil sein. Eine umfangreiche ausgefeilte Begründung tut not. Und sie überzeugt weiter oben oder sie überzeugt nicht. Ein Anlauf ist gut. Ein Anlauf ist genug. Wir reiten nicht wie Don Quixote aussichtslose Attacken auf Windmühlenflügel.

E. Schluss

Ich komme zum Schluss mit folgenden Ergebnissen. Die im Titel des Vortrags enthaltenen Unterstellungen haben sich bestätigt. Die drei Instanzen sind familiär verbunden, und zwar fast immer im Guten, nicht im Schlechten. Ihr Dialog funktioniert. Meistens. Die Schwestern wissen, was sie können und wofür sie zuständig sind, und mischen sich nur selten in die Angelegenheiten der anderen ein. Jedermann mag selbst entscheiden, wer von den dreien die Schönste ist.

Dr. Christoph Heydemann, *Vorsitzender Richter am OVG, Berlin.*

Wissenschaftliche Mitarbeit im Zeitalter von Homeoffice und Teilzeitbeschäftigung

Erfahrungsbericht aus Leipzig

»Einmal pro Woche möchte ich Sie hier sehen, ansonsten ist mir gleich, wann, wo und wie Sie arbeiten.« Mit dieser Aussage überraschte mich im vergangenen Jahr der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert. Ich saß in seinem Dienstzimmer in Leipzig und fragte mich im Stillen, ob das wirklich funktionieren könnte. Es ging um meinen beruflichen Wiedereinstieg nach der Elternzeit; mein jüngstes Kind war zu diesem Zeitpunkt ein knappes Jahr alt. Gerade berufstätige Eltern von kleinen Kindern wissen, dass in einer solchen Lebensphase ein besonderes Maß an zeitlicher und örtlicher Flexibilität im Beruf das Leben enorm erleichtert und häufig sogar die Voraussetzung für eine Berufstätigkeit ist. Daher war ich froh, dass mir die Möglichkeit eröffnet wurde, beim Bundesverwaltungsgericht eine Teilzeitbeschäftigung (50% der Arbeitszeit) auszuüben, und zwar mit der Maßgabe, von den wöchentlich zweieinhalb Arbeitstagen in der Regel (außer bei Senatssitzungen oder anderen Besonderheiten) nur einen Tag in Leipzig anwesend zu sein und im Übrigen im Homeoffice zu arbeiten. Wie funktioniert nun eine Teilzeitbeschäftigung, die vom Bundesverwaltungsgericht zu einem generellen Angebot für wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erklärt wurde, in der Praxis?

Gleich an meinem ersten Arbeitstag bekam ich eine umfassende Einführung in die Funktionsweise des Telearbeitsplatzes und die entsprechende technische Ausrüstung (eigener Laptop). Ob ich nun in meinem Leipziger Dienstzimmer den PC anschalte oder in meinem Berliner Homeoffice den Laptop, macht keinen Unterschied: E-Mail-Korrespondenz, Zugang zu elektronisch angelegten Gerichts- und Senatsakten, juristische Recherchen (z.B. über juris), Zugang zur Fachliteratur (Kommentare und Zeitschriften z.B. über beck-online) etc. sind im Homeoffice genauso möglich wie im Dienstzimmer. Mit einem speziellen »offline-Modus« kann man viele Programme auch unabhängig von einem stabilen Netz verwenden.

Wie sieht meine Tätigkeit inhaltlich konkret aus? Letztlich ist das Aufgabenspektrum bei einer Teilzeitbeschäftigung dasselbe wie bei einer Vollzeitbeschäftigung: Mein Aufgabenbereich umfasst das Erstellen von juristischen Vermerken, die Bearbeitung von Gerichtsverfahren (u.a. durch Vorgutachten und Entscheidungsentwürfe), die Teilnahme an Vorberatungen und mündlichen Verhandlungen sowie Führungen durch das historisch und architektonisch herausragende Gerichtsgebäude. Nahezu sämtliche schriftliche Ausarbeitungen lassen sich aufgrund der IT-Ausstattung und der hervorragenden Unterstützung der Bibliothek vom Homeoffice aus erledigen. Selbst bei rechtshistorischen Recherchen, bei denen es um 200 Jahre alte Literatur ging, war das möglich. Ich hatte mich schon darauf eingestellt, in der Gerichtsbibliothek tagelang vergilbte »Schinken« wälzen zu müssen. Die Bibliothekarin erklärte mir jedoch, dass selbst solche Werke inzwischen weitgehend digitalisiert verfügbar seien und ich so problemlos online recherchieren könne. Wenige Minuten später sandte sie mir den nötigen Link per E-Mail zu.

In Leipzig anwesend bin ich in der Regel einmal wöchentlich. In einer »Sitzungswoche« des Senats sind es hingegen meist zwei Anwesenheitstage, und zwar der Tag der senatsinternen Vorberatung und der Tag der mündlichen Verhandlung. Eine mehrtägige Anwesenheit ist z.B. auch bei Fachtagungen oder anderen Veranstaltungen erforderlich. Da diese Termine weit im Voraus feststehen, kann ich sie jedes Mal gut einplanen. Ansonsten genügt es, dass ich vorher abstimme, an welchem Wochentag ich in Leipzig bin. So findet sich immer genügend Raum für fachliche und persönliche Besprechungen. Das habe ich sowohl im 10. Revisionssenat, dem ich hauptsächlich zugeordnet bin, als auch im 3. Revisionssenat, für den ich ein Verfahren bearbeitet hatte, erfahren. Im Übrigen wird auf E-Mails, die gängiges Kommunikationsmittel innerhalb des Gerichts sind, oder Telefonate ausgewichen.

Trotz allem bleibt natürlich ein Unterschied zwischen einer täglichen Anwesenheit im Gericht und einer ausgeprägten Homeoffice-Tätigkeit. So ist die Teilnahme an gemeinsamen Senats-Mittagessen und Veranstaltungen der wissenschaftlichen Mitarbeiter nicht regelmäßig möglich. Auch spontane Gespräche (von mir bevorzugt mit einer Kaffeetasse im einladenden Garten-Innenhof des Gerichts) müssen an Homeoffice-Tagen am Telefon stattfinden oder auf den Anwesenheitstag verschoben werden. Aber darauf war ich von vornherein eingestellt. Zudem habe ich die Erfahrung gemacht, dass sich eine zeitweilige Abwesenheit durch ein besonderes Maß an Kommunikation (vor Ort im Gericht, aber auch durch E-Mails oder das Telefon) in weiten Teilen ausgleichen lässt. Hierbei habe ich nicht nur Verständnis, sondern darüber hinaus im Gericht auch viel Unterstützung erfahren.

In gewisser Weise hat die Homeoffice-Tätigkeit in Leipzig wohl sogar eine historische Tradition: Das Bundesverwaltungsgericht residiert bekanntlich im Gebäude des früheren Reichsgerichts. Dort waren Dienstzimmer nur für die Senatspräsidenten, nicht aber für sämtliche Richter vorgesehen.

Fazit

Das Modell der Tätigkeit als wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in am Bundesverwaltungsgericht in Teilzeit und in Verbindung mit einem Telearbeitsplatz funktioniert hervorragend und kann von mir nur weiterempfohlen werden. Eine gute Kommunikationskultur ist dafür natürlich erforderlich – am Bundesverwaltungsgericht ist sie einschränkungslos vorhanden.

Dr. Claudia v. Daniels, *Richterin am VG, Berlin, z.Z. wissenschaftliche Mitarbeiterin am BVerwG und persönliche Referentin des Präsidenten, Leipzig.*

Mündig nach sieben Jahren Probezeit

30 Jahre Verwaltungsgericht Gießen

Das jüngste hessische Verwaltungsgericht in Gießen feierte in diesem Jahr sein offizielles 30. Jubiläum.

Als am 02.01.1987 das Verwaltungsgericht Gießen seine Arbeit aufnahm, hatte es allerdings bereits sieben Jahre »Probezeit« erfolgreich absolviert. Bereits seit dem Jahr 1980 waren nämlich zwei auswärtige Kammern des Verwaltungsgerichts Wiesbaden in Gießen tätig. Die Bildung eines mittelhessischen Verwaltungsgerichts ging auf maßgebliche Anregung der Vereinigung der Verwaltungsrichter des Landes Hessen in den 1970er Jahren zurück, konkret den Richtern am HessVGH Klaus Haensel und Dr. Helmut Wilhelm, die Vorschläge zur Neugliederung der Verwaltungsgerichte ausgearbeitet und zur Diskussion gestellt hatten. Zum Hintergrund muss erläutert werden, dass im Zuge der Kommunalreform im Jahr 1977 aus den historischen Städten Gießen und Wetzlar und den betroffenen Landkreisen sowie weiteren Kommunen die Stadt »Lahn« geschaffen worden war. Diese Entscheidung musste aus politischen Gründen aber schon zum 31.07.1997 wieder revidiert und die künstliche Stadt aufgelöst werden. Gleichwohl blieb es ein erklärtes Ziel der Politik, den mittelhessischen Raum zu stärken und eine Verwaltungsorganisation zu bilden (das heutige Regierungspräsidium Gießen).

Parallel zu diesen Zielen führten aber die deutlich gestiegenen Asylverfahren zu einem äußeren Zwang einer neuen Organisation der Verwaltungsgerichte. Im Jahr 1979 endete die zentrale Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts Ansbach und die Verfahren wurden auf die Länder verteilt. Der hessische Gesetzgeber bestimmte zunächst das Verwaltungsgericht Wiesbaden als das Gericht, das ab 1980 Asylverfahren bearbeiten sollte. Nun war allen Beteiligten klar, dass dieses Vorhaben nicht so einfach zu bewerkstelligen sein würde. Deshalb – und als Vorgriff auf die Bildung des Regierungspräsidiums Gießen am 01.01.1981 – wurden zum 01.01.1980 zwei auswärtige Kammern des Verwaltungsgerichts Wiesbaden in Gießen geschaffen. Sechs Richter, zwei Beamte und sechs Angestellte bildeten die erste Besetzung des neuen (Teil-)Gerichts, das für die Landkreise Gießen und Lahn-Dill zuständig war. Hauptaufgabe der detachierten Kammern waren bedingt durch die Justus-Liebig-Universität Gießen in den ersten Jahren die NC-Verfahren. Eine Folge war die Ausstattung der Kammern mit damals modernsten Geräten (selbst elektrische Schreibmaschinen waren noch nicht überall Standard), nämlich Bildschirmarbeitsplätzen im Jahr 1984, sogenannten Schreibautomaten und einem ersten EDV-Kurs im Jahr 1987.

Andererseits hielt das »Provisorium« der auswärtigen Kammern dann doch die schon erwähnten sieben Jahre, bis zum 01.01.1987 ein eigenständiges Gericht geschaffen wurde. Die Landespolitik konnte sich über Jahre nicht einigen, welche der drei in Betracht kommenden Städte (Wetzlar, Gießen, Marburg) die besten Voraussetzungen bieten könnte. Nach der Entscheidung für Gießen im Sommer 1986 ging es dann aber rasch: Das neue Verwaltungsgericht begann mit fünf Kammern; Präsident war Dr. Hans-Joachim Strauch. Die Zuständigkeit umfasste zunächst die Landkreise Gießen, Lahn-Dill-Kreis, Marburg-Biedenkopf und Vogelsberg; der Wetteraukreis kam erst im Jahr 1992 dazu.

Die Präsidenten des VG Gießen (v.l.n.r.): Dr. Strauch, Dr. Stahl, Prof. Dr. Fritz, Dr. Gerster, Domann-Hessenauer

Wie selbstverständlich stellte sich sofort die konkrete Raumfrage. Während die meisten Beschäftigten des Verwaltungsgerichts zunächst bei den Stadtwerken Gießen unterkommen konnten, mussten noch im Jahr 1987 zwei Kammern in ein anderes angemietetes Gebäude ausgelagert werden.

Das Jahr 1990 brachte wieder eine Änderung aufgrund aktueller Not. Die Zentralisierung der Asylverfahren auf Wiesbaden hatte sich nicht mehr durchhalten lassen, so dass das Verwaltungsgericht Gießen ab Januar 1991 auch Asylverfahren übernehmen musste; wie ein Jahr später alle Verwaltungsgerichte. Mit ausschlaggebend für diesen Anstieg gerade beim Verwaltungsgericht Gießen war die hessische Aufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge, die auf dem Gelände des früheren Notaufnahmelagers Gießen (für Kriegsflüchtlinge und Vertriebene) errichtet worden war. In Gießen wurde die Zahl der Kammern in den nächsten Jahren sukzessive erhöht, bis es ab dem Jahr 1994 zehn Kammern waren.

Überhaupt die Asylverfahren: Während überwiegend sie dafür verantwortlich waren, dass die Zahl der Richterinnen und Richter in allen Verwaltungsgerichten deutlich zunahm,

führten sie gerade für die am klassischen Verwaltungsverfahren geschulten Kollegen zu einem teils schmerzlich empfundenen Umdenkungsprozess. Gedanken der Effektivität und der Beschleunigung der Verfahren zogen ein, gleichzeitig verabschiedete sich das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge weitgehend aus der Wahrnehmung der mündlichen Verhandlungen, so dass ein recht einseitiger Verhandlungsstil entstand, in denen die Sachverhaltsaufklärung weitgehend auf Seiten des Gerichts lag.

Die deutsche Wiedervereinigung im Jahr 1990 hatte es erforderlich gemacht, dass in den neuen Ländern Richterinnen und Richter im Wege der Versetzung oder Abordnung tätig wurden. Auch das Verwaltungsgericht Gießen half dabei durch Abordnungen von Bediensteten an Verwaltungsgerichte in Thüringen mit. Zum Jahr 1991 brachte auch das Gesetz zur Neuregelung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (4. VwGO-ÄndG) markante Veränderungen im Verwaltungsprozessrecht, insbesondere durch die Ausweitungen der Befugnisse der Berichterstatter in §§ 87 bis 87b VwGO. Nochmals eine Steigerung der weitgehenden Aufgabe des Kollegialprinzips erfolgte durch das Rechtspflegeentlastungsgesetz vom 11.01.1993, das den Einzelrichter als Regelprinzip einführte. Die nun in § 21g GVG gesetzlich fixierte Verpflichtung der Vorsitzenden, ein eigenes Dezernat übernehmen zu müssen, war indes in Gießen bereits vorher Standard.

Bei diesen vielfältigen Umstellungen hatte allerdings wenigstens die Verteilung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf mehrere Gebäude mit Fertigstellung des Neubaus der Gerichtsgebäude in der Marburger Straße ein Ende. Im Mai 1994 bezog das nun mit 74 Bediensteten und zehn Kammern deutlich gewachsene Gericht die neuen Räumlichkeiten in der Marburger Straße. Das Gerichtsgebäude liegt für alle Besucher gut zu erreichen am Rande der Innenstadt. Präsident war zu diesem Zeitpunkt Dr. Rainer Stahl, der sich selbst stark in die Gestaltung des Gerichtes eingebracht hatte. Das offene und großzügige Gebäude, ausgestattet mit freundlichen Sitzungssälen und sinnvoller Aufteilung, war mit den während der Plan- und Bauphase stark gestiegenen Verfahrenszahlen und der Aufstockung des Personals indes leider nicht mitgewachsen und damit schon beim Einzug zu klein. Im Jahr zuvor hatte das Gericht schließlich den Höchststand an Eingängen von 7.500 Asylverfahren und 2.500 klassischen Verfahren sowie von 1000 NC-Verfahren verzeichnet. Diese Zahlen werden voraussichtlich erst jetzt, im Jahr 2017, wieder überschritten.

Besonders in Erinnerung bleiben Auseinandersetzungen und Demonstrationen vor dem Gericht wie auch ein Vorfall aus dem April 1997, bei dem ein kurdischer Asylbewerber sich während der Verhandlung mit einer brennbaren Flüssigkeit übergoss und anzündete. Der Mann überlebte schwerverletzt. Auch sonst kam es zu Begegnungen mit schwierigen und teils gefährlichen Personen, sodass bis dahin für unnötig angesehene Sicherheitsvorkehrungen eingeführt werden mussten und die zuvor frei zugänglichen Justizgebäude ein Stück abgeschlossener wurden.

Im Jahr 2002 wurde Prof. Dr. Roland Fritz zum Präsidenten des Verwaltungsgerichts ernannt; im Juli 2008 übernahm

Außenansicht des Verwaltungsgerichts Gießen

das Amt Dr. Rainald Gerster. Seit August 2014 ist Johanna Domann-Hessenauer Präsidentin des Gerichts.

Erst in den Jahren nach 2000 konnten aufgrund der zwischenzeitlich von der Zahl her sinkenden Verfahren aus dem Asylbereich und der genannten deutlichen Aufstockung der Richterinnen und Richter die Rückstände deutlich abgebaut werden. Wie nach jeder Vermehrung von Stellen waren in der Folgezeit wieder Sparmaßnahmen angesagt, d.h. das Land reduzierte das Personal bei den Verwaltungsgerichten deutlich. In Gießen waren in acht Kammern nur noch 24 Richter tätig, mit der Absicht des weiteren Personalabbaus. Doch dann – im Jahr 2014 – stiegen die Zahlen der Asylverfahren plötzlich wieder deutlich an. Zunächst waren vor allem Verfahren von Menschen mit den Herkunftsländern Kosovo, Albanien und Serbien zu verzeichnen, seitdem steigen rasant im Wesentlichen die Verfahren der Herkunftsländer Syrien, Irak, Afghanistan und Pakistan.

Aktuell sind bei dem Verwaltungsgericht Gießen neun Kammern eingerichtet und 27 Richterinnen und Richter tätig, davon sechs Proberichterinnen und -richter. Nach dem derzeitigen Stand der Eingangszahlen wird das Jahr 2017 die bisherige Position des Jahres 2013 ablösen und das Jahr mit den höchsten Eingangszahlen werden. Deshalb hat das Land Hessen eine weitere Verstärkung in allen Bereichen angekündigt, die auch notwendig ist, treten doch in den nächsten Jahren die Angehörigen der Jahrgänge 1952 ff. in den Ruhestand. Es wird nicht zuletzt an den jetzt eingestellten Richterinnen und Richtern liegen, das Ziel des Verwaltungsgerichts Gießen zu garantieren, den Rechtsschutz suchenden Bürgern wie den Behörden eine zeitnahe wie eine qualitativ hochwertige Rechtsprechung zu bieten.

Werner Bodenbender, *Vizepräsident des VG und Vorsitzender der Vereinigung hessischer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter, Gießen.*

Drei Jahre als IRZ-Berater in Montenegro

Montenegro – im Namen klingt das Mediterrane nach und der Orient an. Die Berge des Landes sind nicht dunkel, sondern hell oder gar gleißend von scharf-kantigem Kalk und manchmal erschreckender Schönheit; die Küste, eine der schönsten des Mittelmeers, wird jedoch zunehmend verbaut. Das Land ist so groß wie Schleswig-Holstein, hat ein Viertel von dessen Bevölkerung, 620.000 Einwohner und ist nun im elften Jahr nach einem Jahrhundert wieder selbständig.

Was erwartet einen deutschen Juristen, der für drei Jahre als Berater des montenegrinischen Justizministers in Sachen Förderung der Justizreform und Unterstützung der EU-Beitrittsverhandlungen bei der Deutschen Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e.V. (IRZ), gefördert mit Mitteln des Auswärtigen Amtes, unter Vertrag steht?

Ihn erwartet einmal ein vom Projektbereichsleiter der IRZ und seiner Mitarbeiterin, zweier der Landessprache fließend kundiger deutschen Volljuristen, gut bestelltes Feld. Man hat Rückhalt »in der Heimat«.

Den zukunftsfrohen IRZ-Berater erwartete in meinem Fall das dritte Ministerium, das er von innen kennenlernte:

Nachdem ich »bei Dienstantritt« nach freundlicher Begrüßung und Vorstellung beim Minister und den drei Abteilungsleiterinnen meinen Schreibtisch in Besitz genommen hatte, wurde mir ein zweiseitiges Blatt mit Telefonnummern gegeben. Ich könne jeden und jede anrufen, wann immer ich etwas bräuchte. Das stimmte. Die Hilfsbereitschaft ist groß, die Abgrenzung von Zuständigkeiten ist es weniger, die Verständigung auf Englisch klappt meist. Das Ministerium ist klein. Es macht jeder fast alles; hier Gesetzgebungsarbeit, dort Gerichtsorganisation, und da Strafvollzug. Mit den EU-Reformen haben viele zu tun: Da ist Multitasking ein oft gebrauchter Stoßseufzer.

Sehr viel von dem, was wir als selbstverständlich voraussetzen, ist es dort nicht.

Angefangen bei der mitunter schwachen Personalausstattung, die die Arbeitsprozesse verlangsamt. Außerdem können gleichlautende Begriffe ungleichen Gehalt haben, was die Kommunikation erschwert. Der personelle Unterbau, sit venia verbo, scheint so gut wie keine eigenen Kompetenzen zu haben und was der Minister nicht ausdrücklich gebilligt hat, findet nicht statt.

Im Ministerium arbeiten überwiegend Frauen. Männer sind im Ministerium rar, bei Gerichten und Staatsanwaltschaften ist das Zahlenverhältnis der Geschlechter ausgeglichen.

Die Bereitschaft zu Reform und Veränderung ist da – Gesetze sind freilich schneller geändert als Mentalität. Damit meine ich auch die Juristenmentalität.

Womit habe ich mich beschäftigt? Eine ganz beschränkte Auswahl soll genügen:

Die Qualität einer Richterschaft hängt z.B. auf Dauer davon ab, ob qualifizierte Anwärter »ins System hinein kommen« oder nicht. Für Montenegro heißt das, ob sie bei Gericht oder Staatsanwaltschaft Praktikanten werden können.

Die Abschlusszeugnisse der drei juristischen Fakultäten werden für eine Bestenauslese nur beschränkt als geeignet angesehen. Ich schlug erfolgreich eine juristische Eingangsprüfung vor, ein Curriculum für die Praktikanten und auch eine Reform des Examens für die Bewerber um Richterstellen. Ein Novum ist es seither, dass – unter anderem – die Klausuren anonym, unter Codenummer geschrieben werden und nicht wie bislang unter vollem Namen – und das in einem Land, wo sprichwörtlich jeder jeden kennt; jedenfalls unter denen, auf die es ankommt.

Ich schlug weiter vor, die Zahl der Klausuren von zwei – Entwurf eines Zivil- und eines Strafurteils – auf drei zu erhöhen, um den Anspruch an die Kenntnisse zu steigern und die Ergebnisse weiter zu spreizen. Ja, was ich denn da prüfen wolle? Für unsereins die naheliegende Antwort: Etwa Öffentliches Recht, Verwaltungsrecht und Verfassungsrecht. Damit wurde ich nicht gehört. Nun, auch Rom ist nicht an einem Tag erbaut worden. Die Zeit wird es lehren, wofür auch ein Richter Öffentliches Recht und Verfassungsrecht brauchen kann.

Und nun zum Strafrecht

Ein absolut notwendiger und künftig hoffentlich Ertrag bringender Schritt war die Schaffung einer Schwerpunktstaatsanwaltschaft zur Verfolgung von Korruption und Organisierter Kriminalität. An der Erarbeitung der erforderlichen Gesetzentwürfe habe ich mitgearbeitet. Hier ging es u.a. um Fragen der Zuständigkeit – und: Wer hat bei der Besetzung der Stellen was und wieviel mitzureden? Derartiges ist nicht in einem allgemeinen Gesetz geregelt.

Die Konzentration dieser neuen Behörde auf die sogenannte hohe Korruption war die von der EU-Kommission ausgegebene Maxime. Ausschließlich Verfahren gegen Regierungsmitglieder, Behördenchefs, Bürgermeister etc. und wenn es um mehr als 10.000 Euro geht. Solche Fälle sind in Montenegro zahlreich, aufgekommene und noch unentdeckte.

Ich plädierte dafür, eine nicht nur landesweite, sondern auch generelle Zuständigkeit der Schwerpunktstaatsanwaltschaft für Korruptionsermittlungen zu schaffen mit der Möglichkeit, nach Prüfung und Gewinnung eines Überblicks (bei gut einer halben Million Einwohner!) nicht-systemische Fälle an die allgemeine Staatsanwaltschaft abzugeben und sich dann auf dicke Fische, auch wenn sie ggf. klein angefangen haben und auf das Netz zu konzentrieren. Nicht je-

der Rat dringt durch. Als ich mich Ende 2016 beim Leiter der Schwerpunktstaatsanwaltschaft verabschiedete, kam der nochmal auf eben diesen Punkt zu sprechen und meinte nach den Erfahrungen zweier Jahre: Hätte man doch auf Sie gehört!

Das ist ein strukturelles Problem: Alle Beitrittskandidaten und vergleichbaren Länder werden mit einer Fülle von Beratung und Vorschlägen konfrontiert. Oft reichen schlicht die personellen Ressourcen nicht aus, dies alles aufzunehmen, und z.T. sind die angebotenen Modelle, Ideen, Grundsätze wie Details widersprüchlich. Dies kommt nicht unbedingt überraschend: Wenn man einen Deutschen und einen Niederländer nach Zwangsvollstreckung und Gerichtsvollziehern fragt, werden dem Fragenden bzw. dem Beitrittskandidaten zwei verschiedene Welten geschildert, die er beide nicht kennt. Es herrscht ein ausgeprägter Wettbewerb der EU-Alt-Mitglieder und ihrer Beratungsorganisationen.

Die US-Amerikaner haben stets Interesse, ein kontradiktorisches, auf der Parteimaxime aufbauendes Strafprozessrecht durchzusetzen, was in den kontinentaleuropäisch geprägten Ländern des Balkans zu Systembrüchen führt. Das führt nicht nur zu dogmatischen Spannungen im Strafprozess: Als problematisch erweist sich beispielsweise das plea bargaining, das Aushandeln noch tolerabler Strafe und zur Not akzeptablem Schadensersatz zwischen Delinquenten und der Staatsanwaltschaft mit gerichtlichem Segen.

Für einen Berater vor Ort auf dem Balkan bedeutet das: Es gibt keine klare Leitlinie, anders als wir das bei der Schaffung der Rechtseinheit und dem Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen nach der deutschen Wiedervereinigung durch den Einigungsvertrag hatten. Die erarbeiteten Justizreform-Strategien und dazugehörigen Aktionspläne enthalten hohe Worte und Ziele. Die müssen abgearbeitet und falls nötig wegen zwischenzeitlich eingetretener Änderungen oder auch auf der Zeitschiene angepasst werden. Bildlich gesprochen: Der Straßenverlauf kann sich während der Bauarbeiten deutlich ändern. Die so beliebte Messung von Erfolgen mit Maßband und Schublehre wird damit nochmal einen Grad schwieriger.

In allen Ministerien der Welt wird auch für die Schublade und auch für den Papierkorb gearbeitet. Das ist auch auf dem Balkan nicht anders. Was heute abgelehnt wird, kann vielleicht übermorgen Oberwasser gewinnen. Ideen, die vom Chef heute als zu weitgehend oder nicht passend abgelehnt werden, können von den »Jungen« gehört, bemerkt, gemerkt und morgen oder übermorgen wieder herangezogen werden. Manche Saat geht nicht gleich auf, hat aber in den Jungen eine Chance.

Woher ich diesen Optimismus nehme?

Wenn ein Chef mit seiner Mannschaft, meist Frauschaft, ich nenne sie die »Jungen«, zu einer Besprechung, Arbeitsgruppe etc. kommt, spricht zuallermeist er – oder sie. Alle anderen schweigen und schreiben mit. Wenn man mit diesen Jungen dann bei einem Kaffee unter vier Augen spricht, hört man erstmals deutlicher, was ihre Ansicht ist und staunt oft genug über Weitblick und Klarsicht. Sie sind es, die oft wie ein Schwamm aufsaugen, was man über richterliche Ethik,

© privat

Amtsgericht und Staatsanwaltschaft Podgorica

Verantwortung und Dienst an der Gesellschaft sagt. Einiges von dem, was der Misserfolg von heute ist, kann die Saat für morgen und die Frucht von übermorgen sein. Wer soll sich einen langen Atem leisten können, wenn nicht wir? Auch in Deutschland und der deutschen Justiz haben manche Veränderungsprozesse Jahrzehnte gebraucht.

Wenn ich versuche, eine kurze Bilanz zu ziehen, könnte sie wie folgt ausfallen:

- Das Zusammenspiel der landes-, rechts- und sprachkundigen IRZ-Mitarbeiter mit einem Experten vor Ort erhöht die Fähigkeit festzustellen, was dort wirklich gebraucht wird. So kann man die Felder bearbeiten, die andere, gehemmt durch enormen bürokratischen und zeitlichem Projektvorlauf, brach liegenlassen.
- Gut, dass die IRZ nicht im großen Umfang »Top-Leute« aus den Ländern nach Berlin karrt. Die Wurzeln brauchen das Wasser, nicht die Baumkrone.
- Was schätzen unsere Partner? Präsenz, Nähe und Partnerschaftlichkeit.

Was kann ich empfehlen? Wenn Sie gefragt werden, ob Sie als Experte, Referent oder Betreuer für eine Tätigkeit auf dem Balkan oder für den Balkan zur Verfügung stehen, sagen Sie Ja. Es lohnt, diese Länder und ihre Menschen haben es verdient. Und für Sie wird es sich auch lohnen, das ist versprochen. Solche Erfahrungen macht und Bereicherungen erfährt man nur außerhalb des oft zu wohlvertrauten »eigenen Systems«. Es müssen ja nicht gleich drei Jahre sein. Aber wenn Sie als Jurist Ihren Ruhestand planen: Warum nicht? Diese Zeit hat alle Chancen, die Krönung ihres Berufslebens zu werden.

Und: seien wir gelassen. Denken wir an den tiefen Sinn folgender Rechenaufgabe: Hundert Lehrer bringen ein Kind in neun Jahren zum Abitur. Wie viele Lehrer braucht man, um das in einem Jahr zu schaffen?

Michael Haußner, *Staatssekretär a.D. (Thüringer Justizministerium 2007 – 2009), München. Der BDVR ist Mitglied im Kuratorium der IRZ.*

»Polen – demokratischer Rechtsstaat in Gefahr?«*

Nachdem mit einem Schlag alle Mitglieder der Leitung und der Aufsichtsräte des öffentlichen Rundfunks und Fernsehens entlassen worden sind und die mit absoluter Mehrheit regierende Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) das Verfassungstribunal besetzt hat, geht es jetzt um die Gleichschaltung der Justiz. Vier Gesetze sind in den letzten Wochen von der PiS-Mehrheit im Sejm unter oft unwürdigen Umständen förmlich durchgepeitscht worden. Die für jedermann sichtbaren Meilensteine auf dem Wege zur Auflösung des Rechtsstaats sind vor allem die darin vorgesehene schlagartige Entlassung aller richterlichen Mitglieder des Landesjustizrats sowie die Versetzung aller Richter des Obersten Gerichts in den Ruhestand. Die folgende Darstellung dient dazu, die Kritik an der Entwicklung in Polen unter der Kasczynski-Partei aus der Sicht der Europäischen Idee des Rechtsstaats und der Gewaltenteilung mit den entsprechenden Fakten zu stützen.

Die PiS-Justizreform besteht aus vier Gesetzen:

- Gesetz über die Änderung des Gesetzes über den Landesjustizrat sowie einiger anderer Gesetze (von Präsident Duda nicht unterschrieben),
- Gesetz über die Änderung des Gesetzes-Recht des Aufbaus der Allgemeinen Gerichte sowie einiger anderer Gesetze (nach Dudas Unterschrift in Kraft getreten),
- Gesetz über die Änderung des Gesetzes-Recht des Aufbaus der Allgemeinen Gerichte sowie anderer Gesetze, das die Gerichtsdirektoren betrifft (bereits seit April 2017 in Kraft),
- Gesetz über das Oberste Gericht (von Präsident Duda nicht unterschrieben).

Ich stelle im Folgenden vier Komplexe dar, in denen das genannte politische und damit gesetzgeberische Ziel deutlich wird, das mit den vorgenannten Gesetzen verfolgt wird. Nach der unten noch im Einzelnen darzustellenden Intervention Dudas gegen die Gesetze bezüglich des Landesjustizrats und des Obersten Gerichts ist jedoch gegenwärtig noch nicht absehbar, mit welchen Änderungen diese Gesetze in Kraft treten werden. Selbstverständlich werden die PiS-Justizreformen von der Richterschaft – soweit ersichtlich einhellig – abgelehnt. Wortführerin ist vor allem die Erste Präsidentin des Obersten Gerichts Gersdorf.

Ernennung von Richtern der Instanzgerichte: Kompetenzen das Landesjustizrats

Im Bereich der dritten Gewalt üben die Allgemeinen Gerichte, die Verwaltungsgerichte und die Militärgerichte die Gerichtsbarkeit in richterlicher Unabhängigkeit aus. Das Oberste Gericht und das Oberste Verwaltungsgericht stehen an der Spitze der Gerichtszweige. In der polnischen Verfassung hat der liberale Grundsatz der Gewaltenteilung einen besonders hohen Stellenwert. Über die Unabhängigkeit der Gerichte »wacht« der Landesjustizrat. Seine wichtigste Kompetenz ist die Auswahl der Richter der Instanzgerichte der Allgemeinen Gerichtsbarkeit und der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Richter werden vom Staatspräsidenten auf Antrag des Landesjustizrats auf unbestimmte Zeit ernannt. Von wesentlicher Bedeutung ist dabei natürlich die Zusammensetzung des Landesjustizrats. In der Verfassung ist die Besetzung im Einzelnen festgelegt: Unter den insgesamt 21 Mitgliedern bilden 15 Richter die Mehrheit, »die aus dem Kreis der Richter des Obersten Gerichts, der Allgemeinen Gerichte, der Verwaltungsgerichte und Militärgerichte gewählt worden sind,« und zwar jeweils auf vier Jahre. Hinzu kommen vier vom Sejm und zwei vom Senat gewählte Abgeordnete bzw. Senatoren sowie ein vom Staatspräsident bestimmtes Mitglied und die Präsidenten des Obersten Gerichts und des Oberverwaltungsgerichts sowie der Justizminister als »geborene« Mitglieder. Das bisher geltende Gesetz über den Landesrichterrat sieht sehr unterschiedliche Wahlverfahren für die Wahl der 15 Richter in den einzelnen Gerichtszweigen vor. Hier setzt die PiS-Reform an. Die im polnischen Rechtssystem besonders stark ausgeprägte richterliche Selbstverwaltung, die sich gerade auch in der Wahl der Mehrheit der Mitglieder des Landesjustizrats durch die Richterschaft selbst zeigt, ist bei der herrschenden Partei geradezu verhasst. Das formale Hauptziel der PiS-Gesetzgebung ist daher natürlich die Einführung der Wahl der richterlichen Mitglieder des Landesjustizrats durch das Parlament, sprich die PiS-Mehrheit.

Die Parlamentswahl verstößt nicht gegen europäische Standards

Die polnische Verfassung schreibt nicht ausdrücklich vor, wer die richterlichen Mitglieder des Landesjustizrats wählt, sondern lediglich, dass alle Gerichtszweige repräsentiert sein müssen. Aus europäischer Sicht ist daher zu fragen, ob eine Interpretation der Verfassung, die anstelle der Wahl der richterlichen Mitglieder des Landesjustizrats durch die Richter auch die Wahl durch das Parlament für zulässig hält, gegen europäische Rechtsstandards verstoßen würde. Dies ist offenkundig nicht der Fall, wie schon ein Blick auf die Rechtslage in Deutschland zeigt. Gegner der PiS-Reform leiten zwar aus dem Zusammenhang der Regelungen ab, dass die Verfassung die Wahl der richterlichen Mitglieder des Landesjustizrats durch die Richterschaft selbst vorschreibe. Für die Richtigkeit dieser Auffassung spricht die Betonung des Grundsatzes der Selbstverwaltung in der polnischen Verfassung. Dies schließt aber nicht offensichtlich jede andere Interpretation aus. Die Änderung des Wahlsystems als solches kann somit nicht alleiniger Ansatzpunkt der Kritik sein. Anders verhält es sich aber mit der Zielsetzung der PiS-Regierung und ihrer absoluten Mehrheit im Parlament, die Justiz unter ihre Kontrolle zu bringen. Auch die konkrete Ausgestaltung der Neuregelugen gibt Anlass zur Sorge.

---

* Ausführlichere Darstellungen des Verfassers über die Rechtsentwicklung in Polen in der Deutsch-Polnischen Juristenzeitschrift Hefte 1, 2 und 4/2016, 1 und 2/2017 sowie auf der Internetseite der Deutsch-Polnischen Gesellschaft Berlin www.dpgberlin.de/files/2016/polen-demokratischer-rechtsstaat.master.pdf.

Die Neuregelungen des PiS-Systems

Die nach der Verfassung vorgesehenen 15 richterlichen Mitglieder sollten nach dem Gesetzentwurf vom Sejm auf Vorschlag des Sejm-Präsidiums oder einer Gruppe von mindestens 50 Abgeordneten gewählt werden. Richterzusammenschlüsse können nur Empfehlungen zur Kandidatur abgeben. Der so konstituierte Landesjustizrat entscheidet dann über die Berufung der Richter nacheinander durch zwei Versammlungen. Die erste Versammlung besteht aus dem Justizminister, den Präsidenten des Obersten Gerichts und des Oberverwaltungsgerichts, dem vom Staatspräsidenten bestimmten Mitglied sowie vier Abgeordneten und zwei Senatoren. Die zweite Versammlung besteht aus den vom Parlament gewählten 15 Richtern. Bei divergierender Beurteilung eines Kandidaten kann diejenige Versammlung, die eine positive Beurteilung abgegeben hat, die Vollversammlung anrufen. Um eine schnelle Neubesetzung der Stellen der richterlichen Mitglieder des Landesjustizrats durch die PiS-Mehrheit im Parlament zu ermöglichen, sieht das Gesetz vor, dass alle bisherigen richterlichen Mandate nach Ablauf von 30 Tagen nach seinem Inkrafttreten erlöschen.

Schützenhilfe des Verfassungstribunals

Während des Gesetzgebungsverfahrens wurden auch auf der PiS-Seite Bedenken gegen die geplante Bestimmung laut, wonach die gegenwärtigen richterlichen Mitglieder nach dem Inkrafttreten des Gesetzes automatisch ihr Amt verlieren, obwohl die Verfassung eine vierjährige Wahlperiode vorschreibt. Diese Bedenken hat Justizminister Ziobro im Zusammenwirken mit dem Verfassungstribunal ausgeräumt: Ziobro beantragte beim Verfassungstribunal die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Bestimmungen des bisherigen Gesetzes über die Wahl der richterlichen Mitglieder zum Landesjustizrat. Das Verfassungstribunal gab diesem Antrag statt. Zur Begründung wird in dem Urteil bemängelt, dass die Richter in unterschiedlicher Weise gewählt werden, nämlich von den Richtern unmittelbar (beim Obersten Gericht, den Verwaltungsgerichten und den Militärgerichten), von der Versammlung der Vertreter der allgemeinen Richterversammlungen aus ihrer Mitte (bei den Bezirksgerichten) und von der Versammlung der Vertreter der Versammlungen (bei den Berufungsgerichten). Das Verfassungstribunal sieht darin eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes, weil diese Differenzierung nicht sachlich gerechtfertigt sei. Es kann dahinstehen, ob diese Begründung nachvollziehbar ist, insbesondere ob sich nicht sachliche Gründe etwa aus der Zahl der jeweiligen Gerichte, aus der Zahl der Richter und der örtlichen Entfernung der Gerichte voneinander finden lassen. Deutlich wird, dass mit der schnellen Entscheidung »außer der Reihe« das Gesetzgebungsverfahren zum Landesjustizrat-Gesetz erleichtert werden sollte.

Berufung und Abberufung der Präsidenten und Vizepräsidenten der Instanzgerichte

Nach dem Gesetz-Recht des Aufbaus der Allgemeinen Gerichte in seiner bisherigen Fassung werden die Präsidenten der Regionalen Gerichte vom Präsidenten des Berufungsgerichts berufen. Den Vizepräsidenten beruft der Präsident des Berufungsgerichts auf Antrag des Präsidenten des jeweiligen Regionalen Gerichts. Die Präsidenten der Bezirksgerichte beruft der Justizminister nach Einholung von Stellungnahmen der Allgemeinen Richterversammlung und des Präsidenten des vorgesetzten Berufungsgerichts. Den Vizepräsident beruft der Justizminister auf Antrag des Präsidenten dieses Gerichts, wiederum nach Einholung von Stellungnahmen. Die Präsidenten des Berufungsgerichts werden vom Justizminister nach Einholung der Stellungnahme der Allgemeinen Richterversammlung des Berufungsgerichts berufen. Die Berufung des Vizepräsidenten entspricht derjenigen des Vizepräsidenten eines Bezirksgerichts.

Die Präsidenten der Berufungsgerichte und des Bezirksgerichts sowie die Vizepräsidenten werden für sechs Jahre, die Präsidenten und Vizepräsidenten der Regionalgerichte für vier Jahre berufen. Präsidenten und Vizepräsidenten der Instanzgerichte können vom Justizminister vor Ablauf ihrer Wahlperiode wegen schwerwiegender Nichterfüllung ihrer Dienstpflichten abberufen werden, ebenso wenn die weitere Wahrnehmung der Funktion aus anderen Gründen nicht mit »guter Gerichtsbarkeit« vereinbar ist. Im Falle der Präsidenten der Regionalgerichte steht die Abberufung dem Präsidenten des Berufungsgerichts zu.

Neues PiS-System

Nach dem neuen System beruft der Justizminister allein die Präsidenten der Regionalgerichte. Nach der Berufung wird der neue Präsident der Richterversammlung des Regionalgerichts »vorgestellt«. Auch der Vizepräsident wird durch den Justizminister berufen, allerdings auf Antrag des Präsidenten des betreffenden Gerichts. Die Präsidenten der Bezirksgerichte beruft allein der Justizminister und stellt diese anschließend der zuständigen Richterversammlung vor. Das Gleiche gilt für die Präsidenten der Berufungsgerichte. Stellungnahmemöglichkeiten der jeweiligen Richterversammlungen entfallen. Zusätzlich wird die Möglichkeit der Abberufung von Präsidenten und Vizepräsidenten allein durch den Justizminister nach Einholung einer Stellungnahme des Landesjustizrats um den Fall erweitert, dass eine besonders niedrige Effektivität von Tätigkeiten im Bereich der Wahrnehmung der Verwaltungsaufsicht oder der Arbeitsorganisation im Gericht oder in nachgeordneten Gerichten festgestellt wird.

Die für die Kaderpolitik des PiS-Justizministers allerwichtigste Bestimmung des neuen Systems ist aber folgende: »Die Präsidenten und Vizepräsidenten der Gerichte, die auf der Grundlage der Vorschriften des Gesetzes in der bisherigen Fassung berufen worden sind, können vom Justizminister innerhalb von sechs Monaten nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes abberufen werden, ohne dass die Voraussetzungen nach Art. 27 (Pflichtverletzungen) … dieses Gesetzes vorliegen.« Mit anderen Worten, der Justizminister allein kann nach Gutdünken jedweden Präsidenten oder Vizepräsidenten abberufen und durch einen neuen seiner Wahl ersetzen.

Nach Pressemitteilungen hat Justizminister Ziobro auf Grund seiner neuen Befugnisse bereits drei Vizepräsidenten des Warschauer Bezirskgerichts entlassen und diese Stellen

neu besetzt. Ferner sind von ihm auf vakente Stellen dreier Bezirksgerichte neue Präsidenten berufen worden.

Ernennung und Abberufung der Gerichtsdirektoren

Das erste Änderungsgesetz zum Aufbau der Allgemeinen Gerichte ist bereits seit längerer Zeit in Kraft. Die darin vollzogene Neuregelung der Stellung der Gerichtsdirektoren spielt keine besondere Rolle mehr in der Diskussion über die PiS-Justizreform, ist aber ebenfalls ein Mittel, die Gerichte unter politische Kontrolle zu bringen. Daher werden auch die betreffenden Änderungen zur Vervollständigung des Bildes dargestellt.

Nach dem Gesetz über den Aufbau der Allgemeinen Gerichte in seiner bisherigen Fassung sind die Direktoren neben den Präsidenten ausdrücklich Organe der Gerichte. Ihre Aufgabe ist die verwaltungsgemäße Leitung der Gerichte. Ihre Vorgesetzten sind die Gerichtspräsidenten. Zum Gerichtsdirektor ernannt werden kann, wer den Berufstitel eines Magisters oder einen gleichwertigen Titel besitzt sowie über Wissen und Erfahrung im Bereich der Verwaltung öffentlicher Institutionen aufweist. Nach Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens werden die Direktoren vom Justizminister auf Antrag des betreffenden Präsidenten ernannt. Der Justizminister kann einen Direktor im Hinblick auf schlechte Leistungen oder Dienstverletzungen auf Grund eines Beschlusses der Allgemeinen Richterversammlung des Berufungsgerichts oder auf Antrag des betreffenden Gerichtspräsidenten abberufen.

Änderungen durch PiS

Nunmehr ist der Justizminister Dienstvorgesetzter der Direktoren, die nicht mehr Organe des Gerichts sind. Das Ausschreibungsverfahren ist abgeschafft. Der Justizminister allein ernennt die Direktoren und beruft sie ab, ohne dass eine Mitwirkung der Gerichtspräsidenten oder anderer richterlicher Gremien vorgesehen ist. Die mit dieser Herauslösung der Verwaltungsleiter aus der Gerichtsorganisation verbundenen Möglichkeiten der politischen Einflussnahme eines PiS-Justizministers liegen auf der Hand.

PiS-Justizrefom und Verwaltungsgerichtsbarkeit

Das Gesetz über den Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit, das einen zweistufigen Aufbau in Form von 16 Wojewodschafts-Verwaltungsgerichten und des Oberverwaltungsgerichts als Revisionsinstanz vorsieht, ist bisher nicht direkt von Änderungen betroffen. Jedoch hat die beabsichtigte Umstrukturierung des Landesjustizrats auch für die Verwaltungsgerichtsbarkeit erhebliche Auswirkungen: Nach der Verfassung der Verwaltungsgerichtsbarkeit werden die Richter der Instanzgerichte und des Oberverwaltungsgerichts auf unbestimmte Zeit sowie die Gerichtsassessoren für fünf Jahre durch den Staatspräsidenten auf Antrag des Landesjustizrats berufen. Sie können vom Landesjustizrat auch unter bestimmten Voraussetzungen abberufen werden. Durch den – bisher von Duda angehaltenen – Gesetzentwurf über den Landesjustizrat wird für die Verwaltungsgerichtsbarkeit dieselbe vorstehend beschriebene verstärkte Einflussmöglichkeit des Justizministers und der Parlamentsmehrheit wie in der Allgemeinen Gerichtsbarkeit begründet. Weiter entfällt die Wahl von zwei richterlichen Mitgliedern aus dem Kreis der Verwaltungsrichter durch das Oberverwaltungsgericht im Hinblick auf die zukünftige Wahl der richterlichen Mitglieder durch das Parlament. Die Präsidenten und Vizepräsidenten der Wojewodschafts-Verwaltungsgerichte werden nach wie vor vom Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts aus dem Kreis der Verwaltungsrichter nach Einholung der Stellungnahmen der Allgemeinen Richterversammlung des betreffenden Gerichts berufen bzw. unter bestimmten Voraussetzungen abberufen. Der Präsident des Oberverwaltungsgerichts wird nach der Verfassung vom Staatspräsidenten aus Kandidaten berufen, die ihm die Allgemeine Richterversammlung dieses Gerichts vorstellt.

Anschlag auf das Oberste Gericht

Aus dem ursprünglichen Gesetzentwurf zur Neuregelung der Vorschriften über das Oberste Gericht zitiere ich nur folgende Sätze, die an rechtsstaatswidriger Brutalität alles bisher von PiS Gewohnte übertreffen: »*Art. 87 § 1: Am Tag nach dem Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes treten die Richter, die auf der Grundlage der bisherigen Vorschriften gewählt worden sind, in den Ruhestand mit Ausnahme der Richter, die vom Justizminister benannt werden. Am Tage des Inkrafttretens des vorliegenden Gesetzes benennt der Justizminister durch Bekanntmachung im Amtsblatt des Justizministers diejenigen Richter des Obersten Gerichts, die im Dienst verbleiben…*« (die anderen Stellen werden dann von der PiS-Mehrheit durch Neuwahl im Sejm besetzt). Nachdem Ziobro entsprechende »Kompromissbereitschaft« signalisiert hatte, beschloss der Sejm in der zweiten Lesung des Gesetzes die folgenden Änderungen: »*Art. 87a § 1: 14 Tage nach dem Inkrafttreten des Gesetzes stellt der Justizminister beim Landesjustizrat den Antrag über das Verbleiben der von ihm bezeichneten Richter im Dienst unter Beachtung der Notwendigkeit der Einführung der organisatorischen Änderungen, die sich aus der Änderung des Aufbaus und der Einhaltung des Arbeitsablaufs des Obersten Gerichts ergeben… § 2: Der Landesjustizrat beschließt innerhalb von 14 Tagen nach dem Eingang des Antrags nach § 1 über dessen Gegenstand… Der Landesjustizrat übersendet diesen Beschluss dem Präsidenten der Republik, der über das Verbleiben eines Richters im Dienst entscheidet… Der Präsident der Republik ist an den Beschluss des Landesjustizrats nicht gebunden.*«

Diese Änderung hat allerdings nur minimale Bedeutung. Sie ist nur eine Verschleierung der Tatsache, dass das Oberste Gericht mit seinen ca. 90 Richtern total aufgelöst werden soll und allein der Justizminister mit seinem Antrag beim Landesjustizrat den Kreis der Richter bestimmt, die für das Verbleiben im Dienst in Frage kommen. Natürlich fällt auch die verhasste Erste Präsidentin Gersdorf unter diese Regelung: »*Falls derjenige Richter des Obersten Gerichts, der das Amt des Ersten Präsidenten des Obersten Gerichts innehat,… in den Ruhestand versetzt wurde, übt ein Richter die Aufgaben und Kompetenzen des Ersten Präsidenten des Obersten Gerichts aus, den der Präsident der Republik Polen auserwählt.*«

Der Justizminister soll ferner allein darüber bestimmen, welche anderen Richter mit zehnjähriger Berufspraxis er zusätzlich als Richter an das Oberste Gericht delegiert. Angesichts der beabsichtigten Liquidierung des jetzigen Obersten Gerichts erscheint eine Kommentierung anderer inkriminierender Vorschriften des Gesetzes vorerst entbehrlich.

Die unerwartete Intervention des Staatspräsidenten in die Justizreform

Der Präsident wacht über die Einhaltung der polnischen Verfassung auch gegenüber dem Gesetzgeber. Er kann deshalb ein ihm zur Unterzeichnung übersandtes Gesetz dem Verfassungstribunal zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit vorlegen. Er kann stattdessen auch das Gesetz mit Begründung an den Sejm zur erneuten Verhandlung zurückverweisen, der es dann nur mit 3/5 Mehrheit für den Präsidenten bindend neu beschließen darf. Der Präsident kann auch selbst ein Gesetz in den Sejm einbringen.

Duda verwies nun die beiden von Sejm und Senat verabschiedeten Gesetze über den Landesjustizrat und über das Oberste Gericht zur erneuten Verhandlung an den Sejm zurück, sodass nur das Änderungsgesetz über den Aufbau der Allgemeinen Gerichte nach seiner Unterzeichnung in Kraft treten konnte. Der Kernsatz der Presseerklärung Dudas zur Zurückverweisung des Gesetzes über den Landesjustizrat an den Sejm lautet: *»… Das neue Verfahren der Wahl durch den Sejm der dem Landesjustizrat angehörenden Richter erfordert die Einführung einer Voraussetzung dafür, dass diese Wahl mit einer qualifizierten Mehrheit von 3/5 vorgenommen wird. Diese Wahl garantiert, dass die Mitglieder des Organs, das über die Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter wacht, nicht nur von einer parlamentarischen Mehrheit ausgewählt werden, sondern dass ihre Wahl Ausdruck des Konsenses verschiedener im Parlament vertretener Gruppen wird…«*

Zum Gesetz über das oberste Gericht heißt der Kernsatz: *»… Es muss hervorgehoben werden, dass wenn die Vorschriften des Gesetzes in Kraft träten, der Einfluss des Justizministers – Generalstaatsanwalts – auf die Tätigkeit des Obersten Gerichts beträchtlich und die Befürchtung vor einer Gefährdung der Unabhängigkeit dieses Gerichts und seiner Autorität in der Gesellschaft berechtigt wäre. Es muss ferner daran erinnert werden, dass der Justizminister, der gleichzeitig Generalstaatsanwalt ist, Partei in einer Reihe von Verfahren ist, die vor dem Obersten Gericht durchgeführt werden.«*

Diese Intervention überraschte und erschütterte die Regierung sowie die gesamte PiS-Führung und wurde von der Opposition als Zeichen der Hoffnung lebhaft begrüßt. Da PiS keine 3/5-Mehrheit im Sejm besitzt, kann das Veto des Präsidenten nicht überstimmt werden. Das Hauptmotiv für Dudas Intervention gegen die beiden Justizgesetze liegt vermutlich darin, die übergroße Macht zu beschränken, die Ziobro zuwachsen würde. Dabei mögen die vielen Protestdemonstrationen in allen Städten, die Drohungen aus Brüssel und die Verbesserung seines Images im Hinblick auf seine Wiederwahlchancen eine verstärkende Rolle gespielt haben.

Der Wortlaut der Änderungsvorschläge des Staatspräsidenten ist bisher nicht vom Sejm veröffentlicht worden. Auch ist nicht offiziell bekannt, welches Ergebnis insbesondere die Besprechungen Dudas mit Parteiführer Kaczyński über Kompromisse haben. Es deutet sich jedoch an: Die Partei akzeptiert die Parlamentswahl der richterlichen Mitglieder des Landesjustizrats mit einer Mehrheit von 3/5; Duda gibt sich damit zufrieden, dass alle Richterinnen und Richter des Obersten Gerichts mit Vollendung des 65. Lebensjahrs in den Ruhestand treten, während sie bisher erst mit 70 Jahren pensioniert werden, wobei diese Regelung auch für die jetzt amtierenden Richterinnen und Richter gelten soll, sodass etwa 30%, darunter die verhasste jetzige Erste Präsidentin Gersdorf, ausscheiden müssten.

Die endgültige Fassung der beiden Gesetze wird nach alledem noch längere Zeit auf sich warten lassen.

Art. 7 EUV und Vertragsverletzungsverfahren

Die Europäische Kommission hat sich nach der Durchführung des sogenannten Rahmenverfahrens nach Art. 7 EUV bisher nicht dazu entschließen können, dem Europäischen Rat Sanktionen gegen Polen wegen Verletzung der Rechtsstaatlichkeit der Gesetzgebung über das Verfassungstribunal vorzuschlagen. Nunmehr hat sich die Kommission Ende Juli 2017 zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit in Polen auch mit der Justizreform befasst und dazu in einer Presseerklärung mitgeteilt:

»Die Europäische Kommission hat mit einem Aufforderungsschreiben ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen eröffnet. Sie reagiert damit auf die Veröffentlichung des Gesetzes über die ordentlichen Gerichte im polnischen Gesetzblatt vom 28. Juli. Die polnischen Behörden haben nun einen Monat Zeit, auf dieses Schreiben zu reagieren. Die Hauptbedenken der Kommission bei diesem Gesetz betreffen die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, da für Richterinnen und Richter ein unterschiedliches Rentenalter (60 Jahre für Frauen und 65 Jahre für Männer) festgelegt wird. Dies verstößt gegen Art. 157 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und die Richtlinie 2006/54 über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeitsfragen. In dem Aufforderungsschreiben bringt die Kommission außerdem ihre Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit der polnischen Gerichte zum Ausdruck, denn diese wird dadurch untergraben, dass der Justizminister das Recht erhält, die Amtszeit von Richtern, die das Ruhestandsalter erreicht haben, nach eigenem Ermessen zu verlängern sowie Gerichtspräsidenten zu entlassen und zu ernennen (siehe Artikel 19 Absatz 1 des Vertrages über die Europäische Union [EUV] in Verbindung mit Artikel 47 der EU-Grundrechtecharta). Die neuen Vorschriften geben dem Justizminister die Möglichkeit, Einfluss auf einzelne Richter zu nehmen, insbesondere durch vage Kriterien für die Amtszeitverlängerung, die den Grundsatz der Unabsetzbarkeit von Richtern untergraben. Auch wenn das Pensionsalter herabgesetzt wird, gibt das Gesetz dem Justizminister doch die Möglichkeit, Richterinnen bis zu zehn Jahre und Richter bis zu fünf Jahre länger im Amt zu lassen. Zudem gibt es für die Entscheidung des Justizministers über die Amtszeitverlängerung keinerlei zeitliche Vorgaben, sodass die Möglichkeit zur Einflussnahme auf die betroffenen Richter für deren gesamte verbleibende Amtszeit bestehen bleibt.«

Dr. Peter von Feldmann, *Vorsitzender Richter am OVG a.D., Mitglied der Deutsch-Polnischen Juristenvereinigung, Berlin.*

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 Übersicht umfasst den Zeitraum seit dem letzten BDVR-Rundschreiben und die in dieser Zeit erschienenen Veröffentlichungen im Amtsblatt der EU.

Die Entscheidungen des EuGH sind im Volltext abrufbar unter www.curia.europa.eu. Dort kann auch der Stand anhängiger Verfahren abgefragt werden.

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

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

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

Der EuGH hat seine Empfehlungen für Vorlagen neu gefasst (Amtsblatt der Europäischen Union C 439/1 vom 25.11.2016; http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:439:FULL&from=EN).

I. EuGH/EuG

Urteil vom 21.06.2017, Rs. C- 449/16 (Martinez Silva)

ECLI:EU:C:2017:485

Ein Drittstaatsangehöriger, der Inhaber einer kombinierten Arbeitserlaubnis in einem Mitgliedstaat ist, hat im Allgemeinen Anspruch auf die für die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats vorgesehenen Leistungen der sozialen Sicherheit.

Stichworte: Vorabentscheidungsersuchen von der Corte d'appello di Genova (Berufungsgericht Genua, Italien)
Art. 3 Verordnung (EG) Nr. 883/2004; Art. 12 Richtlinie 2011/98/EU

Tenor: Art. 12 der Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, wonach der Drittstaatsangehörige, der Inhaber einer kombinierten Erlaubnis im Sinne von Art. 2 Buchst. c dieser Richtlinie ist, eine Leistung wie die durch die Legge n. 448 – Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo (Gesetz Nr. 448 über steuerliche Maßnahmen zu Stabilität und Entwicklung) vom 23.12.1998 eingeführte Beihilfe zugunsten von Haushalten mit mindestens drei minderjährigen Kindern nicht beziehen kann.

Urteil vom 22.06.2017, Rs. C- 49/16 (Unibet International)

ECLI:EU:C:2017:491

Die ungarische Regelung über die Erlaubnis von Online-Glücksspielen ist nicht mit dem Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit vereinbar. Diese Regelung beschränkte zuerst in diskriminierender Weise und später wegen ihrer Intransparenz die Möglichkeit für in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Wirtschaftsteilnehmer, solche Spiele in Ungarn zu veranstalten.

Stichworte: Vorabentscheidungsersuchen vom Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht Budapest, Ungarn).
Art. 56 AEUV

Tenor: 1. Art. 56 AEUV ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, mit der ein System von Konzessionen und Erlaubnissen für die Veranstaltung von Online-Glücksspielen errichtet wird, entgegensteht, wenn sie Vorschriften enthält, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Wirtschaftsteilnehmer diskriminieren, oder wenn sie Vorschriften vorsieht, die nicht diskriminierend sind, aber nicht transparent angewandt werden oder in einer Weise gehandhabt werden, die die Bewerbung bestimmter Bieter verhindert oder erschwert, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind.
2. Art. 56 AEUV ist dahin auszulegen, dass er Sanktionen wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegensteht, die wegen Verstoßes gegen nationale Rechtsvorschriften, mit denen ein System von Konzessionen und Erlaubnissen für die Veranstaltung von Glücksspielen errichtet wird, verhängt werden, falls sich herausstellt, dass solche nationalen Rechtsvorschriften gegen diesen Artikel verstoßen.

Urteile vom 26.06.2017, Rs. C- 490/16, C-646/16 (A.S.; Khadija und Zainab Jafari)

ECLI:EU:C:2017:585 bzw. 586

Kroatien ist für die Prüfung der Anträge auf internationalen Schutz von Personen zuständig, die seine Grenze während der Flüchtlingskrise der Jahre 2015 und 2016 in großer Zahl überschritten haben. Diese Personen haben nämlich die Außengrenze von Kroatien im Sinne der Dublin-III-Verordnung illegal überschritten.

Stichworte: Vorabentscheidungsersuchen vom Vrhovno sodišče (Oberster Gerichtshof, Slowenien) bzw. des Verwaltungsgerichtshofs Österreich
Artt. 2m, 12, 13, 27, 29 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013;

Tenor (C-490/16): 1. Art. 27 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, ist im Licht des 19. Erwägungsgrundes dieser Verordnung dahin auszulegen, dass sich eine Person, die internationalen Schutz beantragt hat, im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen eine ihr gegenüber ergangene Überstellungsentscheidung darauf berufen kann, dass das in Art. 13 Abs. 1 der Verordnung aufgestellte Zuständigkeitskriterium des illegalen Überschreitens der Grenze eines Mitgliedstaats falsch angewandt worden sei.

2. Art. 13 Abs. 1 der Verordnung Nr. 604/2013 ist dahin auszulegen, dass ein Drittstaatsangehöriger, dessen Einreise von den Behörden eines Mitgliedstaats in einer Situation geduldet wird, in der sie mit der Ankunft einer außergewöhnlich hohen Zahl von Drittstaatsangehörigen konfrontiert sind, die durch diesen Mitgliedstaat, dessen grundsätzlich geforderte Einreisevoraussetzungen sie nicht erfüllen, durchreisen möchten, um in einem anderen Mitgliedstaat internationalen Schutz zu beantragen, die Grenze des erstgenannten Mitgliedstaats im Sinne von Art. 13 Abs. 1 »illegal überschritten« hat.

3. Art. 13 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 604/2013 ist in Verbindung mit ihrem Art. 7 Abs. 2 dahin auszulegen, dass die Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen die Überstellungsentscheidung keine Auswirkung auf den Ablauf der in Art. 13 Abs. 1 vorgesehenen Frist hat.

Art. 29 Abs. 1 und 2 der Verordnung ist dahin auszulegen, dass die Einlegung eines solchen Rechtsbehelfs impliziert, dass die in diesen Bestimmungen genannte Frist – auch wenn das angerufene Gericht beschlossen hat, den Gerichtshof um eine Vorabentscheidung zu ersuchen – erst zu laufen beginnt, wenn die endgültige Entscheidung über den Rechtsbehelf ergangen ist, sofern der Rechtsbehelf gemäß Art. 27 Abs. 3 der Verordnung aufschiebende Wirkung hat.

Tenor (C-646/16): 1. Art. 12 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.06.2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, in Verbindung mit Art. 2 Buchst. m dieser Verordnung ist dahin auszulegen, dass kein »Visum« im Sinne von Art. 12 vorliegt, wenn die Behörden eines Mitgliedstaats in einer Situation, in der sie mit der Ankunft einer außergewöhnlich hohen Zahl von Drittstaatsangehörigen konfrontiert sind, die durch diesen Mitgliedstaat durchreisen möchten, um in einem anderen Mitgliedstaat internationalen Schutz zu beantragen, die Einreise der Drittstaatsangehörigen dulden, obwohl sie die im erstgenannten Mitgliedstaat grundsätzlich geforderten Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen.

2. Art. 13 Abs. 1 der Verordnung Nr. 604/2013 ist dahin auszulegen, dass ein Drittstaatsangehöriger, dessen Einreise von den Behörden eines Mitgliedstaats in einer Situation geduldet wird, in der sie mit der Ankunft einer außergewöhnlich hohen Zahl von Drittstaatsangehörigen konfrontiert sind, die durch diesen Mitgliedstaat, dessen grundsätzlich geforderte Einreisevoraussetzungen sie nicht erfüllen, durchreisen möchten, um in einem anderen Mitgliedstaat internationalen Schutz zu beantragen, die Grenze des erstgenannten Mitgliedstaats im Sinne von Art. 13 Abs. 1 »illegal überschritten« hat.

Urteil vom 26.07.2017, Rs. C- 670/16 (Mengestab)

ECLI:EU:C:2017:587

Ein Asylbewerber kann sich vor Gericht darauf berufen, dass ein Mitgliedstaat infolge des Ablaufs der Frist von drei Monaten, binnen deren er einen anderen Mitgliedstaat um Aufnahme des Asylbewerbers ersuchen kann, für die Prüfung des Asylantrags zuständig geworden ist. Diese Frist beginnt vor der Stellung eines »förmlichen« Asylantrags zu laufen, wenn der zuständigen Behörde ein Schriftstück zugegangen ist, das bestätigt, dass eine Person um internationalen Schutz nachsucht.

Stichworte: Vorabentscheidungsersuchen vom Verwaltungsgericht Minden (Deutschland)
Artt. 20, 21 Abs. 1, 27 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013

Tenor: Art. 27 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, ist im Licht des 19. Erwägungsgrundes dieser Verordnung dahin auszulegen, dass sich eine Person, die internationalen Schutz beantragt, im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen eine ihr gegenüber ergangene Überstellungsentscheidung auf den Ablauf einer in Art. 21 Abs. 1 der Verordnung genannten Frist berufen kann, wobei dies auch dann gilt, wenn der ersuchte Mitgliedstaat bereit ist, diese Person aufzunehmen.

2. Art. 21 Abs. 1 der Verordnung Nr. 604/2013 ist dahin auszulegen, dass es nicht möglich ist, ein Aufnahmegesuch mehr als drei Monate nach Stellung des Antrags auf internationalen Schutz wirksam zu unterbreiten, auch wenn dies

weniger als zwei Monate nach Erhalt einer Eurodac-Trefermeldung im Sinne dieser Vorschrift geschieht.

3. Art. 20 Abs. 2 der Verordnung Nr. 604/2013 ist dahin auszulegen, dass ein Antrag auf internationalen Schutz als gestellt gilt, wenn der mit der Durchführung der sich aus dieser Verordnung ergebenden Verpflichtungen betrauten Behörde ein Schriftstück zugegangen ist, das von einer Behörde erstellt wurde und bescheinigt, dass ein Drittstaatsangehöriger um internationalen Schutz ersucht hat, und, gegebenenfalls, wenn ihr nur die wichtigsten in einem solchen Schriftstück enthaltenen Informationen, nicht aber das Schriftstück oder eine Kopie davon, zugegangen sind.

II. EGMR

Beschluss vom 02.08.2017 – 45940/17 u. a.

(Özakca u. a. ./. Türkei)

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat den Antrag eines Grundschullehrers und einer Hochschuldozentin auf Entlassung aus der Untersuchungshaft im Wege einer einstweiligen Anordnung (Art. 39 der Rules of Court) abgelehnt. Beide befinden sich seit Anfang März 2017 im Hungerstreik, mit dem sie gegen ihre Entlassung aus dem Staatsdienst protestieren. Der Gerichtshof gab der türkischen Regierung zunächst auf, die Antragsteller ärztlich untersuchen zu lassen, um festzustellen, ob eine weitere Inhaftierung angesichts ihres Gesundheitszustandes weiterhin möglich ist oder sie in ihrem Recht aus Art. 3 EMRK (unmenschliche oder erniedrigende Behandlung) verletzen würde. Die ärztlichen Untersuchungen ergaben, dass sich die Antragsteller in einem lebensbedrohlichen Zustand befinden und lebensunterstützende Maßnahmen benötigen. Eine Haftentlassung hielten die Ärzte jedoch nicht für erforderlich, soweit die Antragsteller in einem Haftkrankenhaus oder einer entsprechend überwachten Abteilung eines allgemeinen Krankenhauses untergebracht würden und ihr Gesundheitszustand überwacht werde. Daraufhin wurden die Antragsteller gegen ihren Willen in ein Haftkrankenhaus verlegt. Nach Ansicht des EGMR droht ihnen dort keine ernsthafte und unmittelbare Gefahr (real and imminent risk) irreparabler Schäden für Leib und Leben mehr. Deshalb lehnte er den Antrag auf Haftentlassung ab. Zugleich gab er jedoch der türkischen Regierung auf, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Rechte der Antragsteller aus Art. 2 EMRK (Recht auf Leben) und Art. 3 EMRK zu schützen. Ferner forderte er die Antragsteller auf, ihren Hungerstreik zu beenden, wobei er zusagte, ihre Anträge beschleunigt zu bearbeiten.

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

Jetzt kostenlos TESTEN:

WWW.BOORBERG.DE

Die Verwaltungsblätter
Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung

Landesausgaben für:
- Baden-Württemberg (VBlBW)
- Bayern (BayVBl.)
- Niedersachsen (NdsVBl.)
- Nordrhein-Westfalen (NWVBl.)
- Sachsen (SächsVBl.)
- Thüringen (ThürVBl.)

Die »Verwaltungsblätter« informieren sowohl Studierende als auch Verwaltungsjuristen über die Entwicklungen im Bundes- und Landesrecht. Sie bieten ihren Lesern u.a. praxisorientierte und wissenschaftlich fundierte Beiträge namhafter Autoren zu aktuellen Themen, neueste verwaltungsgerichtliche Entscheidungen, Prüfungsaufgaben mit Lösungsskizzen, Buchbesprechungen, Veranstaltungshinweise und weitere nützliche Informationen.

Bitte fordern Sie ein kostenloses Probeheft Ihrer Wahl an. mail@boorberg.de

BOORBERG
RICHARD BOORBERG VERLAG FAX 0711/7385-100 · 089/4361564
TEL 0711/7385-343 · 089/436000-20 BESTELLUNG@BOORBERG.DE SZ1117

Interview mit Minister der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen Peter Biesenbach

Herr Minister, wir gratulieren herzliche zur Ernennung! Welche Themen liegen Ihnen für die kommenden Jahre besonders am Herzen?

Wir werden die Architektur unseres Sicherheitssystems neu aufstellen müssen. Wir müssen uns zum Beispiel fragen, ob wir bei der Kriminalitätsbekämpfung auch politisch die richtigen Schwerpunkte setzen, wenn mehr als jede zehnte Verurteilung das Erschleichen von Leistungen betrifft. Daneben geht es natürlich auch um eine angemessene personelle und räumliche Ausstattung der Justiz. Insbesondere der Aus- und Aufbau des elektronischen Rechtsverkehrs wird die Arbeitsweise der gesamten Justiz stark verändern. Ich sehe hier allerdings auch mehr Chancen als Risiken. Denn die Digitalisierung wird für die Justizangehörigen auch viele Vorteile gerade bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie bringen. Wir müssen uns aber auch um ein Update für unser Bürgerliches Gesetzbuch und das Strafgesetzbuch kümmern. Denn diese Gesetze stammen in ihrer Grundform aus dem 19. Jahrhundert. Für die Herausforderungen der digitalen Welt sind wir noch nicht gewappnet.

Peter Biesenbach

Die Verwaltungsgerichte werden zurzeit mit Asylklagen überschwemmt. Wie wollen Sie auf diese Entwicklung reagieren? Ist eine weitere Personalaufstockung geplant?

Die Flüchtlingskrise stellt unser Land und auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit vor große Herausforderungen. Ich weiß, dass die Richterinnen und Richter sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei den Verwaltungsgerichten derzeit einen weit überobligatorischen Einsatz leisten. An dieser Stelle möchte ich daher zunächst die Gelegenheit nutzen, um mich ausdrücklich zu bedanken und meine Anerkennung dafür aussprechen, dass alle in der Verwaltungsgerichtsbarkeit tatkräftig daran mitarbeiten, die aktuellen Herausforderungen zu bewältigen. Die Zunahme asylrechtlicher Streitigkeiten vor den nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichten hat inzwischen ein Ausmaß erreicht, das auch mit Hilfe der bislang zusätzlich geschaffenen Stellen nicht zeitnah bewältigt werden kann. Daher bedarf es aus meiner Sicht weiterer personeller Aufstockungen. Hierüber wird im Rahmen der Haushaltsgesetzmäßigkeiten zu entscheiden sein. Im Übrigen bin ich überzeugt davon, dass es sinnvoll und notwendig ist, weitere Richterinnen und Richter aus anderen Gerichtsbarkeiten zur Unterstützung an die Verwaltungsgerichte abzuordnen. Ich werbe hierfür bei den Präsidentinnen und Präsidenten aller Gerichte.

Sehen Sie Reformbedarf beim gerichtlichen Asylverfahren? Glauben Sie, dass ein weiterer Ausbau des Prinzips der normativen Vergewisserung über die Möglichkeit der Deklaration sicherer Herkunftsstaaten hinaus geeignet ist, einen Beitrag zur Bewältigung der aktuellen Krise der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu leisten? Denkbar wäre etwa, stetig wiederkehrende tatsächliche Fragen auf diesem Weg einer schnellen, verbindlichen und einheitlichen Klärung zuzuführen.

Ja, das wäre eine Möglichkeit, die man im Austausch mit der Praxis überlegen kann. Zunächst zur Einstufung sicherer Herkunftsstaaten und der normativen Vergewisserung durch den Gesetzgeber: Hier geht es ja in erster Linie um eine Frage des materiellen Asylrechts, für das der Minister für Flüchtlinge und Integration federführend zuständig ist. Dem möchte ich nicht vorgreifen.

Den Vorschlag, darüber hinaus wiederkehrende tatsächliche Fragen verbindlich zu klären, halte ich für bedenkenswert. Hier würde wohl eine höchstrichterliche Klärung – etwa über eine Vorlage beim Bundesverwaltungsgericht – näher liegen als eine gesetzgeberische Vorgabe wie im Fall der sicheren Herkunftsstaaten. Das wird man aber durchdenken müssen und insoweit bin ich sehr dankbar für Anregungen aus der gerichtlichen Praxis. Eine höchstrichterliche Klärung bestimmter tatsächlicher Frage wäre gewiss eine Abweichung von den Grundsätzen des Rechtsmittelrechts. Aber gerade im Asylrecht kann es hierfür ein praktisches Bedürfnis geben. Ich denke etwa an die Beurteilung der Gruppenverfolgung in bestimmten Ländern, die Feststellung systemischer Mängel des Asyl- und Aufnahmeverfahrens in

Dublin-Staaten oder die Frage des vollen Flüchtlingsschutzes bei syrischen Staatsbürgern. Dies würde die erstinstanzlichen Gerichte stark entlasten und zugleich die Rechtsprechung vereinheitlichen. Denn auch die stark divergierende Rechtsprechung wird ja als Problem wahrgenommen. Natürlich sind divergierende Entscheidungen Teil der richterlichen Unabhängigkeit. Aber gerade in einer existenziellen Frage wie der des Flüchtlingsschutzes ist es für die Betroffenen schwer verständlich und für die Anwälte kaum zu vermitteln, dass bei weitgehend identischer Tatsachenlage die Entscheidung von Kammer zu Kammer anders ausfällt. Hier hat das Wort von der »Asyllotterie« die Runde gemacht. Ich halte das in einem Rechtsstaat für keine gute Situation.

Sie sprechen von der Justiz als Standortfaktor. Wo sehen Sie grundsätzlich Beschleunigungspotenzial bei Verfahren in der Verwaltungsgerichtsbarkeit?

Vorab: Die Verwaltungsgerichte sind schnell und gut. In NRW dauerte ein allgemeines Hauptsacheverfahren (ohne Asyl) vor dem Verwaltungsgericht im vergangenen Jahr im Schnitt rund zehn Monate. Allgemeine Eilverfahren wurden und werden von den Verwaltungsgerichten in NRW – trotz der Belastung durch Asylverfahren – in durchschnittlich zwei Monaten erledigt. Nimmt man die Asylverfahren in den Blick, sind die Laufzeiten noch einmal deutlich kürzer: Hauptsacheverfahren dauerten dort im vergangenen Jahr in der ersten Instanz rund sechs Monate, Eilverfahren weniger als einen Monat. Das sind sehr gute Zahlen. Wenn die Verwaltungsgerichte bisweilen als zu langsam wahrgenommen werden, dann spiegelt sich das in den genannten Zahlen so nicht wider. Nichtsdestotrotz müssen wir natürlich fragen, wie das Verfahren durch organisatorische oder gesetzgeberische Maßnahmen – ohne Qualitätsverluste – noch stärker konzentriert werden kann. Was die gesetzgeberischen Maßnahmen angeht, werden hier verschiedene Vorschläge diskutiert, wie etwa die Begrenzung des Streitstoffs, die zeitliche Strukturierung des Verfahrens und eine noch stärkere Spezialisierung. Diese Vorschläge werden wir mit der Praxis und im Bund-Länder-Kreis diskutieren. Wichtig ist mir aber, dass es dabei nicht nur um Verfahrenslaufzeiten und Beschleunigung, sondern auch um Bürgerfreundlichkeit geht. Um es einfach zu sagen: Wenn Verfahren und Verfahrensrecht serviceorientiert und bürgerfreundlich sind, wird – einmal abgesehen von Eilverfahren – kein Kläger danach fragen, ob sein Prozess ein oder zwei Monate länger gedauert hat.

Auf dem Verwaltungsgerichtstag 2016 in Hamburg wurde über Veränderungsbedarf im Rechtsmittelrecht der Verwaltungsgerichtsbarkeit diskutiert. Der 71. Deutsche Juristentag widmet sich diesem Thema ebenfalls. Brauchen wir eine Reform des Rechtsmittelrechts in der Verwaltungsgerichtsbarkeit?

Diese Diskussion würde ich gerne noch etwas breiter führen. Derzeit gibt es verschiedene Vorschläge, wie man das Verwaltungsprozessrecht an einzelnen Stellen noch effektiver oder bürgerfreundlicher gestalten könnte. Ich werde mich deshalb für NRW bei der anstehenden Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister dafür einsetzen, dass eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Verwaltungsprozess eingerichtet wird. Die Arbeitsgruppe soll verschiedene Vorschläge sichten und entwickeln. In diesen Zusammenhang gehört auch die von Ihnen angesprochene Diskussion zur Reform des Rechtsmittelrechts. Unter anderem hat der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts Regelungsvorschläge eingebracht. Daneben beschäftigt sich eine unabhängige Arbeitsgruppe mit Vertretern aus Wissenschaft und Praxis mit dem Thema. In diesen Zusammenhang gehört meines Erachtens auch die eben genannte Frage, ob tatsächliche Fragen höchstrichterlich geklärt werden sollten. Ich halte es für richtig und sinnvoll, dass eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe die Vorschläge diskutiert und – unter Beteiligung der gerichtlichen Praxis – Handlungsempfehlungen ausspricht.

Grundbedingung für eine funktionierende Justiz ist eine angemessene Richterbesoldung. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 05.05.2015 deutliche Kritik an der Besoldungshöhe geübt und den Besoldungsgesetzgebern klare Vorgaben gemacht. Die Länder bemühen sich seitdem, die vom Bundesverfassungsgericht definierte Untergrenze gerade nicht zu unterschreiten. Sind Sie mit dieser Entwicklung zufrieden? Planen Sie hier Änderungen?

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 05.05.2015 begrüße ich, weil sie aus meiner Sicht Klarheit bringt bei der Beantwortung der schwierigen Frage, wann eine Alimentation nicht mehr amtsangemessen ist. Wichtig und richtig ist es, dass nach den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäben unter anderem die allgemeine Lohnentwicklung und die Entwicklung der Verbraucherpreise in den Blick zu nehmen sind. Hierdurch wird sichergestellt, dass Richterinnen und Richter an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben. Die Richterbesoldung in Nordrhein-Westfalen liegt bei einem Ländervergleich meines Wissens im Mittelfeld.

An den Verwaltungsgerichten in Nordrhein-Westfalen ist der elektronische Rechtsverkehr bereits eingeführt worden. Welche Erfahrungen haben Sie bisher mit diesem Instrument gemacht? Wie sieht der Zeitplan zur Einführung der elektronischen Akte aus?

In der Tat ist der elektronische Rechtsverkehr an den Verwaltungsgerichten bereits seit Jahren erfolgreich eingeführt und wird dort auch genutzt. Gerade in letzter Zeit ist die Nutzung im Zusammenhang mit den Asylverfahren noch einmal deutlich angestiegen, nachdem wir mit dem BAMF nahezu ausschließlich elektronisch kommunizieren. Dies beschleunigt die Verfahren und nutzt beiden Seiten, indem sie die elektronisch vorliegenden Daten unmittelbar weiterverarbeiten können. Mit einer elektronischen Akte lassen sich die in der elektronischen Kommunikation liegenden Vorteile noch besser nutzen. Deshalb erproben wir bereits seit April dieses Jahres bei drei Kammern des Verwaltungsgerichts Minden und zwei Senaten des Oberverwaltungsgerichts die führende elektronische Akte und wollen diese in den kommenden Jahren flächendeckend einführen.

Die Justiz in Deutschland wird zunehmend durch europäische und internationale Entwicklungen beeinflusst. Auslandserfahrung und Sprachkenntnisse werden daher für Justizangehörige immer wichtiger. Wie wollen Sie die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit stärken?

Ich teile Ihre Einschätzung: Eine Justiz, die nur ihre eigene Rechtsordnung im Blick hat, ist in einer zunehmend internationalisierten Welt nicht mehr zeitgemäß. Fremdsprachenkenntnisse und Auslandserfahrungen werden daher für die Angehörigen der nordrhein-westfälischen Justiz immer wichtiger. Die nordrhein-westfälische Justiz bietet deshalb eine umfangreiche Palette an Fachseminaren im internationalen und ausländischen Recht an ebenso wie Sprachkurse. Diese Angebote werden von den Justizangehörigen der Verwaltungsgerichte schon jetzt in vielen Bereichen gut angenommen. Ich unternehme derzeit große Anstrengungen, unsere Angebote noch bekannter zu machen.

Die nordrhein-westfälischen Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter nehmen außerdem mit großem Engagement an den vom Ministerium der Justiz mitorganisierten europaweiten Richteraustauschprogrammen teil. Dort haben sie die Gelegenheit, über einen Zeitraum von bis zu zwei Wochen in einem Gericht eines Mitgliedstaats der Europäischen Union zu hospitieren und das dortige Rechtssystem und die dortigen Gepflogenheiten kennenzulernen. Die nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichte betreuen zudem regelmäßig Richterinnen und Richter aus anderen europäischen Ländern. Beides wird von den Kolleginnen und Kollegen als große Bereicherung empfunden. Es entstehen persönliche und fachliche Kontakte, nicht selten auch über das Ende der Hospitation hinaus. All dies trägt zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit der Verwaltungsgerichte bei. Ich befinde mich in einem ständigen Erfahrungsaustausch mit den Verwaltungsgerichten, wie diese Austauschprogramme noch besser auf die Bedürfnisse der Justizangehörigen zugeschnitten werden können. So werde ich zum Beispiel angesichts der aktuellen Bedeutung des Themas schon im nächsten Jahr einen europaweiten fachspezifischen Erfahrungsaustausch zum Asyl- und Flüchtlingsrecht etablieren.

Das Ministerium der Justiz unterhält schließlich intensive Kontakte zu vielen ausländischen Staaten und zu Institutionen der internationalen Zusammenarbeit. Wir kooperieren eng mit der Deutschen Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit (IRZ) und der Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ). Außerdem unterstützen wir die Arbeit des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, etwa beim Rechtsstaatsdialog mit China und Vietnam. In diese Aktivitäten sind die Verwaltungsgerichte stark eingebunden. Im vergangenen Jahr besuchte beispielsweise die Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts und des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen gemeinsam mit einer Delegation die chinesische Justiz und tauschte sich dort über Fragen des Verwaltungsrechts aus. Wir unternehmen derzeit Anstrengungen für den Aufbau weiterer Gerichtspartnerschaften zwischen nordrhein-westfälischen und Verwaltungsgerichten aus anderen EU-Staaten.

Das Interview führte Katrin Silja Kurz.

+++ Weiterführende Information +++

Sprungrevision in Asylsachen

Im Juli dieses Jahres hat der Gesetzgeber mit dem »Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht« die Möglichkeit der Sprungrevision in Asylsachen eröffnet. Das Verwaltungsgericht kann sie nach § 78 Abs. 2, 4 AsylG i.V.m. § 134 Abs. 1, 2 VwGO im Urteil oder auf Antrag durch Beschluss zulassen, wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat oder von einer obergerichtlichen Entscheidung abgewichen wird und das Urteil auf der Abweichung beruht. Es bleibt zu hoffen, dass dies zu einer Vereinheitlichung der Rechtsprechung in Asylsachen und damit zu einer Vereinfachung der Verfahren führt.

Katrin Silja Kurz, Berlin.

Stellungnahme der VVR gegenüber dem Rechtsausschuss des Landtags

Gesetzentwurf zur Änderung des Landesrichtergesetzes (LT-Drs. 17/3279)

Möglichkeit der freiwilligen Dienstzeitverlängerung auf Antrag für Richterinnen und Richter.

1. Vorbemerkung

Die VVR befürwortet grundsätzlich die Schaffung einer Möglichkeit zur freiwilligen Dienstzeitverlängerung auf Antrag auch für Richterinnen und Richter. Überzeugende sachliche Gründe dafür, weshalb dem Landesgesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften, in dem die stufenweise Anhebung der Pensionsaltersgrenzen auch für Richterinnen und Richter geregelt wurde, – anders als für Landesbeamtinnen und -beamte – für Richterinnen und Richter keinerlei Regelungen für eine Hinausschiebung des Eintritts in den Ruhestand auf Antrag vorgesehen sind, können wir weiterhin nicht erkennen. Ein sachlicher Grund hierfür wurde in der Begründung des damaligen Gesetzentwurfs nicht genannt. Ohne Bennung derartiger sachlicher Gründe darf den Richterinnen und Richtern eine Regelung zum freiwillligen Hinausschieben der Altersgrenze nicht von vornherein gänzlich vorenthalten werden. Die VVR begrüßt es deshalb sehr, dass das Thema mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wieder aufgegriffen wird.

2. Zu den Bestimmungen des Gesetzentwurfs

Die VVR befürwortet die in dem Gesetzentwurf vorgeschlagene Änderung des § 4 Abs. 2 des Landesrichtergesetzes (LRiG) auch inhaltlich. Sie stellt eine ausgewogene Regelung dar, die die Interessen sowohl der Richterschaft als auch des Dienstherrn angemessen berücksichtigt. Sie orientiert sich inhaltlich insbesondere an Regelungen der Länder Baden-Württemberg (§ 6 Abs. 2 LRiStAG BW), Bremen (§ 3 RiG BR) und Niedersachsen (§ 11 Abs. 5 NRiG), die dort bereits seit einigen Jahren bestehen und sich offenbar bewährt haben. Bedenken gegen die vorgeschlagene Neufassung von § 4 Abs. 2 LRiG sind weder aus verfassungsrechtlichen noch aus personalwirtschaftlichen Gründen angezeigt. Im Gegenteil sprechen sachliche Gründe für die Schaffung der Möglichkeit einer freiwilligen Verlängerung der Lebensarbeitszeit für Richterinnen und Richter jedenfalls in dem vorgesehenen, eingeschränkten Umfang. Im Einzelnen:

a. Verfassungsrechtliche Beurteilung

Die vorgesehene Regelung begegnet aus Sicht der VVR keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Zur Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit muss die Schaffung einer Möglichkeit zum Hinausschieben des Eintritts in den Ruhestand bei Richterinnen und Richtern als »Anspruchslösung« ausgestaltet sein; denn zur Wahrung der persönlichen Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter darf das Ende der richterlichen Amtszeit nicht von einer (Ermessens-)Entscheidung der Exekutive abhängen. Dem wird im Entwurf zur Änderung des § 4 Abs. 2 LRiG dadurch hinreichend Rechnung getragen, dass der Eintritt in den Ruhestand wegen Erreichens der Altersgrenze auf Antrag des Richters oder der Richterin hinausgeschoben »wird«, also grundsätzlich hinausgeschoben werden muss. Die allein vorgesehene Möglichkeit, den Antrag bei Vorliegen von »zwingenden dienstlichen Belangen« abzulehnen, ist bei der verfassungsrechtlich gebotenen engen Auslegung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe aus Sicht der VVR hinnehmbar. Sie entspricht im Übrigen den Regelungen in den Landesrichtergesetzen von Bremen und Niedersachsen, ohne dass insoweit verfassungsrechtliche Bedenken bekannt geworden sind. Auch die Länder Bayern (in Art. 7 Abs. 2 S. 2 BayRiG) und Nordrhein-Westfalen (in § 4 Abs. 3 Satz 3 LRiStaG) haben diese Formulierung im Rahmen ihrer – allerdings eingeschränkteren, auf die Jahrgänge bis 1963 begrenzten Regelungen zum Hinausschieben des Ruhestandseintritts auf Antrag – verwendet. Aus unserer Sicht wird sich die Auslegung und Anwendung der Möglichkeit, einen Antrag auf Hinausschieben des Ruhestands wegen des Entgegenstehens zwingender dienstlicher Belange abzulehnen, an den Fallgruppen orientieren müssen, in denen Ausnahmen vom Grundsatz der Inamovibilität von Richtern und Richterinnen auf Lebenszeit als verfassungsrechtlich zulässig anerkannt sind (z. B. Dienstunfähigkeit oder Veränderungen der Einrichtung der Gerichte oder der Gerichtsbezirke).

b. Personalwirtschaftliche Beurteilung

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung ist aus unserer Sicht auch personalwirtschaftlich unbedenklich. Sie wird aller Voraussicht nach nur von einer überschaubaren Anzahl von Richterinnen und Richtern ernsthaft in Betracht gezogen werden, die körperlich und geistig noch in vollem Umfang leistungsfähig sind und weiterhin Freude an der Ausübung

ihres Berufs haben. Die Beschränkung der Verlängerungsmöglichkeit auf jeweils ein Jahr, insgesamt höchstens zwei Jahre ist angemessen und trägt sowohl dem Interesse des Dienstherrn an einer ausgewogenen Altersstruktur der Richterschaft als auch dem Interesse der Kolleginnen und Kollegen an der Erhaltung und nicht übermäßigen Hinausschiebung von Beförderungsmöglichkeiten hinreichend Rechnung. Vorzugswürdig wäre es aus unserer Sicht allerdings, wenn – etwa in Anlehnung an die entsprechende Regelung in Niedersachsen – die Möglichkeit der Hinausschiebung des Ruhestands nicht auf ein oder insgesamt zwei Jahre beschränkt, sondern innerhalb dieses Zeitraums stärker flexibilisiert würde, etwa durch die Formulierung »die jeweils einen Zeitraum von bis zu einem Jahr und insgesamt bis zu zwei Jahren nicht überschreiten darf«; dies würde noch stärker am jeweiligen »Verlängerungsbedarf« orientierte Hinausschiebungen des Ruhestandseintritts – auch von wenigen Monaten – ermöglichen. Mit der Regelung, dass der Antrag spätestens sechs Monate vor dem Eintritt in den Ruhestand gestellt werden muss, bleiben die Handlungs- und Reaktionsmöglichkeiten des Dienstherrn hinreichend gewahrt. Sie entspricht im Übrigen der Regelung in allen Richtergesetzen der Bundesländer, die die Möglichkeit einer Hinausschiebung des Eintritts in den Ruhestand vorgesehen haben. Auf der anderen Seite sprechen auch gewichtige sachliche Gründe, insbesondere auch dienstliche Belange für die vorgesehene Regelung zur freiwilligen Hinausschiebung des Ruhestandseintritts: Sie trägt der gestiegenen und weiterhin ansteigenden durchschnittlichen Lebenserwartung Rechnung und bietet die Möglichkeit, das Erfahrungswissen und die fachliche Kompetenz lebensälterer Richterinnen und Richter weiterhin nutzen zu können. Darüber hinaus besteht hierdurch die Möglichkeit, vorübergehende Belastungsspitzen in der Justiz auffangen und besser bewältigen zu können.

c. Zur aktuellen Situation in der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die aktuelle Situation der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichtsbarkeit ist insbesondere infolge des sprunghaften und massiven Anstiegs der Eingangszahlen in asyl-, flüchtlings- und ausländerrechtlichen Streitverfahren ausweislich der Ergebnisse der Personalbedarfsberechnung 2017 für die Fachgerichte nach PEBB§Y-Fach von einer deutlichen personellen Unterdeckung geprägt: Zum Stichtag 1. April 2017 wiesen die rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichte und das Oberverwaltungsgericht insgesamt nur noch einen PEBB§Y-Deckungsgrad von 61 % auf. Besonders dramatisch ist die Situation am für Asylverfahren erstinstanzlich landesweit allein zuständigen VG Trier mit einem Deckungsgrad von nur noch 35 %. Aber auch das Oberverwaltungsgericht weist zum Stichtag nur noch einen Deckungsgrad von 74 % auf. Personelle Überkapazitäten sind im Übrigen auch bei den drei anderen Verwaltungsgerichten (mit Deckungsgraden knapp unter oder knapp über 100 %) nicht mehr vorhanden. Zwar hat das Justizministerium umgehend mit der Bewilligung weiterer Stellen für das VG Trier reagiert; die Besetzung dieser und der zuvor bereits im Haushalt bewilligten Stellen mit jungen Assessorinnen und Assessoren erweist sich jedoch in der Konkurrenzsituation mit den anderen Bundesländern, die ebenfalls einen hohen Neueinstellungsbedarf haben, manchmal als langwierig und schwierig. Für das OVG und die anderen drei Verwaltungsgerichte ist eine Personalaufstockung im Haushalt nicht vorgesehen. In dieser aktuellen, besonderen Belastungssituation könnte die Bereitschaft älterer Kolleginnen und Kollegen, ihren bevorstehenden Eintritt in den Ruhestand noch eine gewisse Zeit hinauszuschieben, aus unserer Sicht zur Bewältigung der Belastungsspitzen durchaus hilfreich sein, wenn die gesetzliche Möglichkeit hierzu schnell geschaffen würde.

Hartmut Müller-Rentschler, *Richter am OVG, Vorsitzender der Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter Rheinland-Pfalz, Koblenz.*

Personelle Veränderungen

Personalnachrichten aus dem BVerwG

Hans-Jörg Holtbrügge neuer Richter am BVerwG

Am 03.07.2017 ist der bisherige Vorsitzende Richter am OVG Münster Hans-Jörg Holtbrügge zum Richter am BVerwG ernannt worden.

Herr Holtbrügge wurde 1964 in Herten geboren. Nach Abschluss seiner juristischen Ausbildung begann er im September 1993 seine berufliche Laufbahn im Thüringer Landtag. Ab Juli 1994 war er als Richter am VG Gelsenkirchen tätig. Im Juni 2002 folgte eine zweijährige Abordnung als wissenschaftlicher Mitarbeiter an das BVerwG. Anschließend kehrte Herr Holtbrügge an das VG Gelsenkirchen zurück. Im Juli 2005 wurde er zum Richter am OVG (beim OVG für das Land Nordrhein-Westfalen) ernannt. Im Januar 2012 folgte seine Ernennung zum Vorsitzenden Richter am OVG.

Das Präsidium des BVerwG hat Herrn Holtbrügge dem 5. Revisionssenat zugewiesen. Dieser ist u.a. für das Fürsorgerecht einschließlich des Asylbewerberleistungsrechts, das Schwerbehinderten-, Mutterschutz-, Jugendhilfe-, Jugendschutz- und Ausbildungsförderungsrecht sowie das Personalvertretungsrecht zuständig.

VizePräsBVerwG Dr. Josef Christ zum Richter des BVerfG gewählt

Am 05.09.2017 wurde der Vizepräsident des BVerwG Dr. Josef Christ vom Deutschen Bundestag (erstmals nach dem neuen Wahlverfahren vom Plenum anstatt von dem bisher dazu berufenen Wahlausschuss) zum Richter des BVerfG gewählt. Er wird Nachfolger des wegen Erreichens der Altersgrenze aus dem Ersten Senat des BVerfG ausscheidenden Richters des BVerfG Wilhelm Schluckebier.

Herr Dr. Christ wurde 1956 in Langenargen (Bodenseekreis) geboren und absolvierte zunächst die Ausbildung zum Diplom-Verwaltungswirt in Kehl. Anschließend studierte er Rechtswissenschaften an der Universität Heidelberg, die ihn 1989 zum Doktor der Rechte promovierte. Nach Ablegung der zweiten juristischen Staatsprüfung im Jahr 1990 begann seine richterliche Tätigkeit am VG Karlsruhe. Es folgten Abordnungen von Juli 1993 bis Februar 1995 an das Bundeskanzleramt in Bonn, von April 1996 bis Ende 1999 an das BVerfG und von Januar bis September 2000 an den VGH Baden-Württemberg. Im August 2001 wurde Herr Dr. Christ zum Richter am VGH ernannt. Von Oktober 2001 bis April 2002 war er erneut als wissenschaftlicher Mitarbeiter an das BVerfG und seit Mai 2007 an das Staatsministerium Baden-Württemberg abgeordnet.

Am 01.08.2008 wurde Dr. Christ zum Richter am BVerwG ernannt; hier war er zunächst dem u.a. für das Straßen- und Wegerecht, Recht der Anlegung von Schienenwegen, Kommunalabgabenrecht und Flurbereinigungsrecht zuständigen 9. Revisionssenat zugewiesen. Mit seiner Ernennung zum Vizepräsidenten des BVerwG am 01.07.2014 übernahm er den Vorsitz im 8. Revisionssenat, der u.a. für das Wirtschaftsverwaltungsrecht und das Recht zur Regelung von Vermögensfragen zuständigen 8. Revisionssenat zuständig ist.

Die Ernennung von Herrn Dr. Christ zum Richter des BVerfG ist für den 01.12.2017 vorgesehen.

Quelle: Pressemitteilungen des Bundesverwaltungsgerichts.

Wechsel im Amt des Vizepräsidenten des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs

Im Rahmen einer Feierstunde am 29.09.2017 verabschiedete der Bayerische Staatsminister des Innern, für Bau und Verkehr Joachim Herrmann den Vizepräsidenten des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs Dr. Erwin Allesch und führte seinen Nachfolger, den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Reinhard Senftl, als neuen Vizepräsidenten in sein Amt ein.

Der bisherige Vizepräsident Dr. Allesch wurde 1950 in Röhrnbach (Landkreis Freyung-Grafenau) geboren. Nach dem Studium der Rechtswissenschaften trat er 1977 in den bayerischen Staatsdienst ein und wurde Richter beim Verwaltungsgericht Regensburg. Es folgte eine mehrjährige Tätigkeit beim Landratsamt Freyung-Grafenau, während der er bei Prof. Dr. Ferdinand Kopp an der Universität Passau promovierte. Seit 1980 ist Herr Dr. Allesch in der Ausbildung der Rechtsreferendare tätig und prüft seit 1987 regelmäßig im Ersten und Zweiten Staatsexamen. Im Jahr 1987 erhielt er seinen Lehrauftrag an der Universität Passau. Nach dreijähriger Tätigkeit bei der Regierung von Niederbayern nahm Herr Dr. Allesch 1990 seine Tätigkeit als Richter am Verwaltungsgericht München auf. 1993 wurde er zum Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof ernannt und gleichzeitig für drei Jahre an das Bundesverfassungsgericht als wissenschaftlicher Mitarbeiter abgeordnet. Nach seiner Rückkehr nach München 1996 war er zunächst Richter und seit 2003 Vorsitzender Richter des 8. Senats am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof. Seit 1999 ist er zudem Richter des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs. Am 08.12.2010 wurde Herr Dr. Allesch zum Vizepräsidenten des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs ernannt.

© Bayerischer VGH

Dr. Allesch, Staatsminister Herrmann und der neue Vizepräsident Reinhard Senftl in der Feierstunde am 29.09.2017.

Herr Senftl, 1958 in Freising geboren, absolvierte von 1977 bis 1983 das Studium der Rechtswissenschaften an der Ludwig-Maximilians-Universität in München. Es folgte das Rechtsreferendariat im Bezirk des Oberlandesgerichts München, in dessen Rahmen er ein Zusatzstudium an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer absolvierte. 1987 trat Herr Senftl in den bayerischen Staatsdienst ein und wurde zunächst an die Regierung von Oberbayern (Sachgebiet »Baurecht«) sowie im Anschluss an das Landratsamt Freising als Leiter der Abteilung »Allgemeine Verwaltung, juristische Betreuung des Landkreises« abgeordnet. Von 1990 bis 1998 übte Herr Senftl eine hauptamtliche Lehrtätigkeit an der (damaligen) Bayerischen Beamtenfachhochschule (heute: Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern) – Fachbereich Allgemeine Innere Verwaltung – aus. Seit 1993 ist er in der Ausbildung der Rechtsreferendare tätig. Im April 1998 trat Herr Senftl seinen Dienst als Richter am Verwaltungsgericht München an. 2005 wurde er zum Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof ernannt. Von 2009 bis 2011 war er Lehrbeauftragter für öffentliches Recht an der Hochschule Weihenstephan-Triesdorf. Seit 2010 ist Herr Senftl Vorsitzender Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof im 10. Senat. 2016 erhielt er seinen Lehrauftrag für öffentliches Recht an der Technischen Universität München, Studienfakultät Forstwissenschaft und Ressourcenmanagement. Darüber hinaus ist er Mitverfasser des Beck'schen Online-Kommentars zum bayerischen Polizei- und Sicherheitsrecht.

Quelle: Pressemitteilung des BayVGH.

Wechsel an der Spitze des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt

Das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt hat einen neuen Präsidenten. Nachdem der bisherige Amtsinhaber Dr. Michael Benndorf Ende Mai 2017 in den Ruhestand getreten ist, wurde am 23.06.2017 Oliver Becker zum Nachfolger ernannt.

Der bisherige Präsident des Oberverwaltungsgerichts Dr. Michael Benndorf wurde 1952 in Berlin geboren. Nach dem ersten und dem zweiten juristischen Staatsexamen arbeitete er von 1981 bis 1984 zunächst als Richter auf Probe in Niedersachsen. 1984 wurde er zum Richter ernannt und war unter anderem am Landgericht Göttingen und im niedersächsischen Justizministerium tätig. 1991 wurde er an das damalige Kreisgericht Wernigerode abgeordnet. 1992 wechselte er als Leitender Ministerialrat in das Justizministerium des Landes Sachsen-Anhalt. 1994 wurde er Präsident des Verwaltungsgerichts Magdeburg, 2003 Ministerialdirigent und Abteilungsleiter im Ministerium der Justiz des Landes Sachsen-Anhalt. Seit November 2004 war er Präsident des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt.

Der neue Präsident Oliver Becker wurde 1967 in Osnabrück geboren. Nach dem ersten und dem zweiten juristischen Staatsexamen in Hannover arbeitete er von 1995 bis 1998 zunächst als Richter auf Probe im Bezirk des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt. Zwischen November 1996 und Oktober 1997 sowie von Dezember 1998 bis Dezember 2000 war er an das Ministerium der Justiz des Landes Sachsen-Anhalt abgeordnet und dort unter anderem als Referatsleiter für Verfassungs-, Völker- und Europarecht; Bundestags-, Bundesrats- und Landtagsangelegenheiten tätig. Im August 1998 wurde er zum Richter am Verwaltungsgericht bei dem Verwaltungsgericht Magdeburg und im November 2004 zum Richter am Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt ernannt. 2014 folgte die Ernennung zum Vorsitzenden Richter beim Oberverwaltungsgericht und 2015 die Ernennung zum Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts.

Niels Semmelhaack, Vorsitzender Richter am VG, Magdeburg.

Generationswechsel an der Spitze des Thüringer Oberverwaltungsgerichts

Mit einem Festakt wurde am 21.09.2017 der neue Präsident des Thüringer Oberverwaltungsgerichts Dr. Klaus Hinkel in sein Amt eingeführt und der bisherige Präsident Prof. Dr. Hartmut Schwan offiziell in den Ruhestand verabschiedet.

Mit Herrn Prof. Dr. Schwan verlässt ein Thüringer Verwaltungsrichter der allerersten Stunde den aktiven Dienst. Bereits seit 1984 in Hessen als Richter tätig, wurde er 1990, noch zu Zeiten der DDR, vom Verwaltungsgericht Kassel kommend zum Richter am damaligen Kreisgericht in Gera-Stadt ernannt. Nach einer Station im Thüringer Justizministerium wurde er 1993 zum Präsidenten des Verwaltungsgerichts Weimar und 2004 zum Präsidenten des Thüringer Oberverwaltungsgerichts ernannt.

In seiner Ansprache erinnerte Herr Prof. Dr. Schwan an die Anfangszeit 1990 und wies darauf hin, dass es damals um mehr als nur technische Aufbauhilfe gegangen sei: »Es galt, den Rechtsstaat – ich meine den »westdeutscher« Prägung – hier zu vermitteln, zu verankern, zu festigen; nicht ihn einzuführen. Das hatten die Bürger der DDR selbst getan. Die DDR hatte sich bereits 1990 durch das Verfassungsgrundsätzegesetz eindrücklich zu ihm bekannt.« Allerdings äußerte Herr Prof. Dr. Schwan Zweifel, ob bei der Verankerung des Rechtsstaats in Thüringen bereits ein zufriedenstellender

Stand erreicht sei und nannte als Beispiel die öffentliche Kritik an der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zum Versammlungsrecht. Es zeige sich, dass in der Bevölkerung erhebliche Wissenslücken über grundlegende Prinzipien des Rechtsstaats – hier die Unabhängigkeit der Richter – bestünden: »Der Rechtsstaat muss, wenn er seinen Namen verdienen soll, nicht nur formal akzeptiert, sondern er muss gelebt, er muss wertgeschätzt werden. Zur Wertschätzung durch die Politik gehört, den Richterinnen und Richtern bei Erfüllung ihrer Aufgabe den Rücken zu stärken.« Es sei nicht die Aufgabe der Richterinnen und Richter, eine Erwartungshaltung der Öffentlichkeit oder der Politik zu erfüllen: »Bei der Vermittlung dieses verfassungsrechtlichen Gebots in der Öffentlichkeit wünschte ich mir von der Thüringer Politik mehr Courage und Engagement. Hilfreich wäre auch, wenn Politiker zwei einfach formulierte Grundsätze, die gerade im Versammlungsrecht Bedeutung haben, auch einmal öffentlich aussprechen würden. Sie lauten: Gleiches Recht für alle! und: Das Recht beugt sich nicht, auch nicht zugunsten einer guten Sache.« Herr Prof. Dr. Schwan verband dies mit einem Appell für die Zukunft: »Das Beispiel zeigt, dass sich ohne gestandene Richterpersönlichkeiten der Rechtsstaat nicht verwirklichen, nicht leben lässt. Wir brauchen bei Neueinstellungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit Richterinnen und Richter mit Rückgrat.«

Der neue OVG-Präsident Herr Dr. Hinkel verkörpert die Generation derjenigen, die ihre richterliche Tätigkeit in Thüringen begonnen haben. Nach dem zweiten Staatsexamen trat er 1993 seinen Dienst als Richter auf Probe beim Verwaltungsgericht Weimar an und wurde dort auch zum Richter auf Lebenszeit ernannt. 2004 erfolgte die Ernennung zum Richter am Oberverwaltungsgericht. Nach Stationen im Thüringer Justizministerium und im Thüringer Innenministerium, dort zuletzt als Leiter der Zentralabteilung, ist er nun in die Verwaltungsgerichtsbarkeit zurückgekehrt.

Herr Dr. Hinkel wies in seiner Rede auf den tiefgreifenden Veränderungsprozess hin, der die Verwaltungsgerichtsbarkeit auch in Thüringen in den nächsten Jahren beschäftigen werde. Unter dem Stichwort Globalisierung setzte er sich kritisch mit der europäischen Entwicklung vom subjektiven Individualrechtsschutz hin zur objektiven Verwaltungskontrolle, also zu einer eher aufsichtlichen Funktion, auseinander. Die verwaltungsprozessuale Systementscheidung für den Individualrechtsschutz sei in Frage gestellt etwa durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Rechtschutz für Umweltverbände, wenn diese Verstöße gegen auf Unionsrecht beruhenden Rechtsnormen geltend machen, die lediglich die Umwelt und nicht zugleich den Einzelnen schützen. Herr Dr. Hinkel stellte die Positionen nebeneinander: »Wer von der Kontrolle des Ergebnisses ausgeht und dem Verfahren eine dienende Funktion für die materiell-rechtlich »richtige« Entscheidung zuweist, wird einer Erweiterung des objektiven Rechtsschutzes tendenziell skeptisch gegenüberstehen. Wer sich von der Vorstellung einer »richtigen« Entscheidung verabschiedet und anerkennt, dass jeder Entscheidung auch ein Element der Rechtserzeugung innewohnt, wird dem Eigenwert des Verfahrens möglicherweise einen höheren Stellenwert beigemessen und häufiger akzeptieren, dass bereits dann, wenn das Verfahren fehlerfrei durchgeführt wurde, eine Vermutung für die materielle Richtigkeit des Ergebnisses spricht.« Durch die Brille der Gewaltenteilung betrachtet führe dies zu der Frage, ob der Verwaltungsprozess politischer werden solle oder vielleicht sogar müsse: »Gemeint ist, ob der Einzelne zur Durchsetzung der Rechtsordnung stärker zu mobilisieren ist. Ist ihm eine prokuratorische Rechtstellung zuzuerkennen, die ihn legitimiert, das objektive Interesse an der Durchsetzung geltenden Rechts wahrzunehmen? Soll sich also der »Jedermann«, der die Verwaltungsgerichte anrufen kann, wandeln von einem privaten Bürger, der vorrangig Übergriffe des Staates in Eigentum und Freiheit abwehrt, zu einem politischen Bürger, der sich nicht nur um die eigenen Belange kümmert, sondern der aktiv am Gemeinwesen teilnehmen und sich für die von ihm so verstandenen Belange des Gemeinwohls einsetzen will? Ohne darauf eine abschließende Antwort geben zu können, scheint es mir vor dem Hintergrund der Rechtsschutzgarantie des Grundgesetzes unsere Aufgabe als Richter zu sein, neue Herausforderungen zu erkennen und im Bewusstsein unserer richterlichen Unabhängigkeit die Bedürfnisse der Beteiligten im Spannungsverhältnis zwischen eingehender Rechtsprüfung und schneller Erledigung zu gewichten – im Idealfall liegt darin kein Widerspruch.« Daneben ging Herr Dr. Hinkel auf die Digitalisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die Eröffnung des elektronischen Rechtsverkehrs und die Einführung der elektronischen Akte ein. Dies werde die gerichtsinterne Organisation und die Arbeitsabläufe auch in der Thüringer Verwaltungsgerichtsbarkeit ganz erheblich verändern. Eine Alternative gebe es aber nicht – die Justiz sei zum Erfolg verdammt. Eine Herausforderung sei schließlich auch die Personalsituation und die Altersstruktur des richterlichen Personals. Deshalb bedürfe es gerade jetzt dringend der Gewinnung zusätzlicher junger Richterinnen und Richter: »Der überwiegende Teil der Thüringer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter gehört den Jahrgängen 1960 bis 1965 oder älter an. Die Verwaltungsgerichte werden in den kommenden Jahren ob einer Welle von Eintritten in den Ruhestand in großem Umfang neues dauerhaftes Personal benötigen. Dieses sollte mit Blick auf die erhöhte Zahl asylgerichtlicher Verfahren und des hierdurch bedingten zusätzlichen Bedarfs schon jetzt eingestellt werden, um damit den durch die anstehende Pensionierungswelle bedingten Generationenwechsel abzufedern.«

Justizminister Lauinger, Präsident OVG Dr. Hinkel, Präsident OVG a. D. Prof. Dr. Schwan

Begleitet wurde der Festakt von Grußworten des Thüringer Justizministers Herrn Lauinger und dem Vorsitzenden des Hauptrichterrates Herrn Schaupp. Herr Lauinger dankte Herrn Prof. Dr. Schwan für seine Arbeit und würdigte Herrn Dr. Hinkel. Herr Schaupp stellte die Erwartung der Einbindung und Mitwirkung der Personal- und Richtervertretungen bei anstehenden Entscheidungen in den Mittelpunkt seiner Ausführungen. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit brauche einen Präsidenten, der die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mitnehme, sie an Entscheidungsprozessen beteilige und für die eigene Auffassung werbe. Außerdem mahnte Herr Schaupp die Gleichstellung der Beteiligungsrechte der Richterinnen und Richter mit denen der Beamtinnen und Beamten nach dem Thüringer Personalvertretungsgesetz an und kritisierte den aktuellen Entwurf der Landesregierung zu einer Novellierung des Thüringer Richtergesetzes. Dieser sehe allenfalls eine Annäherung an die Rechte der Personalvertretungen vor und sei in Sachen richterlicher Mitwirkung so unzureichend, so mutlos und so unambitioniert, dass er zum jetzigen Zeitpunkt von allen Richterverbänden und von allen gewählten Richtervertretungen einhellig abgelehnt werde.

Beschlossen wurde der Festakt von einem Empfang, zu dem auch zahlreiche ehemaligen Kolleginnen und Kollegen der Thüringer Verwaltungsgerichtsbarkeit erschienen waren, um den Amtswechsel zu begleiten.

Thomas Lenhart, Vizepräsident des VG, Weimar.

Neuer Präsident des Verwaltungsgerichts Freiburg

Vorsitzender Richter am Verwaltungsgerichtshof Christoph Sennekamp ist zum Präsidenten des Verwaltungsgerichts Freiburg ernannt worden. Er trat zum 01.06.2017 die Nachfolge von Jens Michaelis an, der mit Ablauf des Monats Februar 2017 in den Ruhestand getreten war. Christoph Sennekamp hat den Vorsitz der 2. Kammer des Verwaltungsgerichts übernommen, die unter anderem für Sachen aus dem Ortenaukreis und für Schulsachen zuständig ist.

Christoph Sennekamp wurde 1970 in Bonn geboren und ist in Stegen aufgewachsen. Nach seinem Studium der Rechtswissenschaften in Konstanz war er Rechtsreferendar in Mannheim. Christoph Sennekamp ist verheiratet. Seine richterliche Laufbahn begann er im Januar 1998 am Verwaltungsgericht in Sigmaringen. Von 2002 bis 2006 war er als Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesverfassungsgericht für dessen damaligen Präsidenten Hans-Jürgen Papier tätig. Nach einer Abordnung an den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg wurde er im November 2007 zum Richter am Verwaltungsgerichtshof ernannt. Von Oktober 2009 bis April 2016 war Christoph Sennekamp Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Freiburg und hatte den Vorsitz der für Sachen aus der Stadt Freiburg zuständigen 4. Kammer inne. Seit Mai 2016 war er Vorsitzender des 12. Senats des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg und dort vor allem mit Sozialrecht und Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsrecht befasst. Christoph Sennekamp ist seit 2011 Lehrbeauftragter der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Er ist Mitverfasser juristischer Kommentare, Prüfer im ersten und zweiten Staatsexamen und gehört der Redaktion der Verwaltungsblätter Baden-Württemberg an.

Christoph Sennekamp freut sich über seine Rückkehr an das Verwaltungsgericht und auf die mit dem neuen Amt verbundenen Herausforderungen. Zu diesen gehört der sehr starke Anstieg der Klagen von Asylbewerbern. Aus diesem Grund hat das Ministerium der Justiz und für Europa ebenfalls zum 01.06.2017 beim Verwaltungsgericht eine weitere, achte Kammer eingerichtet und mehrere Mitarbeiterinnen aus anderen Gerichtszweigen an das Verwaltungsgericht abgeordnet. Bei seiner Begrüßung bedankte sich Christoph Sennekamp bei den Gerichtsangehörigen für ihren enormen Einsatz. Angesichts des nach wie vor ungebremsten Anstiegs von Asylverfahren versprach er, sich nach Kräften für dringend notwendige weitere personelle Verstärkungen einzusetzen, damit auch weiterhin zeitnah über die Fälle entschieden werden könne.

Quelle: Pressemitteilung des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 01.06.2016.

Neue Präsidentin des Verwaltungsgerichts Leipzig

Seit dem 15.08.2017 hat das Verwaltungsgerichts Leipzig eine neue Präsidentin: Die bisherige Vizepräsidentin des Gerichts, Frau Birgitta Braun, hat an diesem Tag ihr neues Amt übernommen.

Frau Braun wurde im Jahr 1959 geboren und ist in Neustadt a.d.W. aufgewachsen. Nach Absolvierung beider juristischer Staatsexamen wurde sie im Juli 1988 zur Richterin auf Probe ernannt und dem Verwaltungsgericht Köln zugewiesen, wo sie im Juli 1991 zur Richterin am Verwaltungsgericht ernannt wurde. Im Mai 1992 wurde Frau Braun in den Geschäftsbereich des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz versetzt. Die Ernennung zur Richterin am Verwaltungsgericht Leipzig erfolgte im Juli 1992, die Ernennung zur Vorsitzenden Richterin am Verwaltungsgericht sodann im Mai 1994. Seit dem 01.06.2005 war Frau Braun Vizepräsidentin des Verwaltungsgerichts Leipzig. Frau Braun ist nunmehr Vorsitzende der 4. Kammer des Verwaltungsgerichts, die u.a. für Streitigkeiten auf dem Gebiet des Kultur-, Schul- und Hochschulrechts, des Gewerberechts und des Baurechts zuständig ist.

In ihrem Amt als Präsidentin des Verwaltungsgerichts folgt Frau Braun auf Frau Dr. Bettina Dick, die Ende Januar 2017 in den Ruhestand getreten ist.

Dr. Hanns Christian John, Richter am OVG, Bautzen.

Neue Präsidentin beim Verwaltungsgericht Oldenburg

Am 02.05.2017 erhielt die bisherige Vizepräsidentin des Verwaltungsgerichts Lüneburg, Karola Hoeft, aus den Händen des Präsidenten des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts Dr. Thomas Smollich ihre Ernennungsurkunde zur Präsidentin des Verwaltungsgerichts Oldenburg. Frau Hoeft tritt die Nachfolge des bisherigen Präsidenten Klaus Streichsbier an, der das Verwaltungsgericht seit 2007 geleitet hat. Sie ist damit eine von vier Präsidentinnen der sieben niedersächsischen Verwaltungsgerichte.

Ihre berufliche Laufbahn in der niedersächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeit begann Frau Hoeft im August 1992 mit der Einstellung als Richterin auf Probe beim Verwaltungsgericht Stade. Im August 1995 erfolgte die Berufung in das Richterverhältnis auf Lebenszeit bei dem Verwaltungsgericht Oldenburg. Nach Mutterschutz und Erziehungsurlaub wegen der Geburt ihrer beiden Söhne hat Frau Hoeft ihren Dienst im Januar 1998 wiederaufgenommen und war zweimal für ein knappes Jahr hauptamtlich als Prüferin beim Niedersächsischen Landesjustizprüfungsamt tätig. Im Oktober 2000 setzte sie ihre richterliche Tätigkeit bei dem Verwaltungsgericht Oldenburg fort.

Im April 2010 wechselte Frau Hoeft zum Verwaltungsgericht Lüneburg, wurde zur Vorsitzenden Richterin ernannt und übernahm den Vorsitz der 1. Kammer, die im Wesentlichen mit Verfahren aus dem Landwirtschafts- und Agrarförderrecht, dem Straßenverkehrs- und dem Beamtenrecht befasst ist. Zusätzlich führte sie den Vorsitz in den Fachkammern für Personalvertretungsrecht sowie für das Disziplinarrecht des Bundes bzw. des Landes. Im Dezember 2013 wurde sie zur Vizepräsidentin des Verwaltungsgerichts Lüneburg ernannt. Bis Ende des vergangenen Jahres war sie zudem Pressesprecherin des Verwaltungsgerichts und ist seit mehreren Jahren Mitglied des Präsidialrates der Niedersächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Der bisherige Präsident des Verwaltungsgerichts Oldenburg Klaus Streichsbier ist Ende April 2017 nach nahezu 10-jähriger Amtszeit als Präsident des Verwaltungsgerichts in den Ruhestand getreten. Klaus Streichsbier begann seinen Dienst für die Justiz zunächst 1980 in der ordentlichen Gerichtsbarkeit des Landes Schleswig-Holstein. Im Jahr 1984 wechselte er in die Niedersächsische Justiz. Hier war er zunächst bis 1991 als Richter am Verwaltungsgericht in Oldenburg tätig. Es folgten Abordnungen an das Oberverwaltungsgericht in Lüneburg und an die Niedersächsische Staatskanzlei, bis er schließlich 1996 an das Verwaltungsgericht Oldenburg zurückkehrte und zum Vorsitzenden Richter ernannt wurde. Als Vizepräsident des Gerichts übernahm er im Jahre 2003 neben seiner rechtsprechenden Tätigkeit Leitungsfunktionen und wurde schließlich 2007 zum Behördenleiter des Gerichts ernannt.

Die Amtseinführung und die Verabschiedung durch die Justizministerin Antje Niewisch-Lennartz erfolgten am 15.08.2017 im Rahmen eines Festaktes im Plenarsaal des Alten Landtages Oldenburg.

Manfred Burzynska, Richter am VG, Stellvertretender Pressesprecher, Oldenburg.

Quelle: Pressemitteilungen des Niedersächsischen Justizministeriums und des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts.

Überreichung der Ernennungsurkunde durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Thomas Smollich an die neue Präsidentin des Verwaltungsgerichts Karola Hoeft.

Neuer Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Sigmaringen

Seit Ende Juni ist die Leitung des Verwaltungsgerichts Sigmaringen wieder komplett. Vergangenen Freitag erhielt Stefan Röck, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht, aus den Händen des Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg Volker Ellenberger die von Ministerpräsident Winfried Kretschmann unterzeichnete Ernennungsurkunde zum Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts Sigmaringen. Er trat damit die Nachfolge des Ende Mai in den Ruhestand getretenen bisherigen Vizepräsidenten Professor Wolfgang Armbruster an.

Stefan Röck begann seine Richterlaufbahn nach dem Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Tübingen und der Referendarausbildung beim Landgericht Ravensburg 1981 beim Verwaltungsgericht Sigmaringen. Er stammt aus Heudorf bei Scheer. In Riedlingen legte er das Abitur ab. Nach Stationen als Dezernatsleiter beim Landratsamt Sigmaringen, im sächsischen Justizdienst gleich nach der Wiedervereinigung u.a. als Mitglied des Richterwahlausschusses und beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in Mannheim als Berufungsrichter wurde er 1994 zum Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht ernannt. Seither führt er die für den Landkreis Ravensburg und für Streitigkeiten aus dem Schul- und Schulprüfungsrecht sowie für Asylverfahren zuständige 4. Kammer des Verwaltungsgerichts. Als Richter genießt er auf Grund seiner ausgeprägten Fähigkeit, Streitfälle einer einvernehmlichen Lösung zuzuführen, hohe Akzeptanz bei den Prozessbeteiligten. Neben seiner richterlichen Tätigkeit füllte Stefan Röck in der Justiz über Jahre hinweg weitere wichtige und hervorgehobene Tätigkeiten aus: Er war u.a. als Präsidialrat Mitglied der Richtervertretung der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Landes

Präsident VGH Ellenberger, Vizepräsident VG Röck, Präsident VG Dr. Graßhof

und auch des Landespersonalausschusses und gehörte viele Jahre als Prüfer im Ersten juristischen Examen dem Landesjustizprüfungsamt in Stuttgart an. Mehrere Jahre vertrat er das Gericht als Pressesprecher nach außen. Im Rahmen von Schulleitertagungen, Lehrerpersonalversammlungen und Elternvertretertagungen hat er im Regierungsbezirk Tübingen über mehrere Jahre Vorträge zum Schulrecht gehalten. Nach wie vor ist er als Leiter einer Arbeitsgemeinschaft im öffentlichen Recht beim Landgericht Ulm in der Ausbildung von Rechtsreferendaren engagiert. Auf dem Höhepunkt einer langjährigen, äußerst erfolgreichen Tätigkeit als Vorsitzender Richter hat er mit der Übernahme des Amtes des Vizepräsidenten in einer Phase, in der sich die Zahl der Asylverfahren beim Verwaltungsgericht in kurzer Zeit vervielfacht hat und auch die Anzahl der Richterinnen und Richter sowie gesamte Mitarbeiterschaft stark angestiegen ist und zudem mit der Einführung der elektronischen Akte beim Verwaltungsgericht als Pilotgericht im September quasi ein neues Zeitalter beginnt, eine weitere berufliche Herausforderung angenommen. Der Präsident des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg Volker Ellenberger sprach dem neuen Vizepräsidenten stellvertretend für alle Gerichtsangehörigen seine Glückwünsche zur Beförderung aus und wünschte ihm für sein neues Amt viel Erfolg.

Quelle: Pressemitteilung des VG Sigmaringen vom 05.07.2017.

RECHTSPRECHUNG

Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte

BVerfG, Beschluss vom 11.10.2017, Az.: 2 BvR 1758/17

Gründe:

I.

1. Die Beschwerdeführer begehren die vorläufige Erteilung von Visa zum Familiennachzug zu einem minderjährigen subsidiär Schutzberechtigten, hilfsweise die Erteilung von Visa aus humanitären Gründen. Sie wenden sich mittelbar gegen die Regelung des § 104 Abs. 13 AufenthG, mit der der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten für zwei Jahre ausgesetzt wurde.

Die Regelung des § 104 Abs. 13 AufenthG wurde mit dem Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11.03.2016 (BGBl I S. 390) als Teil des sogenannten »Asylpakets II« in das Aufenthaltsgesetz eingefügt. Sie lautet:

Bis zum 16.03.2018 wird ein Familiennachzug zu Personen, denen nach dem 17.03.2016 eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative erteilt worden ist, nicht gewährt. Für Ausländer, denen nach dem 17. März 2016 eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 2 Satz 1 zweite Alternative erteilt wurde, beginnt die Frist des § 29 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 ab dem 16.03.2018 zu laufen. Die §§ 22, 23 bleiben unberührt.

Mit dieser Regelung wurde der Familiennachzug zu Personen, denen subsidiärer Schutz im Sinne des § 4 Abs. 1 AsylG zuerkannt worden ist, vorübergehend ausgesetzt. Die Regelung des Familiennachzugs zu anerkannten Flüchtlingen blieb unverändert.

2. Die Beschwerdeführer sind syrische Staatsangehörige. Der Beschwerdeführer zu 1., der am 13.10.2017 sein 18. Lebensjahr vollenden wird, reiste im September 2015 als unbegleiteter Minderjähriger in die Bundesrepublik Deutschland ein und stellte einen Asylantrag. Mit Bescheid vom 01.08.2016 wurde ihm subsidiärer Schutz zuerkannt. Über seine Klage auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft ist noch nicht entschieden worden. Bei den übrigen Beschwerdeführern handelt es sich um die in Damaskus verbliebenen Eltern und Geschwister des Beschwerdeführers zu 1. Nachdem diese für ihre Visumsanträge nicht zeitnah eine positive Bescheidung erwirken konnten, beantragten die Beschwer-

deführer vorläufigen Rechtsschutz. Das Verwaltungsgericht lehnte den Antrag ab; die Beschwerde gegen die Entscheidung blieb erfolglos. Das Oberverwaltungsgericht verwies darauf, dass der Anspruch auf Familiennachzug kraft Gesetzes ausgeschlossen sei. Die Voraussetzungen für eine Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes im Hinblick auf eine etwaige Verfassungswidrigkeit der Regelung lägen nicht vor. Durch eine Einreise der Beschwerdeführer zu 2. bis 6. würden vollendete Tatsachen geschaffen; das Interesse der Beschwerdeführer, vor Eintritt der Volljährigkeit des Beschwerdeführers zu 1. einen Familiennachzug zu erreichen, trete demgegenüber zurück. Die Bedenken der Beschwerdeführer gegen die Verfassungsmäßigkeit der Regelung in § 104 Abs. 13 Satz 1 AufenthG im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 GG sowie die Bestimmungen der EU-Familienzusammenführungsrichtlinie und der UN-Kinderrechtskonvention würden nicht geteilt. Die Voraussetzungen für die Erteilung eines Visums aus humanitären Gründen gemäß § 22 Satz 1 AufenthG seien nicht glaubhaft gemacht.

3. Die Beschwerdeführer haben Verfassungsbeschwerde erhoben und beantragt, ihnen im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufige Visa zur Einreise in die Bundesrepublik Deutschland zu erteilen. Ferner begehren sie die Bewilligung von Prozesskostenhilfe.

Sie machen geltend, der Ausschluss des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten verstoße gegen Art. 3 Abs. 1 GG zum einen im Vergleich zu Personen, für die ein Abschiebungsverbot gemäß § 60 Abs. 5 oder § 60 Abs. 7 Satz 1 AufenthG festgestellt worden sei, zum anderen im Vergleich zu anerkannten Flüchtlingen. Insbesondere verletze die Regelung Art. 6 Abs. 1 GG. Der Zweck der Zuwanderungsbegrenzung stehe außer Verhältnis zu dem bewirkten Grundrechtseingriff. Der Familiennachzug sei das einzige Mittel, die Familieneinheit wiederherzustellen, weil die familiäre Lebensgemeinschaft im Herkunftsland nicht mehr gelebt werden könne. Die Dauer der tatsächlichen Trennung der Familien sei unangemessen lang. Die Aussetzungsregelung treffe diejenigen Minderjährigen besonders hart, die vor dem 16.03.2018 volljährig würden, weil für sie der Familiennachzug dauerhaft ausgeschlossen sei. Auch nach Art. 8 EMRK, Art. 7 EU-Grundrechtecharta und den Bestimmungen der UN-Kinderrechtskonvention müsse das Kindeswohl sowohl für die Behörden als auch für den Gesetzgeber Leitlinie und maßgeblicher Gesichtspunkt sein. Dies sei derzeit nicht gewährleistet, weil für Minderjährige keine Ausnahmen vorgesehen und den Behörden kein Ermessen eingeräumt sei. Die derzeitige Handhabung des § 22 AufenthG ermögliche nicht, Härtefällen hinreichend Rechnung zu tragen. Der Ausschluss des Familiennachzugs sei auch – wie im Einzelnen näher begründet wird – konkret im Falle der Beschwerdeführer unverhältnismäßig. Die Entscheidungen der Fachgerichte verletzten die Schutzpflicht des Staates aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, weil der Beschwerdeführer zu 1. psychisch beeinträchtigt und dringend behandlungsbedürftig sei. Ferner liege ein Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG vor. Die Fachgerichte hätten ihre Vorlagepflichten zum Bundesverfassungsgericht und zum EuGH verkannt und die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zu Unrecht abgelehnt.

II.

Der zulässige Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist nicht begründet.

1. Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG gegeben sind, ist wegen der weittragenden Folgen einer einstweiligen Anordnung regelmäßig ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfGE 55, 1 <3>; 82, 310 <312>; 94, 166 <216 f.>; 104, 23 <27>; 106, 51 <58>; 132, 195 <232 Rn. 86>).

Bei der Entscheidung über die einstweilige Anordnung haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahmen vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die in der Hauptsache begehrte Feststellung oder der in der Hauptsache gestellte Antrag erwiesen sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet (vgl. BVerfGE 89, 38 <44>; 103, 41 <42>; 118, 111 <122>; stRspr). Bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens muss das Bundesverfassungsgericht die Folgen abwägen, die eintreten würden, einerseits wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde aber in der Hauptsache Erfolg hätte, und andererseits wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Verfassungsbeschwerde in der Hauptsache aber der Erfolg zu versagen wäre (vgl. BVerfGE 105, 365 <371>; 106, 351 <355>; 108, 238 <246>; 125, 385 <393>; 126, 158 <168>; 129, 284 <298>; 132, 195 <232 f. Rn. 87>; stRspr).

2. Die Verfassungsbeschwerde stellt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt, soweit die Beschwerdeführer die Erteilung von Visa zum Familiennachzug begehren, weder als unzulässig noch als offensichtlich unbegründet dar. Soweit die geltend gemachten Ansprüche auf § 22 AufenthG gestützt sind, ist sie hingegen unzulässig.

a) Der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde steht nicht der Grundsatz der Subsidiarität entsprechend § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG entgegen. Die Beschwerdeführer können nicht auf das Verfahren in der Hauptsache verwiesen werden, weil sie gerade die Versagung des einstweiligen Rechtsschutzes rügen und das Hauptsacheverfahren insoweit keine Abhilfemöglichkeit bietet. Zudem steht, bezogen auf den geltend gemachten Anspruch auf Familiennachzug, eine Erledigung des Verfahrens in der Hauptsache kurz bevor, da der Beschwerdeführer zu 1. am 13.10.2017 sein 18. Lebensjahr vollendet und nach diesem Zeitpunkt Visa zum Familiennachzug auf der Grundlage des § 36 Abs. 1 AufenthG nicht mehr erteilt werden können (vgl. BVerwGE 146, 189 <194 ff.>).

b) Soweit es um die Erteilung von Visa zum Familiennachzug gemäß § 36 AufenthG geht, ist die Verfassungsbeschwerde nicht offensichtlich unbegründet. In der Hauptsache wäre voraussichtlich zu klären, ob die Regelung des § 104 Abs. 13 AufenthG, nach der ein Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten bis zum 16.03.2018 nicht ge-

währt wird, mit Art. 6 Abs. 1 GG in Einklang steht (vgl. einerseits Thym, NVwZ 2016, S. 409 <414>; andererseits Heuser, Asylmagazin 2017, S. 125 <127 ff.>). In diesem Rahmen kann auch von Bedeutung sein, inwieweit Härtefällen durch die Erteilung von humanitären Aufenthaltserlaubnissen gemäß § 22 Satz 1 AufenthG Rechnung zu tragen ist, insbesondere auch dann, wenn die besondere Härte durch Umstände in der Person des subsidiär Schutzberechtigten begründet wird.

c) Soweit es um die Erteilung von humanitären Aufenthaltserlaubnissen gemäß § 22 Satz 1 AufenthG im vorliegenden Einzelfall geht, ist die Verfassungsbeschwerde allerdings mangels ausreichender Begründung unzulässig (§ 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG) beziehungsweise offensichtlich unbegründet. Ein Härtefall ist nicht dargelegt. Das Oberverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung die vorgetragenen Einzelfallgesichtspunkte gewürdigt; hierzu haben die Beschwerdeführer nicht Stellung genommen. Zu den Umständen der Ausreise des Beschwerdeführers zu 1. aus Syrien und der Einreise in die Bundesrepublik Deutschland haben sie nicht vorgetragen; sie sind unter anderem nicht auf die Frage eingegangen, ob der Beschwerdeführer zu 1. von vornherein zusammen mit seinem Onkel und dessen Familie nach Deutschland gekommen ist. Der Vortrag, der Beschwerdeführer zu 1. sei von den deutschen Behörden nicht in Obhut genommen worden, sondern lebe in einem Wohnheim beziehungsweise einer Wohnung für Erwachsene, wo keinerlei jugendschützende Betreuung möglich sei, ist unplausibel, da der Beschwerdeführer zu 1. nach den angegebenen Wohnanschriften offenbar mit dem Onkel und seiner Familie in einem Haus wohnt. Zu den konkreten Lebensumständen, insbesondere dem gelebten Kontakt zur Familie des Onkels und den Beziehungen zu den einzelnen Familienmitgliedern, fehlt allerdings eine Darstellung. Die vorgelegte psychologische Stellungnahme vom 10.12.2016 ist nicht hinreichend aktuell. Zu der Frage, inwieweit sich die in dieser Stellungnahme geäußerten Befürchtungen (Verstärkung einer depressiven Symptomatik; Gewichtsverlust) bewahrheitet haben, fehlt jeglicher Vortrag, obwohl Angaben hierzu für das behauptete Vorliegen eines Härtefalles erforderlich gewesen wären. Auch zur weiteren Entwicklung des Gesundheitszustandes des Onkels und Vormunds des Beschwerdeführers zu 1. seit dessen Entlassung aus der stationären Behandlung am 02.06.2017 ist nicht weiter vorgetragen worden. Auf dieser Grundlage ist die fachgerichtliche Bewertung, dringende humanitäre Gründe lägen nicht vor, nicht zu beanstanden. Die Situation der Beschwerdeführer unterscheidet sich nicht maßgeblich von der Situation anderer Familien, die durch die Ausreise eines (noch) minderjährigen Kindes und dessen Aufnahme in der Bundesrepublik Deutschland getrennt sind.

3. Auf Grund der vorzunehmenden Folgenabwägung ist die einstweilige Anordnung nicht zu erlassen.

a) Wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, das Begehren des Familiennachzugs aber in der Hauptsache Erfolg hätte, würde der Anspruch auf Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft in der Bundesrepublik Deutschland für den Zeitraum bis zum 13.10.2017 endgültig vereitelt. Dies könnte nicht mehr rückgängig gemacht oder ausgeglichen werden.

Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, durch die unmittelbar bevorstehende Volljährigkeit des Beschwerdeführers zu 1. werde der Familiennachzug auf Dauer vereitelt, liegt dem die unzutreffende Vorstellung zugrunde, dass durch den Familiennachzug die familiäre Lebensgemeinschaft auf Dauer in Deutschland hergestellt werden könnte. Dabei berücksichtigen die Beschwerdeführer nicht, dass dem Nachzug von Eltern zu ihrem minderjährigen Kind nach der gesetzlichen Ausgestaltung in den Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes gemäß ihrem – von den Beschwerdeführern nicht angegriffenen – Verständnis durch die Fachgerichte von vornherein die Begrenzung auf den Zeitraum bis zur Volljährigkeit des Kindes immanent ist. Danach wandelt sich auch eine den Eltern rechtzeitig erteilte Aufenthaltserlaubnis nicht in ein eigenständiges Aufenthaltsrecht um. Der Rechtsgrund für den Aufenthalt der Eltern endet mit Ablauf der Befristung einer nach § 36 Abs. 1 AufenthG erteilten Aufenthaltserlaubnis; eine Verlängerung auf dieser Grundlage ist nicht möglich. Ein eigenständiges Aufenthaltsrecht im Hinblick auf eine eingetretene Aufenthaltsverfestigung, wie es für Ehegatten in § 31 AufenthG geregelt ist, sieht das Gesetz nicht vor (vgl. BVerwGE 146, 189 <194 ff.>). Soweit die Argumentation der Beschwerdeführer darauf abzielt, dass ihnen nach einer Einreise in die Bundesrepublik Deutschland eine Rückkehr nach Syrien nicht mehr zugemutet werden kann, liegt der unter diesem Gesichtspunkt erstrebte längerfristige Aufenthalt außerhalb des Schutzzwecks der Vorschriften über den Familiennachzug und kann deshalb zur Begründung eines Aufenthaltstitels unter diesem Aspekt nicht berücksichtigt werden. Allgemein sieht das Gesetz die Erteilung von Visa zum Zweck der Anbringung eines Schutzersuchens nicht vor (vgl. für das Unionsrecht kürzlich EuGH, Urteil vom 07.03.2017 – C-638/16 PPU – X und X, NJW 2017, S. 1293).

Das Gewicht des Nachteils, dass die familiäre Lebensgemeinschaft für den Anspruchszeitraum endgültig vereitelt wird, ist im konkreten Fall dadurch reduziert, dass dieser Zeitraum am 13.10.2017 endet und auch von vornherein kurz bemessen war. Die Visaanträge wurden am 13.02.2017 gestellt; Vorsprachetermine an der Deutschen Botschaft in Beirut waren den Beschwerdeführern zu 2. bis 6. für den 16.02. und den 19.06.2017 eingeräumt. Bei Erlass der erstinstanzlichen Entscheidung im fachgerichtlichen Verfahren stand bis zur Volljährigkeit des Beschwerdeführers zu 1. noch ein Zeitraum von etwa drei Monaten in Rede. Ferner ist zu berücksichtigen, dass fast Volljährige im Allgemeinen weniger auf ihre Eltern angewiesen sind als jüngere Minderjährige. Der Zeitraum unmittelbar vor der Volljährigkeit ist deshalb generell nicht geeignet, eine besondere Schutzbedürftigkeit zu begründen. Zur besonderen Schutzbedürftigkeit aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalles ist nicht hinreichend vorgetragen worden.

b) Erginge hingegen die einstweilige Anordnung, obwohl das Begehren des Familiennachzugs in der Hauptsache unbegründet wäre, so würde den Beschwerdeführern zu 2. bis 6. die Einreise in die Bundesrepublik Deutschland erlaubt, was ebenfalls nicht mehr rückgängig gemacht werden könnte. Würde zudem die einstweilige Anordnung, was hier allein in Betracht kommt, mit verfassungsrechtlichen

Bedenken gegen die Regelung des § 104 Abs. 13 AufenthG begründet, so müsste dies für alle anderen Fälle des Familiennachzugs zu minderjährigen unbegleiteten Flüchtlingen mit subsidiärem Schutzstatus ebenso gelten, was im Ergebnis der Aussetzung des Vollzugs der gesetzlichen Regelung gleichkäme.

Gilt aber für die Beurteilung der Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG bereits ohnehin ein strenger Maßstab, so erhöht sich diese Hürde noch, wenn der Vollzug eines Gesetzes ausgesetzt werden soll (vgl. BVerfGE 3, 41 <44>; 6, 1 <4>; 7, 367 <371>; 64, 67 <69>; 81, 53 <54>; 117, 126 <135>). Das Bundesverfassungsgericht darf von seiner Befugnis, den Vollzug eines Gesetzes auszusetzen, nur mit größter Zurückhaltung Gebrauch machen, weil dies einen erheblichen Eingriff in die originäre Zuständigkeit des Gesetzgebers darstellt (vgl. BVerfGE 104, 23 <27>; 104, 51 <55>; 112, 216 <220>; 112, 284 <292>; 122, 342 <361>; 131, 47 <61>; 140, 99 <106 f.>; 140, 211 <219>; stRspr). Müssen die für eine vorläufige Regelung sprechenden Gründe schon im Regelfall so schwer wiegen, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabdingbar machen, so müssen sie im Fall der begehrten Außervollzugsetzung eines Gesetzes darüber hinaus besonderes Gewicht haben (vgl. BVerfGE 82, 310 <313>; 104, 23 <27 f.>; 117, 126 <135>; 122, 342 <361 f.>; 140, 99 <107>; 140, 211 <219>; stRspr). Auch wenn die jeweiligen Nachteile der abzuwägenden Folgenkonstellationen einander in etwa gleichgewichtig gegenüberstehen, verbietet es die mit Blick auf die Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) notwendige Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichts, das angegriffene Gesetz auszusetzen, bevor geklärt ist, ob es vor der Verfassung Bestand hat (vgl. BVerfGE 104, 51 <60>; 106, 369 <376>; 108, 45 <51>; 140, 99 <107>).

Eine Suspendierung der gesetzlichen Regelung des § 104 Abs. 13 AufenthG würde den verbleibenden Zeitraum bis zum 16.03.2018 betreffen, für den sie Geltung beansprucht, da eine frühere Entscheidung in der Hauptsache nicht zu erwarten ist. Das Ziel des Gesetzgebers, »im Interesse der Integrationssysteme in Staat und Gesellschaft« (vgl. BTDrucks. 18/7538 S. 1) Einreisen der Familienangehörigen von subsidiär Schutzberechtigten in diesem Zeitraum gerade nicht zu ermöglichen, würde dadurch insoweit vollständig vereitelt.

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

Für Thüringen.

2018, 6., vollständig überarbeitete Auflage,
288 Seiten, € 26,–
ISBN 978-3-415-06133-0

Leseprobe unter
www.boorberg.de/alias/1864135

BOORBERG
RICHARD BOORBERG VERLAG FAX 0800/7385-800
TEL 0800/7385-700 BESTELLUNG@BOORBERG.DE
SZ1117
WWW.BOORBERG.DE

Für Baden-Württemberg.

2018, 6., überarbeitete Auflage,
298 Seiten, € 26,80
ISBN 978-3-415-05508-7

Weitere Informationen unter
www.boorberg.de/alias/1864145

BOORBERG
RICHARD BOORBERG VERLAG FAX 0711/7385-100
TEL 0711/7385-343 BESTELLUNG@BOORBERG.DE
SZ1117
WWW.BOORBERG.DE

9. Kleiner Verwaltungsgerichtstag in Halle (Saale) am 3./4. Mai 2018

Der 9. Kleine Verwaltungsgerichtstag wird am 3. und 4. Mai 2018 in der Aula im Löwengebäude der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg stattfinden.

Die im Jahr 2015 in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückte Flüchtlings- bzw. Migrationskrise hat in Deutschland zahlreiche Fragen und Probleme aufgeworfen, die bis heute noch ungeklärt bzw. ungelöst sind. Der 9. Kleine Verwaltungsgerichtstag in Halle (Saale) wird einigen dieser Folgen der Migrationskrise in vier Vorträgen nachgehen und insoweit – wie gewohnt – ein kritisches Diskussionsforum bieten. Im Januar 2018 wird die konkrete Vorstellung des Programms mit einer Einladung zur Anmeldung erfolgen.

© MDM

Anwalt aus Leidenschaft.

Leseprobe unter
www.boorberg.de/alias/1802476

WWW.BOORBERG.DE

Festschrift für Christian Kirchberg zum 70. Geburtstag

hrsg. von Dirk Herrmann und Achim Krämer

2017, 644 Seiten, € 128,–

ISBN 978-3-415-06079-1

Den 70. Geburtstag von Rechtsanwalt Prof. Dr. Christian Kirchberg nahmen Freunde, Kollegen und Weggefährten zum Anlass, ihm eine Festschrift zu widmen, die die volle Bandbreite seines beruflichen und wissenschaftlichen Wirkens umfasst.

Veröffentlicht sind Beiträge von **46 Autorinnen und Autoren** aus Anwaltschaft, Gerichtsbarkeit und Wissenschaft zu diesen Themen:

- Verfassungsrecht
- Kommunal(verfassungs)recht
- Öffentliches Bau- und Bauplanungsrecht
- Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht
- Anwaltliches Berufsrecht

Daneben wirkt Christian Kirchberg in einer Reihe wichtiger Ämter. Er verbindet die Neugier des Wissenschaftlers mit der Freude des Praktikers am »Kampf ums Recht«. Christian Kirchberg ist **Anwalt aus Leidenschaft** – kompetent und streitbar, aber nie streitsüchtig und hat dies in vielen bedeutenden Verfahren unter Beweis gestellt, vor allem vor dem Bundesverfassungsgericht und dem Bundesverwaltungsgericht.

BOORBERG

RICHARD BOORBERG VERLAG FAX 0711/7385-100 · 089/4361564
TEL 0711/7385-343 · 089/436000-20 BESTELLUNG@BOORBERG.DE SZ1117