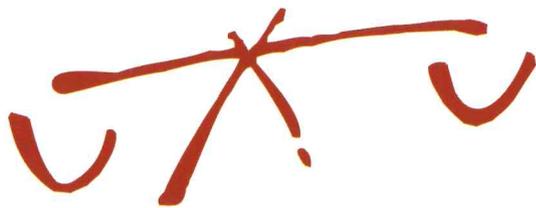


BDVR Rundschreiben



Aus dem Inhalt

- Entwicklungen im Asylrecht
- Fortschreibung PEBB§Y-Fach
- Deutsche Verwaltungsgerichte:
VG Köln

Heft 1 | 2016 48. Jahrgang

Inhalt

Vorwort	3	NRW: Mitgliederversammlung	38
Verwaltungsgerichtsbarkeit		Rh.-Pf.: Änderung LRiG	39
120 Jahre Reichsgerichtsgebäude	4	Personalia	
Aktualisierung PEBB§Y-Fach	5	BVerwG: Personelle Veränderungen	40
PEBB§Y-Fortschreibung 2016	9	Bayern: Führungswechsel VG Augsburg	41
Deutsche Verwaltungsgerichte		Brandenburg: Andreas Knuth verstorben	42
VG Köln	11	Hessen: Neuer Vizepräsident VG Gießen	43
Europa		Rechtsprechung	
Informationsreise nach Den Haag	16	EuGH, 9.9.2015:	
EJTN-Aufenthalt in Bulgarien	18	Richterbesoldung	44
Aktuelle Entscheidungen von EuGH und EGMR	22	OVG NRW, 6.5.2015:	
Aus dem BDVR und e.V.		Zugang zum Telefonverzeichnis eines Gerichts	45
Asylrechtsänderung: Stellungnahme 21.9.2015	26	OVG Bln-Bbg., 17.9.2015:	
Asylrechtsänderung: Stellungnahme 23.9.2015	29	Flugbegleitung als besoldungs- rechtliche Erfahrungszeit	47
Asylrechtsänderung: Stellungnahme 6.10.2015	32		
Rechtswegzuweisung im Vergaberecht	33		
Aus den Mitgliedsverbänden			
Baden-Württemberg:			
Asylstreitverfahren	35		
Änderung des LRiStAG	36		
Erprobungsabordnung	36		
Brandenburg: Aktuelles	37		

Impressum

HERAUSGEBER

Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungs-
richterinnen (BDVR)
Kirchstraße 7, 10557 Berlin

V.i.S.d.P.

Markus Rau
Verwaltungsgericht Berlin
Kirchstraße 7, 10557 Berlin

LAYOUT UND DRUCK

Reichert Druck + Verlag
Quellenstr. 24, 65321 Heidenrod-Mappershain

REDAKTION

Rudolf Böcker, Dr. Nicole Castillon, Antonia Kästle,
Dr. Claudia Perlitius, Markus Rau, Dr. Justus Rind,
Rautgundis Schneidereit, Christiane Stopp

► Manuskripte und Zuschriften:

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

► Adressänderungen:

RinVG Antonia Kästle
Verwaltungsgericht Berlin
Kirchstraße 7, 10557 Berlin
Telefon: 030/9014-8537
adressen@bdvr.de

WERBEANZEIGEN

RiVG Dr. Justus Rind
z. Zt. Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
Eißholzstraße 30-33, 10781 Berlin
Telefon: 030/9015-2658
werbung@bdvr.de

Zur Zeit gilt Anzeigenpreisliste Nr. 12

INTERNET

► www.bdvr.de ► www.verwaltungsgerichtstag.de

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.

Die nächste Redaktionssitzung findet im März 2016 statt. Der Abgabeschluss für Beiträge und Artikel ist am 15. Februar 2016.

Vorwort



Liebe Kolleginnen und Kollegen,

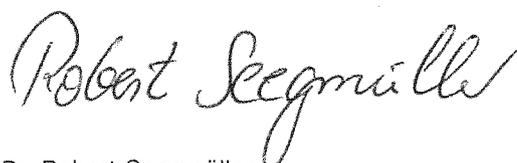
wie viele Asylverfahren kann ein Richter pro Jahr durchschnittlich erledigen? Wie wirkt sich die Erklärung eines Staates zu einem sicheren Herkunftsstaat auf die durchschnittliche Verfahrenslaufzeit aus? Das waren einige der Fragen, die von Journalisten, Politikern und Ministerialbeamten in den vergangenen Monaten intensiv an den BDVR herangetragen wurden. Unsere Antworten sollten helfen, den durch die hohe Zahl von Asylbewerbern ausgelösten Personalmehrbedarf an den Verwaltungsgerichten kalkulierbar zu machen und die Sinnhaftigkeit der Benennung weiterer sicherer Herkunftsstaaten einzuschätzen.

Die Antworten sind mir auch nach Konsultation mehrerer langjährig mit Asylverfahren befasster Kollegen nicht leicht gefallen. Bei dem Versuch, die zeitlichen Abläufe der Verfahren einzuschätzen, sind uns immer wieder Schritte eingefallen, die wir zuvor vergessen hatten, Schritte, die nur manchmal notwendig sind und deren Häufigkeit wir nicht genau bestimmen konnten sowie Schritte, deren durchschnittliche zeitliche Dimensionen wir nicht verlässlich eingrenzen konnten.

Die vielen Fragen zur Belastungs- und Erledigungsfähigkeit von Verwaltungsrichtern mag man – es geht doch bei richterlicher Tätigkeit vorrangig um gerechte Entscheidung von Einzelfällen – als deplatziert ansehen. Sie werden aber von Politikern, die Stellen bewilligen, und von der Öffentlichkeit, die die Mittel für die bewilligten Stellen aufbringen muss, formuliert. Wir müssen uns ihnen stellen und in der Lage sein, dazu auf sicherer statistischer Grundlage – auch über den Zeitbedarf von Asylverfahren hinaus – zu argumentieren. Es ist daher in unser aller Interesse, dass die derzeit stattfindende Fortschreibung des Personalbedarfsberechnungssystems PEBB§Y-Fach die Realität möglichst genau abbildet. Wer sich näher über die Funktionsweise von PEBB§Y-Fach und den Prozess seiner Fortschreibung informieren möchte, kann dies in zwei Artikeln in dem vorliegenden Heft tun. Jeden mit der Aktualisierung der statistischen Grundlagen befassten Richter bitte ich daher, seine Aufgabe mit der sprichwörtlichen verwaltungsgerichtlichen Akribie wahrzunehmen und möglichst keine Zeitbedarfe zu vergessen, damit am Ende nicht unrealistische Erledigungserwartungen entstehen.

Ein weiterer Schwerpunkt dieses Heftes ist die Entwicklung der Gesetzgebung im Bereich des Asylrechts, die unsere drei abgedruckten Stellungnahmen dokumentieren. Wir haben uns, soweit es die teilweise nur im Stundenbereich liegenden Fristen zuließen, geäußert und dabei vor allem Wert darauf gelegt, dass bei allem Verständnis für die Notwendigkeit von Verfahrensbeschleunigung auch im asylgerichtlichen Verfahren weiterhin effektiver Rechtsschutz im Sinne einer schnellen, vollständigen tatsächlichen und rechtlichen Überprüfung von Behördenentscheidungen möglich bleibt. Darüber hinaus habe ich in Gesprächen mit Politikern immer wieder deutlich gemacht, dass zur Rechtsstaatlichkeit auch gehört, die Dinge, die von Behörden verfügt und von Gerichten bestätigt worden sind, am Ende konsequent zu vollziehen. Es nützt nichts, den gerichtlichen Erledigungsmotor bei durchgetretener (Vollstreckungs-)Kupplung immer schneller laufen zu lassen.

Viel Spaß beim Lesen wünscht



Dr. Robert Seegmüller
Vorsitzender



Gemeinsames Symposium von BGH und BVerwG „120 Jahre Reichsgerichtsgebäude“ am 29. und 30. Oktober 2015 in Leipzig

(Quelle: Pressemitteilung Nr. 86/2015 des BVerwG)

Vor 120 Jahren – am 26. Oktober 1895 – wurde das Reichsgerichtsgebäude in Leipzig, heutiger Sitz des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG), feierlich eingeweiht. Anlässlich dieses Jubiläums – und als Beitrag zur Veranstaltungsreihe „1.000 Jahre Leipzig“ – fand am 29. und 30. Oktober 2015 in den Räumen des BVerwG ein gemeinsames Fachsymposium von Bundesgerichtshof und BVerwG statt. Es wurde durch die Staatssekretärin im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Dr. Stefanie Hubig, eröffnet. Die Festrede hielt Richter des BVerfG a.D. Prof. em. Dr. Dr. h.c. mult. Dieter Grimm. An beiden Tagen des Symposiums wurden von hochkarätigen Moderatoren und Referenten im Rahmen acht verschiedener Foren zum einen die bewegte Bau- und Nutzungsgeschichte des Reichsgerichtsgebäudes in den vergangenen 120 Jahren beleuchtet und zum anderen die verfassungs-, zivil- und strafrechtliche Rechtsprechung des Reichsgerichts sowie die jüngere Rechtsprechung des BVerwG näher untersucht. Der Verlag C.H.Beck wird die Veranstaltung dokumentieren.

„Das Reichsgericht erhält seinen Sitz in Leipzig.“ Darauf verständigten sich Bundesrat und Reichstag am 11. April 1877 in einem Gesetz und beendeten damit eine lebhafteste Debatte um den Standort des noch zu gründenden obersten deutschen Gerichts für Zivil- und Strafsachen. Mit Ludwig Hoffmann (1852-1932) und Peter Dybwad (1859-1921) setzten sich 1884/85 in einem Wettbewerb zur Errichtung des Reichsgerichtsgebäudes zwei junge, bis dahin unbekannte Architekten durch. Nach nur siebenjähriger Bauzeit bezog das 1879 in Leipzig gegründete Reichsgericht sein neues Gebäude. Dem Reichsgericht waren u.a. der Reichsdisziplinarhof und der Ehrengerichtshof für die Rechtsanwälte sowie in der Zeit der Weimarer Republik der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und das Reichsarbeitsgericht angegliedert. Der Reichsgerichtsbau war ferner Sitz der Reichsanwaltschaft, der obersten Anklagebehörde.

In den folgenden 50 Jahren erwarb sich das Reichsgericht Verdienste um die Fortbildung des Privatrechts, insbeson-

dere bei der Auslegung des am 1. Januar 1900 in Kraft getretenen Bürgerlichen Gesetzbuches. Aber auch zahlreiche Strafprozesse, die die nationale und internationale Öffentlichkeit bewegten, fanden hier statt: unter ihnen das Hochverratsverfahren gegen Karl Liebknecht (1907), der Ulmer Reichswehrprozess (1930) und der Reichstagsbrandprozess (1933). Heute besteht Einvernehmen darüber, dass das Urteil im Reichstagsbrandprozess, aber auch andere strafrechtliche Entscheidungen des Reichsgerichts Unrecht waren.

Nach der Auflösung des Reichsgerichts 1945 wurde das Gebäude über mehrere Jahrzehnte von unterschiedlichen Institutionen genutzt. Seit 1952 trug es den Namen „Georgi-Dimitroff-Museum“, beherbergte daneben aber auch das Museum der Bildenden Künste, das Institut für Länderkunde, das Sächsische Staatsarchiv und Synchronstudios der DEFA.

Nach der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten wurde das Gebäude wieder seiner ursprünglichen Nutzung als Gerichtsgebäude zugeführt: Die Unabhängige Föderalismuskommission des Bundes und der Länder empfahl am 27. Mai 1992, das bis dahin in Berlin residierende BVerwG einschließlich der beiden Münchener Außensenate nach Leipzig zu verlegen. Zu diesem Zweck wurde das Reichsgerichtsgebäude ab 1998 aufwändig saniert, restauriert und umgebaut. Seit dem 26. August 2002 ist es Sitz des BVerwG als oberstem Gerichtshof des Bundes auf dem Gebiet der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Vom 2. November bis 23. Dezember 2015 finden in der Kuppelhalle des Gerichtsgebäudes zwei Sonderausstellungen zu den Themen „120 Jahre Reichsgerichtsgebäude“ sowie „Die Reichsgerichtsbibliothek im Wandel der Zeit“ statt. Diese können – ebenso wie die Dauerausstellung „Das Reichsgerichtsgebäude und seine Nutzer“ – montags bis freitags von 8.00 bis 16.00 Uhr besichtigt werden.



Achtung! PEBB§Y-Fach wird aktualisiert!

Erfahrungen, Warnungen und Empfehlungen aus der Pilotierungsphase eines „Erfassungsgerichts“

von Vorsitzender Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Annette Cambeis, Neustadt an der Weinstraße

PEBB§Y-Fach, das Personalbedarfsberechnungssystem für die Fachgerichtsbarkeiten, wird aktualisiert. Dafür werden 71 sog. Erfassungsgerichte die Grundlage schaffen, indem das dort beschäftigte richterliche und nichtrichterliche Personal seine Arbeitsleistung – ausschließlich in Minuten-Zeiteinheiten bemessen – über einen Zeitraum von 6 Monaten nach vorgegebenen Regeln aufschreibt.

Das Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße ist eines von insgesamt 13 Verwaltungsgerichten in Deutschland, die an dieser Erfassung im ersten Halbjahr 2016 teilnehmen. Es ist aber vor allem das einzige Verwaltungsgericht, das eine zweiwöchige Pilotphase durchlaufen hat. Über die Erfahrungen, Erkenntnisse, Fragen und Probleme aus dieser Phase möchte ich berichten.

Eine gewisse Skepsis gegenüber dem System PEBB§Y-Fach kann ich aufgrund der Erfahrungen nicht verhehlen. Vor allem halte ich die Vorstellung für problematisch, man könne richterliche Arbeit in ihrer Eigenart durch das Aufschreiben und Zuordnen von bei der Arbeit verbrauchten Minuten zutreffend erfassen.

Hier geht es jedoch nicht um eine Bewertung des Systems. Vielmehr möchte ich aus den Erfahrungen der Pilotphase Empfehlungen ableiten für alle Kolleginnen und Kollegen an den Verwaltungsgerichten – und gerne auch an die der anderen Fachgerichtsbarkeiten –, die ab Januar 2016 **ohne** vorgeschaltete Pilotierung an der Erfassung teilnehmen. Vielleicht lassen sich dann Fehler von vornherein besser vermeiden.

Das System: „Geschäfte“, Bearbeitungszeit, Basiszahlen

Das System PEBB§Y-Fach wird in allen Bundesländern als Grundlage für die Bemessung des Personalbedarfs in den Fachgerichtsbarkeiten angewandt, ebenso wie das System PEBB§Y (ohne Zusatz) in der ordentlichen Gerichtsbarkeit.

PEBB§Y-Fach beruht grundsätzlich auf der Feststellung einer bundeseinheitlich durchschnittlichen Bearbeitungszeit pro Verfahren. Die zahlreichen Sachgebiete der VwG-Statistik werden dafür in ca. 20 Gruppen zusammengefasst, die als „Erhebungsgeschäfte“ bezeichnet werden. Alle Verfahren derselben Gruppe erhalten eine einheitliche Code-Nummer. Der für sie geleistete Arbeitsaufwand wird bei der Erfassung aufgeschrieben. Nicht unmittelbar verfahrensbezogene Tätigkeiten werden ebenfalls mit ihrem Zeitaufwand erfasst und in die Berechnung einbezogen. Daraus errechnen sich dann bundesweit geltende sog. Basiszahlen. Diese bilden die Grundlage für die Berechnung länderspezifischer Bearbeitungskosten. Deren Höhe hängt einerseits von den jeweiligen Arbeits- und Ausfallzeiten des Personals eines Dienstzweigs ab¹ und andererseits von der

Verfahrens-Eingangsstatisik des jeweiligen Bundeslandes, die daher auch nach bundesweit einheitlichen Standards erstellt werden muss². Bezogen auf die richterliche Arbeit sollen die „PEBB§Y-Zahlen“ also angeben, wie viele richterliche Arbeitsminuten durchschnittlich auf die Bearbeitung von gerichtlichen Verfahren bestimmter Sachgebetsgruppen entfallen³, um daraus den Bedarf an Richterarbeitskraft für die Erledigung der eingehenden Verfahren zu errechnen.

Die bisherigen Basiszahlen beruhen auf der Ersterfassung aus den Jahren 2003/2004. Wie die Praxis zeigte, stimmten deren Werte keineswegs immer mit der Arbeitswirklichkeit in den Gerichten überein⁴.

Die jetzt von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers AG (PwC) durchgeführte und betreute neue Vollerhebung soll zu aktuelleren und genaueren Beurteilungsgrundlagen führen. Die Personalbedarfsberechnung soll danach (wieder) auf einer soliden Basis stehen.

Den Erfassungsgerichten, die durch Selbstaufschreibung die Ermittlung der neuen Basiszahlen ermöglichen, obliegt daher eine überaus verantwortungsvolle Aufgabe. Allein aufgrund ihrer Ergebnisse wird künftig in allen Bundesländern der Richterbedarf für die jeweilige gesamte Fachgerichtsbarkeit bemessen werden.

Die Pilotierungsphase am Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße

In den ersten beiden Wochen des Juli 2015 fand die Pilotierungsphase beim Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße statt. Nach einer etwa zweistündigen mündlichen Einführung durch PwC-Mitarbeiter und mit Hilfe eines Handbuchs konnte 10 Tage lang die Erfassung „geübt“⁵ werden. Dieser Vorlauf sollte auch der mit dem Projekt betrauten Beratungsgesellschaft Gelegenheit zu etwa noch nötigen Anpassungen der Erfassungsunterlagen oder sonstiger methodischer Regularien geben. Es kann daher sein, dass in der „Echtphase“ einige Details des Verfahrens von dem hier beschriebenen Verfahren abweichen.

Alarmierend und unerwartet war für uns die Probeberechnung nach Ende der Pilotphase. Sie ergab nämlich deutliche Differenzen zwischen der Summe der aufgeschriebenen Arbeitsminuten und der abstrakt ermittelten „regulären“ Arbeitszeit⁶ der Teilnehmer. Daraus war klar zu ersehen, dass die Vorgabe, „jede Minute“ der Arbeitszeit aufzuschreiben und zuzuordnen, nicht wörtlich genug genommen worden war. Entweder hatten wir den Ernst der Lage in der Testphase noch nicht durchgehend erkannt oder es war einfach nicht gelungen, ständig die Uhr mitlaufen zu lassen und so unsere Arbeit in lückenlos aufgeschrie-



benen Minuten abzubilden. In der eigentlichen Erfassungsphase darf sich das nicht wiederholen. Sonst wird bereits bei der Erfassung – ungewollt und vor allem auch unzutreffend – eine „Überdeckungswahrscheinlichkeit“ produziert. Die Basiszahlen wären dann erneut zu niedrig. Das hätte unmittelbar und auf lange Zeit negative Folgen für die Personalzuweisung an die Gerichte.⁷

Die Erfassungsarbeit selbst

1. Jede einzelne Arbeitsminute erfassen – überall!

Die Vorgabe, jede einzelne Arbeitsminute zu erfassen, kann nicht ernst genug genommen werden. Die Arbeitszeit für richterliche Tätigkeit in Vollzeit ist dabei mit 480 Minuten pro Arbeitstag anzusetzen. Das angestrebte Verhältnis von rechnerischer und erfasster Arbeitszeit ist 100%! Dabei sind die Zeiten für die Erfassungsarbeit selbst nicht aufzuschreiben, weil sie nur in der Erfassungsphase anfallen.

Natürlich spielt es theoretisch keine Rolle, wo und wann Richter ihre Arbeit leisten. Wer zuhause arbeitet, schreibt die häuslichen Arbeitszeiten auf. Wer nachts arbeitet, notiert die nächtlichen Zeiten in derselben Weise wie für die bei Tag im Gerichtsgebäude, bei auswärtigen Terminen oder zuhause geleistete Arbeit. Man darf es nur unter dem Eindruck heimischer Umgebung nicht vergessen oder beim Aufschreiben nachlässig sein. Das Dienstzimmer ist nach meiner Erfahrung daher der geeignetere Erfassungsort, um die Dienstrealität verlässlich abzubilden.

2. Die Erfassungsunterlagen

Im Einzelnen geschieht die Erfassung mit Hilfe verschiedener Datenbögen, die entweder der Verfahrensakte oder der einzelnen Person zugeordnet sind. Es handelt sich um

a) die Verfahrenskarte

Jede Verfahrensakte, die während der Erfassungszeit bearbeitet wird – gleich in welchem Stadium des Verfahrens – wird eine Verfahrenskarte vorgeheftet. Alle Verfahren aus derselben Gruppe der Erhebungsgeschäfte erhalten dieselbe Codenummer. Man braucht deshalb die Arbeitszeiten nicht aktenzeichengenau zu erfassen, sofern man sie nur auf dem Verfahrensblatt einer Akte derselben Erhebungsgeschäftsgruppe mit derselben Codenummer einträgt.

Auf der Verfahrenskarte sollen eingetragen werden

aa) die Arbeitszeiten für das konkrete Verfahren

Das betrifft **jede Art von Arbeit**, die sich auf diesen Fall bezieht, vom Eingang über das erste Zustellen bis zum Abfassen der Endentscheidung und darüber hinaus. Es müssen also erfasst werden sowohl das Lesen der Schriftsätze, das fallbezogene Recherchieren in Datenbanken oder Büchern und Zeitschriften, das Abfassen von Verfügungen, Schreiben und Entscheidungen einschließlich der analytischen und entscheidungsrelevanten Reflexionsarbeit sowie die begleitenden Organisationsprozesse. Hinzu kommt die Erfassung der **Gruppenarbeitszeiten**, die in informellen kollegialen Besprechungen, in formalen Kammerberatungen und in Sitzungen anfallen. Immer wenn mehrere Personen beteiligt sind, ist der gemesse-

ne Zeitverbrauch entsprechend zu multiplizieren. Das gilt auch für Besprechungen mit dem Servicebereich, soweit sie bestimmte Verfahren betreffen⁸.

bb) **sachliche Verteilzeiten**. Das sind Zeiten richterlicher Arbeit, die sich nicht unmittelbar einem konkreten Verfahren zuordnen lassen. Dazu gehören die sog. Rüstzeiten (etwa das Hochfahren des Computers, das Besorgen von Literatur oder Akten etc., die Gehzeit vom Dienstzimmer in den Sitzungssaal und zurück) und fast alle nicht unmittelbar aktengebundenen anderen Zeiten dienstlicher Tätigkeit. Dazu gehören auch jede dienstbezogene Kommunikation mit den Mitarbeitern der Geschäftsstelle und des Servicebereichs, dienstbezogene Gespräche mit den Kollegen der Kammer und des Gerichts, Durchsicht der aktuellen Post- und Verfahrenseingänge; Besprechungen organisatorischer Angelegenheiten und deren Veranlassung, die gemeinsame Terminplanung, die Durchsicht aktueller Zeitschriften⁹ oder Gesetzblätter und allgemeiner dienstlicher Informationen (Umläufe, E-Mails etc.).

Sachliche Verteilzeiten sind auch die für die **allgemeinen organisatorischen Aufgaben eines Kammervorsitzenden** benötigten Zeiten, die sich nicht – wie etwa die Ladung konkreter Termine – einzelnen Akten zuordnen lassen. Dazu zählen auch die weiträumige Sitzungsplanung, die kammerinterne Abstimmung von Urlaubs- und Fortbildungszeiten, der regelmäßige Überblick über die anhängigen Verfahren, das Entwerfen einer kammerinternen Geschäftsverteilung und vieles mehr, was man tagtäglich nebenbei erledigt. Entsprechendes gilt für die Einzelrichter.

Schließlich sind auch Zeiten von Personalversammlungen, sonstigen allgemeinen Dienstbesprechungen, Präsidiumssitzungen etc. als sachliche Verteilzeiten anzusetzen.

Diese sachlichen Verteilzeiten werden **den Erhebungsgeschäften hinzugerechnet**. Sie fallen jeden Tag in verschiedener Form und unterschiedlicher Dauer an. In der Erfassungspraxis unterscheiden sie sich von den konkret verfahrensbezogenen Arbeitszeiten vor allem dadurch, dass man für sie normalerweise nicht vorher und nachher auf die Uhr schauen und ihre Dauer nicht bewusst zur Kenntnis nehmen würde. Sie **müssen** aber unbedingt ebenfalls **minutengenau auf einer Verfahrenskarte erfasst werden**. Empfohlen wird von PwC dafür die nächst greifbare Verfahrenskarte zu verwenden, also „die der Akte, die Sie gerade auf dem Tisch haben“. Sie müssen jedenfalls auf irgendeiner Verfahrenskarte erscheinen, denn sonst würde ein beträchtlicher Teil der Arbeitszeit unerfasst bleiben.¹⁰

b) die Anschlusskarte

In statistisch schon abgeschlossenen und weggelegten Verfahren, in denen sich zwar keine Verfahrenskarte mehr befindet, bei denen aber dann doch noch Arbeit anfällt (Beschwerden, Erinnerungen etc.), wird eine sog. Anschlusskarte eingeheftet, die wie die Verfahrenskarte mit einer Gruppen-Codenummer versehen wird, die dem der Erhebungsgeschäfts entspricht. Mit ihr wird verfahren wie mit der eigentlichen Verfahrenskarte.



c) die Zusatzkarte

Die Zusatzkarte ist eine jedem einzelnen Richter **persönlich** zugeordnete Karte. Sie dient insbesondere der Zeiterfassung von geleisteter Ausbildungstätigkeit, Betreuung von Referendaren, eigener Fortbildung am Arbeitsplatz oder durch Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen, Arbeiten in der Personal- oder Schwerbehindertenvertretung, Tätigkeiten als Gleichstellungsbeauftragte oder bei bestimmten spezifischen „Pauschalgeschäften“ sowie wohl auch von Pressearbeit, sofern dafür keine Verwaltungskarte vorliegt. Die dort erfassten Zeiten müssen am Ende ebenfalls Eingang in die Basiszahlen finden. Wie und mit welcher Wertigkeit dies geschieht, ist mir nicht bekannt. Es scheint mir allerdings, dass die unmittelbar bei den Erhebungsgeschäften in Verfahrenskarten erfassten Zeiten stärker gewichtet werden.

d) die Verwaltungskarte

Sie ist ebenfalls eine **persönliche** Karte, die nur Gerichtsangehörige erhalten, die im Geschäftsverteilungsplan des Gerichts ausdrücklich mit Verwaltungsaufgaben betraut sind. Dort werden die Zeiten eingetragen, die für bestimmte Verwaltungsaufgaben aufgewandt werden. Beim Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße, das fünf Kammern hat, sind im richterlichen Bereich nur die Präsidentin und die Vizepräsidentin Inhaber einer Verwaltungskarte. Die Kammerverwaltung wird **nicht** auf einer Verwaltungskarte erfasst, sondern gehört zu den sachlichen Verteilzeiten und damit auf eine Verfahrenskarte. Pressearbeit wird nur dann auf einer Verwaltungskarte erfasst, wenn sie nach dem Geschäftsverteilungsplan zur Verwaltung zählt und der Pressesprecher deshalb eine Verwaltungskarte erhält.

Erfahrungen aus der Pilotierung:

Praktische und psychologische Schwierigkeiten

1) **Praktische Schwierigkeiten** ergeben sich zunächst aus der ungewohnten Notwendigkeit, alle Arbeit in Minuten einzurahmen, dafür permanent auf die Uhr zu schauen, in regelmäßigen Abständen diese Minuten zu notieren und dies auch dann unablässig im Blick zu haben, wenn man den Schreibtisch verlässt. Der Rat der PwC-Mitarbeiter, zur Minutenerfassung die Uhr am Computer zu verwenden, ist nur bedingt praxisnah, denn der Computer steht auf dem Schreibtisch, Besprechungen und Organisatorisches finden aber häufig außerhalb des Richterzimmers statt. Dann hilft nur die Armbanduhr, das Handy oder – und das wird meine eigene bevorzugte Methode sein – eine **Stoppuhr**. Eine Stoppuhr erspart dem Erfasser die eher umständliche Errechnung der verbrauchten Minuten aus der abgelaufenen Uhrzeit. Nicht die Uhrzeit ist wichtig, sondern die Anzahl der Minuten pro „Arbeitsgang“. Deren Ermittlung gelingt mit Stoppuhr einfach, schnell und zuverlässig. Ich denke, daran kann man sich schnell gewöhnen. Am besten führt man auch noch einen kleinen Notizblock mit sich. Ein zweites „Erfassungs-Set“ aus Uhr und Block empfiehlt sich, wenn man häufiger zuhause arbeitet.

Man sollte sich zudem von Anfang an fest einprägen, welche Zeiten wohin zu notieren sind. Muss man das erst noch überlegen, hemmt dies durchaus die „saubere“ Erfassung. Die Lektüre des Handbuchs ist dabei hilfreich.

Gruppenzeiten sollte man sicherheitshalber immer auch innerhalb der Gruppe **verbalisieren** („wer von uns trägt jetzt unsere Zeitsumme von x Minuten ein?“).

Schließlich empfiehlt sich eine **regelmäßige Eigenkontrolle** im Sinne eines Abgleichs zwischen absolvierter Arbeitszeit (pro Tag oder in anderen Zeiträumen) und der Summe der für diesen Zeitraum erfassten Minuten. Wer nicht krank oder anderweitig verhindert war, sollte also annähernd 480 Minuten pro Arbeitstag bei fünf Arbeitstagen in der Woche eingetragen haben; bei großer Arbeitsbelastung kann es natürlich auch mehr sein.

2) **„Psychologische“ Schwierigkeiten** ergeben sich meiner Erfahrung nach vor allem in drei Bereichen. Zu nennen sind

a) die Befürchtung des Erfassers, andere Personen könnten nachteilige Rückschlüsse ziehen

Es kann geschehen, dass man gewisse Hemmungen hat, eine konkrete Arbeitszeit in das Verfahrensblatt einer Akte einzutragen, die dann in der Kammer umläuft. Denn der Kollege, der anschließend die Akte erhält, könnte doch denken, dass für den Vorgang X zu wenig Zeit aufgewandt wurde („gibt der sich denn gar keine Mühe mehr?“) bzw. dass der Erfasser – wohl für den Vorgang Y – unverhältnismäßig lange gebraucht habe („schreibt die Kollegin wirklich so lange an einem solchen Beschluss?“).

Solche Besorgnis kann man getrost vernachlässigen. Stattdessen muss man sich immer wieder bewusst machen, dass es bei der PEBB§Y-Erhebung nicht darum geht, zu zeigen, dass man als Richter A am Gericht B zügig arbeitet. Die Kollegen, die im Einzelfall Zahleneintragungen einer konkreten Person zuordnen könnten, spielen bei der Auswertung nicht die geringste Rolle. Es wird ohnehin nicht nach Aktenzeichen ausgewertet, sondern nach Erhebungsgeschäften. Kurze eingetragene Zeiten sind daher nicht „besser“ als lange¹. Lange Zeiten können Verteilzeiten beinhalten und sind daher von vornherein zur Dauer einzelner Arbeitsschritte nicht aussagekräftig. Die Berater von PwC als externe Empfänger und Auswerter der Datenblätter sind, wie ihre Auftraggeber, nur an einem realistischen Durchschnittswert interessiert, nicht an der Arbeitsweise einzelner Personen oder Kammern.¹²

b) das Gefühl „ungerechter“ Behandlung der Verteilzeiten

Psychologische Hemmnisse haben sich nach meiner Erfahrung auch bei der **Erfassung von sachlichen Verteilzeiten** ergeben. Das betrifft vor allem die Frage, wohin man sie „örtlich“ konkret einträgt. Sachlogische Gründe dafür, diese Zeiten bei einem bestimmten Verfahren auf die Verfahrenskarte zu schreiben, fehlen. Dem inneren Gerechtigkeitsgefühl widerstrebt es zum Beispiel, solche Verteilzeiten bei einem Verfahren einzutragen, das einem sonst ganz wenig Arbeit macht. Man findet es vielleicht auch nicht richtig, Verteilzeiten immer nur Verfahren einer bestimmten Geschäftsgruppe zuzuordnen, weil man im Moment Akten anderer Gruppen nicht auf dem Tisch hat. Man will nicht dazu beitragen, dass die Basiszahlen auf diese Weise verfälscht werden, denn „in Wirk-



lichkeit“ hat man doch an den Verfahren dieser Geschäftsgruppe gar nicht so viel gearbeitet.

Dagegen hilft zum einen das Bewusstsein, dass unsere geleistete Arbeit im Rahmen von PEBB§Y-Fach (noch) am besten gewürdigt und am stärksten bewertet wird, wenn die Zeit dafür auf eine Verfahrens- oder Zusatzkarte eingetragen ist. Zum andern kann das innere Ungerechtigkeitsgefühl auch mit **individuellen Hilfskonstruktionen** besänftigt werden. Man kann z.B. jeweils eine Woche lang aus den vier Hauptgruppen der von der Kammer bearbeiteten Erhebungsgeschäfte (Sachgebiete) je eine Akte im Zimmer behalten und die Verteilzeiten darauf reihum eintragen. Oder man trägt die Verteilzeiten jeden Tag erst auf eine formlose eigene Liste ein¹³ und überträgt diese dann in die Verfahrensblätter, die einem „passend“ erscheinen.

Am effektivsten ist wahrscheinlich, die eigenen Bedenken zu verwerfen und sorgfältig, minutiös und umfassend tatsächlich alles gleich auf das Verfahrensblatt der nächst greifbaren Akte einzutragen. Am Ende landet ja doch alles im „großen Topf“.

c) die eigene wertende Gewichtung der Arbeitsvorgänge

Schließlich darf man die eigene **Arbeitszeit nicht differenzierend bewerten**. Es gibt bei der Erfassung keine mehr oder weniger wertvolle Arbeitszeit. Selbst wenn Sie wahrscheinlich den „kreativen“ Teil Ihrer Arbeit für höherwertig halten und den täglichen organisatorischen Kleinkram für weniger bedeutend: Lassen Sie diese Unterschiede bei der Erfassung nicht zum Tragen kommen. Und

vergessen Sie vor allem nicht den Teil der Arbeit, der sich „nur“ im Kopf abspielt, an welchem Ort auch immer. Alle Nachdenkens- und Überlegenszeiten sind Arbeitszeiten und somit zu erfassen. Wenn Sie einmal in die Irre denken: auch das gehört dazu.

Zusammenfassung

Die Pilotierungsphase, die das Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße stellvertretend für alle an der Erfassung im ersten Halbjahr 2016 teilnehmenden Verwaltungsgerichte absolviert hat, hat gezeigt, dass die Erfassungsarbeit wirklich anspruchsvoll ist. Vor allem die Forderung, jede Minute der eigenen Arbeitszeit zu notieren, kann gar nicht ernst genug genommen werden.

Man sollte sich daher gleich zu Anfang alles aus dem Weg räumen, was die genaue Erfassung behindern könnte. Praktische Schwierigkeiten lassen sich vermindern (Stoppuhr, Akten für Verteilzeiten vorhalten etc.). Individuelle psychologische Hemmnisse kann und sollte man sich bewusst machen und Hilfsmittel finden, um sie zu überwinden.

Wichtig ist zu verstehen: Je weniger Arbeitszeit erfasst wird, desto schlechter fällt das Gesamtergebnis aus und desto weniger Richterpersonal wird künftig zur Verfügung stehen.

Den Erfassungsgerichten wünsche ich guten Mut und frohes Schaffen. Schließlich geht auch das halbe Jahr der Erfassung vorbei und dann darf die Stoppuhr wieder in die Schublade.

¹ Hierzu: Justizministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), PEBB§Y-Fach, Erarbeitung eines Systems der Personalbedarfsberechnung..., Bundesanzeiger-Verlag 2006 (Endbericht der Deloitte Consulting GmbH), S. 18.

² Endbericht 2006 (vgl. Fn. 1), S. 24.

³ Dass nicht alle richterliche Arbeit bestimmten Verfahrensakten zugeordnet werden kann, ist eine Schwierigkeit, der bei der Erfassung durch die sog. sachlichen Verteilzeiten Rechnung getragen werden soll. Dazu noch unten bei 2a) bb).

⁴ So ist bisher z.B. für Numerus-Clausus-Verfahren eine sehr niedrige Basiszahl angesetzt, die anscheinend auf den Besonderheiten der damaligen Erfassungsgerichte bestimmter Bundesländer beruhte (z.B. wenige verschiedene Studiengänge). Eine Veränderung/Anpassung an abweichende Strukturen gelang meines Wissens lediglich für die Verfahren aus dem Ausländerrecht, und zwar erst nach viel Vorarbeit in den verschiedenen Arbeitsgruppen.

⁵ Um eine völlig unverbindliche Übungsphase handelte es sich allerdings wohl nicht. Wie sich im Anschluss herausstellte, könnten zumindest theoretisch auch aus den Ergebnissen der Testphase Rückschlüsse auf die Auslastung oder die Arbeitsmoral des Erfassungsgerichts gezogen werden. Diese wären allerdings keinesfalls valide, eben weil in der Testphase noch zu viel Unsicherheit über die Erfassungsmodalitäten und -anforderungen herrschte.

⁶ Das Handbuch enthält den ausdrücklichen Hinweis: „Selbstverständlich ist bekannt, dass für Richter keine Arbeitszeitverordnungen gelten, sie also keine Regelarbeitszeiten haben. Gleichwohl muss auch für diese Berufsgruppe eine **Plausibilisierung der Gesamtminuten für die Erhebungsgerichte** dem Grunde nach ermöglicht werden“ (Hervorhebung nur hier).

⁷ Dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit künftig allein wegen der enormen Flüchtlingszahlen wieder einen höheren Personalbedarf haben wird, bleibt hier außer Betracht.

⁸ Die Servicekraft hat eine eigene Rubrik auf der Verfahrenskarte, in der sie jede einzelne Minute ihrer eigenen verfahrensbezogenen Zeiten einträgt.

⁹ Solche Tätigkeiten sind von Zeiten individueller Fortbildung zu unterscheiden, die auf der **Zusatzkarte** eingetragen werden.

¹⁰ Zu der psychologischen Schwierigkeit, vermeintlich willkürlich Zeiten auf Verfahren verteilen zu müssen, s. noch unten 2) b).

¹¹ Das scheint ein Grundmissverständnis bei der Erstfassung gewesen zu sein.



¹² Um sich einer „Kammerkontrolle“ konsequent zu entziehen, könnte man auch konkrete Verfahrensarbeitszeiten auf das Verfahrensblatt einer **anderen** Akte derselben Gruppe eintragen, ohne das Erfassungsergebnis damit zu verfälschen. Das hält aber hoffentlich niemand für notwendig.

¹³ Eine solche Liste braucht man sowieso für den regelmäßigen eigenen Abgleich von geleisteter und erfasster Arbeitszeit.

PEBB§Y-Fortschreibung 2016

von Peter Detemple und Andreas Hellenbrand, PriceWaterhouseCoopers
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft AG, Saarbrücken

Grundzüge des PEBB§Y-Systems

In den Jahren 2001 und 2002 wurde für die deutsche Justiz ein fortschreibungsfähiges System entwickelt, um den Personalbedarf für alle Berufsgruppen der Ordentlichen Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften auf einer einheitlichen, mathematisch-analytischen Grundlage zu berechnen. Das für dieses System verwendete Akronym „PEBB§Y“ steht für „Personalbedarfsrechnungssystem“, wobei das „s“ durch ein Paragraphenzeichen ersetzt wurde. Das PEBB§Y-System wurde seither durch die Kommission der Landesjustizverwaltungen für Fragen der Personalbedarfsberechnung (kurz: Kommission) stetig für die praktische Anwendung anlassbezogen angepasst und im Jahr 2005 analog auf die Fachgerichtsbarkeiten übertragen. In Anbetracht der zwischenzeitlichen Veränderungen von gesetzlichen Bestimmungen sowie organisatorischen oder institutionellen Rahmenbedingungen in der Aufgabewahrnehmung (bspw. durch Aufgabenübertragungen) und Aufgabendurchführung (bspw. Hilfsprozesse, Einsatz von Informationstechnologien) ist die jeweils aktuelle Validität der Personalbedarfsberechnung durch regelmäßige empirische Vollerhebungen zu gewährleisten.

Dementsprechend beschloss die 85. Konferenz der Justizministerinnen und -minister am 25. und 26. Juni 2014 im Ostseebad Binz auf Rügen, im Jahr 2016 die erste regelmäßige und vollständige Fortschreibung der PEBB§Y-Personalbedarfsberechnung für die Fachgerichtsbarkeiten durchzuführen. Die Erhebung soll im Entscheiderbereich (Richter, Rechtspfleger, gehobener Dienst) und den Service-Einheiten (mittlerer und Schreibdienst) erfolgen. Auf eine Untersuchung der Tätigkeiten der Wachtmeister und des (früheren) einfachen Dienstes wird verzichtet. Die Erhebung findet im ersten Halbjahr 2016 statt.

Untersuchungsgegenstand, Ziel und Umfang der PEBB§Y-Fortschreibung 2016

Als Untersuchungsgegenstand ist der gesamte Arbeitsanfall der Fachgerichtsbarkeiten in der Rechtspflege und Verwaltung vorgegeben, soweit er vom richterlichen und gehobenen Dienst sowie von den Service-Einheiten wahrgenommen wird (mit Ausnahme der Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Telefonzentrale und Gerichtszahlstelle). Bei der Untersuchung ist den Grundsätzen der richterlichen Unabhängigkeit, der sachlichen Unabhängigkeit der Rechtspfleger und den einschlägigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen zu entsprechen.

Ziel der Untersuchung ist die Ermittlung des durchschnittlichen Bearbeitungsaufwandes (der sog. Basiszahlen) für die Bearbeitung von einzelnen Produkten, welche sich aus einem oder mehreren Erhebungsgeschäften zusammensetzen. Die hierfür maßgebliche Produktstruktur mit den relevanten statistischen Fundstellen und Bezugsgrößen für die Festlegung der Verfahrensmengen wurde von der Kommission vorgegeben. Im PEBB§Y-System wird ein mathematisch-analytisches Berechnungsverfahren umgesetzt, welches im Wesentlichen auf der Erhebungstechnik der Selbstaufschreibung beruht. Dabei notieren die Untersuchungsteilnehmer innerhalb des sechsmonatigen Erhebungszeitraums ihre anfallenden Bearbeitungszeiten in den konkreten Verfahren der Fachgerichte. Dadurch ergeben sich im Mix der zahlreichen Verfahrensbearbeitungen valide durchschnittliche Bearbeitungszeiten in Minuten. Diese können wiederum mit dem aktuellen und künftigen Geschäftsanfall aller Gerichte multipliziert werden, um den für die Verfahrensbearbeitung erforderlichen Personalbedarf zu berechnen. Durch die Verbindung des so errechneten Wertes mit den jeweiligen Jahresarbeitszeiten der Länder ergibt sich letztlich der Ausstattungsbedarf an Arbeitskraftanteilen (AKA) für die Gerichte insgesamt. Im Vergleich zur letzten PEBB§Y-Erhebung in den Fachgerichten hat sich der Umfang der Erhebung fast verdoppelt. An der PEBB§Y-Fortschreibung 2016 werden insgesamt 73 Erhebungsgerichte in 13 Bundesländern (ohne Bremen, Hessen und Nordrhein-Westfalen) mit rund 3.600 Personen teilnehmen (Richterschaft, gehobener Dienst und Service-Einheiten). Die Haupterhebung wird am 1. Januar 2016 starten und über einen Zeitraum von sechs Monaten bis zum 30. Juni 2016 andauern. In dieser Zeit werden die Erhebungsteilnehmer sämtliche Tätigkeitszeiten auf voraussichtlich rund 750.000 Erhebungskarten im Wesentlichen direkt in den Akten erfassen.

An der PEBB§Y-Fortschreibung 2016 nehmen fünf Oberverwaltungsgerichte bzw. Verwaltungsgerichtshöfe und 13 Verwaltungsgerichte aus acht Bundesländern teil. Diese bilden einen repräsentativen Querschnitt hinsichtlich ihrer räumlichen Lage, des Umfangs an Personal und Verfahren sowie anderer relevanter Kriterien (wie bspw. Zuständigkeit für NC-Verfahren).

Zur Vorbereitung finden derzeit Schulungen vor Ort statt. Bereits seit Beginn der Schulungsmaßnahmen sowie über den gesamten Erhebungszeitraum steht den Erhebungs-



teilnehmern der **PEBB\$Y-Helpdesk** telefonisch sowie per E-Mail für Auskünfte und Unterstützungsleistungen zur Verfügung. Dieser kommuniziert bei Bedarf im Hintergrund mit Experten der Landesjustizverwaltungen und der Praxis.

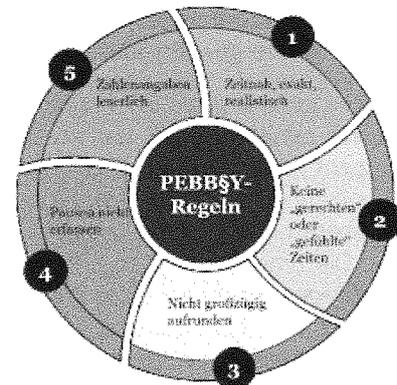
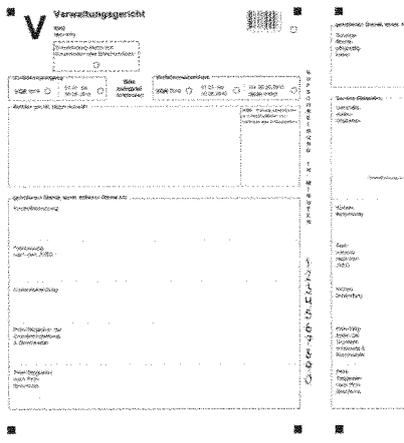
Die Eignung und Praktikabilität der entwickelten Erhebungsinstrumente wurde zuvor durch eine Piloterhebung im Juli 2015 bestätigt, in welche auch ein Oberverwaltungsgericht und ein Verwaltungsgericht einbezogen waren. Mit der Unterarbeitsgruppe der Kommission für die Verwaltungsgerichtsbarkeit wurden zudem die entwickelten Erhebungsinstrumente intensiv erörtert und unter Einbeziehung der Praktiker weiterentwickelt. Im Vorfeld der Schulungen wurde ein vollständiges Informationspaket zur Erhebung an alle teilnehmenden Gerichte übermittelt. Außerdem liegen die Erhebungskarten bereits bei den Gerichten vor. Diese sind mit einer DIN-Lochung versehen. Zur Optimierung der Haltbarkeit und späteren Verarbeitung setzen wir eine Papierstärke von 90 g/m² ein.

Neues Erhebungskonzept für die Service-Einheiten

Die Systematik der PEBB\$Y-Erhebung wurde im Bereich der Service-Einheiten weiterentwickelt. Hier kommt es durch den Verzicht auf die Durchführung einer Erhebung mittels Zeitanteilsrechner nebst Ermittlung eines prozentualen sog. ZAR-Zuschlages zu einer Vereinfachung des Erhebungskonzeptes. Die Service-Einheiten führen im Rahmen der PEBB\$Y-Fortschreibung 2016 eine vollständige Selbstaufschreibung analog der bewährten Aufschreibung in den anderen teilnehmenden Laufbahngruppen durch. Es erfolgt eine Selbstaufschreibung der aktenbezogenen Tätigkeiten mittels Kombinationskarten für alle Laufbahngruppen mit Tätigkeitsgliederung im ge-

ten und lückenlosen Prozess vollständig verarbeitet und in Auswertungsdatenbanken übernommen. Darin werden auch fehlerhafte Karten dokumentiert. Es ist nicht das Bestreben von PwC, die Erhebungsdaten von Gerichten herauszunehmen. Sofern ein oder mehrere Plausibilisierungskriterien (Standardabweichung der in den Gerichten ermittelten Basiszahlen, Abgleich der Karteneingänge mit der Verfahrenstatistik, Abgleich von aufgeschriebenen und gemäß AKA verfügbaren Zeiten) zu Auffälligkeiten führen, erfolgt zunächst eine Verifizierung mit dem jeweiligen Erhebungsgericht. Können die Auffälligkeiten hinreichend begründet werden und handelt es sich nicht um atypische Sachverhalte, so ist keine Herausnahme veranlasst. Nur in seltenen Ausnahmefällen, bei denen es ansonsten zu einer Verfälschung der Erhebungsergebnisse kommen würde, muss PwC in gutachterlicher Funktion eine teilweise Herausnahme veranlassen. Dies beschränkt sich jedoch ggf. auf einzelne und abgrenzbare Erhebungsgeschäfte eines Erhebungsgerichtes. Hierbei werden Auffälligkeiten in beide Richtungen („nach oben“ und „nach unten“) gleichermaßen gewürdigt.

Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass die Aufschreibung der Tätigkeitszeiten innerhalb und außerhalb der Verfahren den tatsächlichen Gegebenheiten entspricht. Alle geleisteten Zeiten werden im Tagesverlauf zugeordnet - einschließlich der evtl. anfallenden Mehrarbeitszeiten, jedoch abzüglich der Pausenzeiten. Die Qualität der Daten und damit auch der späteren Basiszahlen beruht in hohem Maße darauf, dass zeitnah und exakt sowie mit leserlichen Zahlenangaben gearbeitet wird. Die Erhebungsinstrumente und die Schulungsunterlagen sind durch die Vorabstimmung und Pilotierung so übersichtlich und klar gestaltet, dass eine sachgerechte Handhabung optimal gewährleistet wird.



Ziel der PEBB\$Y-Fortschreibung 2016

Durch die Bereitschaft der in den Erhebungsgerichten tätigen Personen zur Teilnahme an der Erhebung können bis Ende 2016 aktualisierte durchschnittliche Bearbeitungszeiten für den Geschäftsanfall in der Verwaltungsgerichtsbarkeit ermittelt werden. Hierbei werden auch die aktuell absehbaren Herausforderungen insbesondere im Asylbereich schon in einer solchen Form vorbereitend erfasst, dass für den PEBB\$Y-Wirkbetrieb in den kommenden Jahren valide und fortschreibbare Bemessungsgrundlagen zur Verfügung stehen. Hierfür danken wir im Voraus den vielen Teilnehmerinnen und Teilnehmern an der Erhebung für ihren wertvollen Beitrag!

hobenen Dienst und Servicebereich. Auch die aufgewandten Arbeitszeiten, die nicht unmittelbar zur Erfüllung der konkret übertragenen Aufgaben gehören, werden nun - wie im Entscheiderbereich - als sog. Verteilzeiten gehandhabt und den Verfahren direkt zugeschlagen. Nicht der Aktenbearbeitung zuzurechnende Tätigkeiten (bspw. in der Verwaltung) werden auf zusätzlichen Karten am Arbeitsplatz notiert.

Datenauswertung und gutachterliche Würdigung

Sämtliche von den Erhebungsgerichten an PwC weitergeleitete Erhebungskarten werden in einem dokumentier-



Das Verwaltungsgericht Köln – Fast 200 Jahre Justizgeschichte am Appellhofplatz

von Richter am Verwaltungsgericht Dr. Thomas Jacob, Köln

I. Justiz am Appellhofplatz

„Die Art und Weise der Unterbringung einer Institution sagt auch etwas aus über ihren Stellenwert in der Gesellschaft. Zum Gesicht einer großen Stadt gehört im Rechtsstaat deshalb die sichtbare Präsenz der Justiz.“

Mit diesen Worten eröffnete der frühere Präsident des Verwaltungsgerichts Köln Dr. Joachim Arntz im Jahr 2001 den Festakt „175 Jahre Rechtsprechung am Appellhofplatz“¹ und formulierte damit zugleich Anspruch und Wirklichkeit nicht nur des historischen Justizgebäudes am Appellhofplatz, sondern auch und vielleicht gerade des heutigen Verwaltungsgerichts, das ebendort seinen Sitz hat. Der damit angedeuteten rechtshistorischen Vergangenheit des Hauses wird sogleich näher nachzugehen sein, bietet sie doch Anlass, über die wechselvollen Zeitläufte deutscher Justizgeschichte zu reflektieren, die immer auch Spiegel ihrer je eigenen politischen Zeit sind. Zunächst jedoch gilt es, eines der größten Verwaltungsgerichte der Bundesrepublik gebührend zu beleuchten.

II. Das Verwaltungsgericht

1. Aktuell

Am Verwaltungsgericht Köln sind derzeit 88 Richter in 25 Kammern tätig, des Weiteren rund 100 nichtrichterliche Mitarbeiter in der Verwaltung und den Serviceeinheiten. Bezogen auf die Größe nimmt Köln damit aktuell unter den sieben nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichten die zweite Stelle ein. Die Geschicke des Hauses leitet seit Oktober 2011 die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Birgit Herkelmann-Mrowka, bereits seit 2005 ist der Vizepräsident Andreas Becker in Amt und Würden.

Der Gerichtsbezirk umfasst neben der Rheinmetropole selbst die Bundesstadt Bonn, Leverkusen sowie vier große Landkreise. Der Geschäftsanfall beim Gericht verringerte sich auch nach Verlegung des Parlaments- und Regierungssitzes nach Berlin nicht. Es verblieben zahlreiche Bundesinstitutionen im Kölner Zuständigkeitsbereich, neue Bundesbehörden kamen hinzu. So ist deswegen ausschließlich das Verwaltungsgericht Köln zuständig für die z.T. äußerst komplexen Streitigkeiten auf dem Gebiet des Telekommunikationsrechts, mit der alleinigen Rechtsmittelinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Weitere spezielle Zuständigkeiten finden sich auf den Gebieten des Arzneimittel- und Medizinprodukterechts, des Subventionsrechts oder des Vertriebenen- bzw. Spätaussiedlerrechts. Durch die Größe des Sprengels, die Vielfalt der ansässigen Behörden und die Qualität der Verfahren bedingt hat sich in Köln traditionell eine hohe Spezialisierung der einzelnen Kammern entwickelt, die das tägliche Arbeiten der Richterschaft bestimmt. Letztere wird zudem seit einigen Jahren vermehrt geprägt durch die

Neuerungen auf dem Gebiet der Informationstechnologie, die durch verschiedene Systeme Eingang in den Gerichtsalltag finden. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen nahm hier schon vor dem – heute wie selbstverständlich vorausgesetzten – allgemeinen Einzug der IT eine Vorreiterrolle ein, die sich nicht zuletzt in einer entsprechend professionalisierten IT-Verwaltung spiegelt.

2. Entwicklung

Die personellen Anfänge des Kölner Verwaltungsgerichts waren übrigens deutlich bescheidener. Mit anfangs nur zwei Richtern und dem gemeinsamen Präsidenten nahm nach Ende des 2. Weltkriegs das Bezirksverwaltungsgericht in Köln 1946 zugleich mit seinen Pendanten in Aachen und Düsseldorf die Rechtsprechungstätigkeit wieder auf, war in seiner Zuständigkeit aber noch – entsprechend der früheren preußischen Verwaltungsgerichtsgesetze² – auf die ausdrückliche Eröffnung derselben durch einzelne Gesetzesbefehle beschränkt (Enumerationsprinzip). Eine offene verwaltungsgerichtliche Generalklausel für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nicht verfassungsrechtlicher Art wurde erst mit Verordnung der britischen Besatzungsmacht 1948 eingeführt.³ In den Jahren nach Inkrafttreten des Grundgesetzes 1949 wuchs das mittlerweile als Landesverwaltungsgericht Köln tätige Gericht auf zunächst vier, später sieben Kammern. Die 1970er Jahre brachten dem Verwaltungsgericht nicht zuletzt mit Verfahren des Kriegsdienstverweigerungs- und Ausländerrechts eine weitere Vergrößerung, die ihre nochmalige Steigerung in den 1980er Jahren durch enorme Zahlen asylrechtlicher Streitigkeiten erfuhr. Dazu kam später noch das Vertriebenen- bzw. Spätaussiedlerrecht. Obschon zwischenzeitlich auf mehr als 90 Richter angewachsen, stellte die Verfahrenslut das Gericht in seiner Gesamtheit auf harte Proben. Auch die Kläger waren unmittelbar betroffen: Verfahrenslaufzeiten von mehreren Jahren waren eher die Regel als die Ausnahme. Diesem Trend ist das Gericht konsequent entgegengetreten und erfreut sich heute nicht nur deshalb einer deutlich positiveren Geschäftsbelastung. Bei insgesamt rund 6.500 anhängigen Verfahren in der ersten Jahreshälfte 2015 liegt der durchschnittliche Erledigungszeitraum eines Klageverfahrens nunmehr bei weniger als einem Jahr. Positiv zu vermerken ist dabei, dass sich die nordrhein-westfälische Verwaltungsgerichtsbarkeit binnen weniger Jahre personell stark verjüngen konnte und immer noch verjüngt. Hiervon profitierte nicht zuletzt das Kölner Verwaltungsgericht am Appellhofplatz, das sich für die kommenden Herausforderungen, sei es im Asyl- und Flüchtlingsrecht, sei es in den „klassischen“ öffentlich-rechtlichen Rechtsmaterien oder auch in weiteren, hochkomplexen Spezialzuständigkeiten, gut gerüstet sieht.



III. Historie des Gerichtsgebäudes am Appellhofplatz

1. Das Verwaltungsgericht

Die Geschichte des Verwaltungsgerichts setzt nicht erst mit dem Einzug in das Gerichtsgebäude am Kölner Appellhofplatz ein. Wie kurz angerissen geht diese weiter zurück. Räumlich war das Verwaltungsgericht zunächst bei der Bezirksregierung in der Zeughausstraße, später in verschiedenen angemieteten Örtlichkeiten untergebracht. 1950 zog es in das neue Behördenhaus in der Blumenthalstraße 33, das es erst 1981 in Richtung Appellhofplatz, zentral in der nördlichen Altstadt in unmittelbarer Nähe von Dom und Hauptbahnhof (ein Besuch ist damit so einfach wie lohnend!) gelegen, verließ. Der Name des „Appellhofplatzes“ weist zurück auf seine reiche und wechselvolle Geschichte, die wegen ihrer Bedeutung für die deutsche Justizgeschichte im Folgenden kurz dargestellt werden soll. Als historische Ecksteine sind hier die Jahre 1826 und 1893 herauszugreifen, die für die städtebauliche Prägung des Gerichtssitzes entscheidend sind.

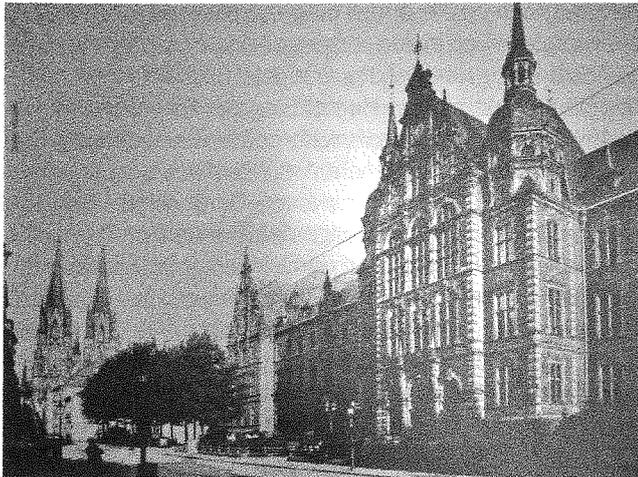


2. Der Appellhofplatz im 19. Jahrhundert

1826 wird auf dem Gelände ehemaliger – sprich: im Zuge der französischen Okkupation säkularisierter – Frauenklöster eine erste feste Heimstatt der Justiz errichtet, die zunächst Sitz des Rheinischen Appellationsgerichtshofs wird. Anders als mitunter angenommen, hatte der Appellhofplatz daher nie etwas mit militärischem Appell zu tun. Im Gebäude waren neben dem genannten Appellationsgerichtshof auch nahezu alle anderen Kölner Gerichte untergebracht. Die Stadt Köln war bereits seit 1794 französisch besetzt, seit 1801 und dem Friedensvertrag von Lunéville auch offiziell Teil des französischen Staatsgebiets. Dies bedeutete für das Rheinland, dass hier die im Zeitraum von 1804 bis 1811 in Kraft getretenen großen Rechtskodifikationen („Cinq codes“) einheitlich galten und damit vom Niederrhein bis zum Bodensee im wesentlichen eine Einheit der Rechtsordnung bestand, um die die übrigen Teile Deutschlands noch das ganze 19. Jahrhundert hindurch ringen sollten.⁴ Die linksrheinischen Gebiete kamen in den Genuss von Rechtsgarantien, die auch heute noch die Stützpfeiler unserer Rechtsordnungen bilden: Trennung der Verwaltung von der Rechtsprechung, richterliche Unabhängigkeit, Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz, Öffentlich-

keit und Mündlichkeit des Verfahrens, Mitwirkung von Laien bei der Rechtsprechung und weitere mehr.⁵ Diese Errungenschaften galt es zu verteidigen, als Preußen 1815 vom Rheinland Besitz ergreift: Es entbrennt der Kampf um das rheinische Recht! Ein wichtiger Etappensieg für das liberale rheinische Recht wird 1818 gewonnen, als den Rheinprovinzen per königlicher Kabinettsorder die Fortgeltung des bisherigen Rechts zugestanden wird. Schon ein Jahr später wird der „Rheinische Appellationsgerichtshof zu Cöln“ mit einem Zuständigkeitsbereich für den größten Teil Rheinpreußens – „von Kleve bis Saarbrücken“ – eingerichtet, erster Präsident wird Heinrich Gottfried Wilhelm Daniels, der schon vorher hohe französische Staatsämter innehatte. Der später selbst an diesem Gericht tätige Sohn des Dichters Friedrich von Schiller war voll des Lobs: „Hier ist noch Menschenverstand und reiner Geschäftsgang; liberale und schnelle Justiz.“⁶ Bis zur Eröffnung des Neubaus am – im Volksmund nun so bezeichneten – Appellhofplatz hatte das Gericht seinen Sitz übrigens im Spanischen Bau des Kölner Rathauses. Der Neubau am durch den Stadtrat hierzu ausgewählten Standort erfolgte in den Jahren 1823 bis 1826 nach Plänen von Johann Peter Weyer. Interessant ist die Finanzierung des Baus: Nicht der preußische Staat, sondern die Stadt Köln, unterstützt durch die Handelskammer, trug den Löwenanteil. Architektonisch erinnert heute nur noch die Südfassade an den in Form eines Halbkreises gestalteten sog. Weyer-Bau, der, obwohl es keine Richterdienstzimmer gab, sich schon bald für die in ihm beheimateten Gerichte als zu klein erwies und wohl auch baulich mangelbehaftet war. In den kommenden Jahrzehnten sollte nicht nur das Gebäude selbst in der Kritik stehen, auch das Rheinische Recht hatte sich den Anwürfen der preußischen Hoheit zu erwehren, die nicht zuletzt im Zuge der politischen Restauration versuchte, das fortschrittliche Rad im Westen zurückzudrehen. Erst in den 1840er Jahren, u.a. unter dem Einfluss von Friedrich Carl von Savigny (seit 1842 Gesetzgebungsminister) und letztlich dem Eindruck der Deutschen Revolution von 1848/49 konnte sich das Rheinische Recht entscheidend durchsetzen; die Rheinischen Institutionen wurden nun auf Altpreußen ausgedehnt. War damit zwar der politische Kampf ums Recht gewonnen, blieb der Appellhofplatz gleichwohl ein kölsches Politikum. Nicht nur die angesichts des enormen Bevölkerungszuwachses der Rheinmetropole unzureichenden Kapazitäten des Weyer-Baus stellten den Standort in Frage. 1859 konnte die Justizverwaltung nur knapp verhindern, dass das Gerichtsgebäude dem Neubau des nach einem Unwetter niedergebrannten Städtischen Schauspielhauses in der Komödienstraße weichen musste.

Die Reichseinigung 1871 markierte einen weiteren wichtigen Einschnitt. Durch die 1879 in Kraft getretenen Reichsjustizgesetze wurde das Gerichtswesen im Deutschen Kaiserreich grundlegend neu gestaltet. Aus dem „Rheinischen Appellationsgerichtshof zu Cöln“ wurde das Oberlandesgericht Köln.⁷ Im Übrigen galt das auf dem Code civil beruhende Rheinische Zivilrecht in weiten Teilen Westdeutschlands bis zum Inkrafttreten des BGB am 1. Januar 1900 weiter.⁸ Im seit 1879 in Leipzig ansässigen Reichsgericht



wurde eigens der „Rheinische Zivilsenat“ mit der Erhaltung der Rechtseinheit auf dem Gebiet des ehemals französischen Rechts betraut.⁹ Die Kölner Justiz stellte die neue Zeit vor die Herausforderung, sämtliche ordentlichen Justizbehörden, d.h. Amts-, Land- und Oberlandesgericht sowie die Staatsanwaltschaft, im Gebäude am Appellhofplatz unterzubringen. Die Lösung lag in einem Neubau an gleicher Stelle. In zwei Bauabschnitten wurde nach Plänen und unter Leitung von Paul Thomer und Rudolf Mönnich zunächst von 1883 bis 1887 der nördliche, zur sog. Burgmauer hin gelegene Teil des alten Gebäudes ersetzt und erweitert, um entsprechend repräsentabel dem Oberlandesgericht zur Verfügung zu stehen. Von 1888 bis 1893 schließlich musste der südliche, dem eigentlichen Appellhofplatz zugewandte Teil einem Neubau weichen. Die frühere Halbkreisform wurde aus Gründen fehlender Baufläche nolens volens immerhin andeutungsweise beibehalten und lässt sich noch der heutigen südlichen Gebäudefront ablesen. Der im Stil der norddeutschen Renaissance gehaltene und 1893 eingeweihte Neubau entsprach in Ausstattung, Bautechnik und Funktionalität modernsten Ansprüchen, war jedoch bei Errichtung eigentlich schon wieder zu klein. Erwähnenswert sind die fortschrittlichen separaten Zugänge zu den Gerichtssälen zum Zwecke der Inhaftiertenvorführung, die die Angeklagten dem pöbelnden Zugriff der Öffentlichkeit entzogen. Besonders prunkvoll fiel der Schwurgerichtssaal aus, in dem heute die Bibliothek des Verwaltungsgerichts untergebracht ist.¹⁰ In der heute als „Lichthof“ erhaltenen großen südlichen Vorhalle des Appellhofgebäudes verwies die dekorative Ausgestaltung auf die Herrschaft und Herrlichkeit des Rechts, wengleich noch – dem Zeitgeist entsprechend – obrigkeitsstaatlich überformt: „Der Richter sitzt an Kaisers Statt“. So propagierte es eine dort ursprünglich angebrachte und später (wohl 1918 im Zuge der Revolutionswirren) entfernte Schrifttafel. Auch die weitere Inschrift „Justitia fundamentum regnorum“ ist nicht erhalten.

3. Der Appellhofplatz im 20. Jahrhundert

Das Justizgebäude am Appellhofplatz gelangte zu Beginn des 20. Jahrhunderts wiederum an seine Kapazitätsgrenzen. Bis zur Fertigstellung des neuen, im Neobarockstil errichteten Justizpalastes am Reichenspergerplatz mussten verschiedenste Abteilungen der bisherigen Gerichte provisorische Nebenstellen in angemieteten Räumlichkeiten un-

terhalten, um den Geschäftsbetrieb einigermaßen am Laufen zu halten. 1911 schließlich wird die Kölner Justiz räumlich neu strukturiert. Am Appellhofplatz verbleibt nur die Strafjustiz einschließlich der Staatsanwaltschaft und ist Schauplatz einiger spektakulärer Prozesse.¹¹

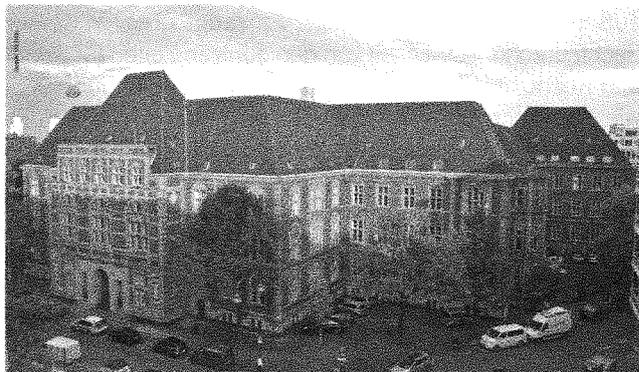
Das Dritte Reich übersteht das Justizgebäude nicht nur äußerlich schwer beschädigt. Es zeugt auch in seiner Rechtsprechungstätigkeit von den dunklen Zeiten für Recht und Rechtsstaat. So sprechen nicht nur der im Juli 1933 wohl politisch beeinflusste und in mehrere Todesurteile mündende Strafprozess gegen 17 Kölner Kommunisten, sondern insbesondere die mindestens 123 durch Sondergerichte im Appellhof gefällten Todesurteile eine deutliche, blutige Sprache.¹² Beredt ist die unmittelbare Nachbarschaft der Gestapozentrale im sog. EL-DE-Haus, wobei sich die These eines unterirdischen Verbindungsgangs beider Gebäude nicht erhärtet hat. Jedenfalls hielt sich in Köln die Rede vom „roten Haus des Schreckens am Appellhofplatz“, wohl anspielend auf die roten Backsteinfassaden (auch) des Gerichts.¹³

Die verheerenden Bombenangriffe auf das Kölner Stadtgebiet ließen zwar den Dom weitgehend unbeschädigt, nicht aber den Appellhof.¹⁴ Nach dem Krieg waren umfangreiche Wiederaufbauarbeiten erforderlich, um die Funktionsfähigkeit der Justiz wiederherzustellen. Der Wiederaufbau erfolgte dabei bewusst in einer nüchternen und schlichten Optik. Zahlreiche äußere Schmuckelemente wie der Fassadenschmuck oder die dekorativen Dach- und Treppentürmchen blieben unausgeführt. Auch im Innern des Gerichts verzichtete man auf allzu „barocke“ Ausstattungsmerkmale. Insbesondere der weiterhin repräsentative Lichthof zeichnete sich nun mehr durch zurückhaltend sachliche Eleganz aus als durch herrschaftlich figurativen Zier- und Gestaltungswillen. Vom früheren Dekorationsreichtum zeugen nur noch einzelne Überbleibsel, beispielsweise ein fein geschmiedeter Preußenadler im Treppengeländer. Ungeachtet der (Innen-)Architektur wurde am Appellhof weiterhin Recht gesprochen. So fällt das Schwurgericht am 7. Mai 1949 sein letztes Todesurteil, welches nicht vollstreckt werden konnte: Am 23. Mai 1949 wurde das am 8. Mai beschlossene Grundgesetz verkündet, die Todesstrafe war abgeschafft. Zu erwähnen ist auch der sog. Lischka-Prozess des Schwurgerichts, der im Februar 1980 nach 35 Verhandlungstagen mit Schuldprüchen und langjährigen Haftstrafen für Kurt Lischka, Herbert Hagen und Ernst Heinrichsohn endete. Lischka, früher zeitweilig Gestapo-Chef im Kölner EL-DE-Haus, war als hochrangiger SS-Angehöriger im besetzten Frankreich für die Deportation von mehr als 75000 Juden in die Vernichtungslager mitverantwortlich. An die Strafverfahren erinnert eine Gedenktafel nahe des damaligen Sitzungssaales.

Mit dem Neubau des Justizentrums an der Luxemburger Straße endet die Zeit der Strafjustiz am Appellhofplatz; zugleich endet für das Verwaltungsgericht die Zeit der Provisorien.¹⁵ Am 13. Mai 1981 übernimmt der Präsident Hans Bernhard Ortner die Hausverwaltung, seitdem wird am Appellhofplatz in verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten Rechtsschutz gewährt. Kurz darauf beziehen – zunächst nur



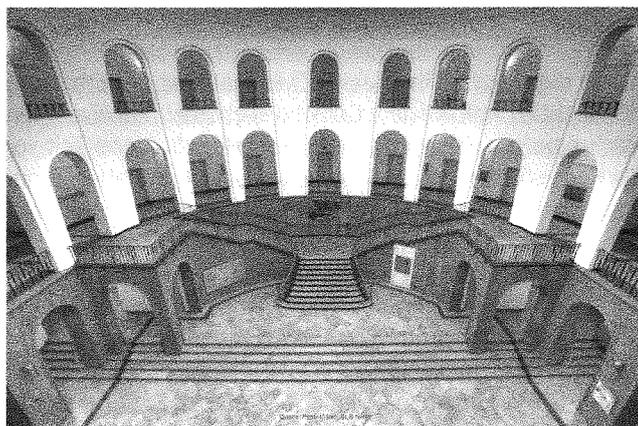
wenige – Senate des Finanzgerichts das 2. Obergeschoss des Gebäudes. Bis heute residieren beide Gerichte unter einem Dach, was in gemeinsamen Festivitäten – insbesondere der traditionellen Feier von Wierfastelovend (für Nicht-rheinländer: Weiberfastnacht, Karnevals- bzw. Faschingsdonnerstag) – berausenden Ausdruck findet. Das Gericht



als Teil des historischen Stadtbilds hat sich etabliert. So spricht sich 1985, als Teile der Bezirksverwaltung eine Umbenennung des Appellhofplatzes in Heinrich-Böll-Platz fordern, eine überwältigende Mehrheit der Kölner Bürger in einer kommunalen Meinungsumfrage für die Beibehaltung des Namens Appellhofplatz aus.¹⁶ Dies und nicht zuletzt der vehemente Protest prominenter Rechtshistoriker und der Justiz selbst konnten die kölsche Stadtverwaltung schließlich überzeugen, weshalb die städtebauliche Erinnerung an die liberale Rheinische Justiztradition auch im Namen erhalten geblieben ist.

Zwar nahm das Verwaltungsgericht schon 1981 unter seinem Präsidenten Hans-Bernhard Ortner den Appellhof in Besitz, doch war vor allem die Amtszeit seines Nachfolgers Professor Ernst Kutscheid geprägt von den 1988 beginnenden umfangreichen Renovierungs- und Umbauarbeiten, die die Arbeitsatmosphäre für Jahre prägen sollten. Mit Baukosten von rund 32 Millionen DM wird das Gebäude grundlegend in Teilbereichen saniert und ertüchtigt, wobei der Stil und die Gestaltungselemente der Nachkriegsform beibehalten werden, wegen derer das Gerichtsgebäude schon 1983 in die Denkmalliste aufgenommen wurde. Durch die Arbeiten wird der Appellhof nicht nur bautechnisch für die Zukunft gerüstet, auch konservatorisch wird viel geleistet. Die bei den vom Römisch-Germanischen Museum begleiteten – man gräbt auf historischem Grund! – Ausschachtungsarbeiten gefundenen römischen Gefä-

ße sind noch heute in der Eingangshalle des Gerichts zu besichtigen. Auch in den vergangenen Jahrzehnten verbauten Ausstattungsdetails des Gerichts selbst werden sichtbar, so die erst bei der Herrichtung der Bibliothek im früheren Schwurgerichtssaal wiederentdeckten Galerien. Das erst 1995 baulich weitgehend fertig gestellte Gericht nimmt sodann unter seinem Präsidenten Dr. Joachim Arntz die Herausforderung an, die allgemeine öffentlich-rechtliche Gerichtsbarkeit transparent und bürgernah zu repräsentieren. Das Haus öffnet sich vermehrt für Ausstellungen und Konzerte, eine auch nach Amtsübernahme durch die aktuelle Hausleitung gepflegte und von den Kölner Bürgern und Institutionen gern angenommene Tradition.



IV. Ausblick

Mit Zuversicht dürfen wir annehmen, auch weiterhin nicht nur äußerlich deutlich „sichtbare Präsenz der Justiz“ im Herzen Kölns, sondern gerade auch modernes wie selbstbewusstes Bollwerk bürgernahen Rechtsschutzes zu sein in einer Zeit, die wie selten zuvor die Verwaltungsgerichtsbarkeit als Ganzes vor die Herausforderung stellt, in einer immer komplexeren Lebenswelt hoheitlich-staatliches Handeln im individuellen Streit ums Recht zu erklären, vernunftrechtlich zu hinterfragen und zu kontrollieren. Dass sich die Dritte Gewalt dabei mitunter auch der Auseinandersetzung mit den anderen Gewalten stellen muss, ist unumgänglich und gelingt sicher leichter, wenn man sich in der geistesgeschichtlichen und städtebaulichen Tradition der liberalen Rechtskultur am Rhein sieht, die wesentliche Beiträge zur Umwandlung vom obrigkeitlichen Polizeistaat zum bürgerlichen Rechtsstaat geleistet hat.¹⁷

¹ Arntz, in: Der Appellhof zu Köln, 2002, S. 2.

² Vgl. Waldhoff, in: Gärditz, VwGO, 2013, Einführung Rn. 9 ff.

³ Waldhoff, in: Gärditz, VwGO, 2013, Einführung Rn. 19.

⁴ Ausführlich Becker, JuS 1985, 338 (339 f.); Gehle, Unter Preußens Adler und Napoleons Gesetz, in: Justitia Coloniensis, 1981, S. 9 ff.

⁵ Siehe zum französischen Recht im Rheinland Strauch, in: Der Appellhof zu Köln, 2002, S. 19 ff.

⁶ Dieckmann, zitiert nach: Der Appellhof zu Köln, 2002, S. 5.

⁷ Vgl. hierzu Laum/Klein/Strauch (Hrsg.), Rheinische Justiz – Geschichte und Gegenwart, 175 Jahre Oberlandesgericht Köln, 1994.

⁸ Becker, JuS 1985, 338 (342).



- ⁹ Die Bedeutung Kölns im Deutschen Reich nicht nur als Justizzentrum, sondern als wirtschaftlich-kultureller „Leuchtturm“ wurde im prächtigen Reichsgerichtsgebäude nicht zuletzt durch die Ausschmückung des „Westfensters“ in der Kuppelhalle zum Ausdruck gebracht. Das Gebäude ist seit 2002 bekanntlich Sitz des Bundesverwaltungsgerichts, auch hier sei ein Besuch ausdrücklich empfohlen.
- ¹⁰ Die Galerien über der ehemaligen Richterbank erinnern dabei bedenklich an die sog. Kaiserloge im Großen Sitzungssaal des Reichsgerichts.
- ¹¹ 1902 tritt der u.a. gegen einen Polizeibeamten wegen Beleidigung prozessierende Zauberkünstler *Harry Houdini* vor das „Königliche Schöffengericht zu Cöln“ und ebendort vor bzw. hinter die Richterbank und zeigt (ausschließlich) den Richtern einen Entfesselungstrick... Ein frühes In camera-Verfahren außerhalb von § 99 VwGO.
- ¹² Hierzu und vertiefend zur Kölner Justizgeschichte in der NS-Zeit: *Klein*, Hundert Jahre Akten – hundert Jahre Fakten, in: *Justitia Coloniensis*, 1981, S. 141 ff.
- ¹³ Zitiert nach *Arntz*, in: *Der Appellhof zu Köln*, 2002, S. 2. Bedrückend wie zeitgeschichtlich beeindruckend ist die Autobiographie *Elsbeth von Amelns*, auf die das Zitat zurückgeht: *Köln Appellhofplatz*, 1985.
- ¹⁴ Wenngleich die Angriffe die staatliche Verwaltung nicht unvorbereitet trafen: Bereits 1936 wurden im Keller des Appellhofgebäudes Luftschutzbunker mit Luftumwandlungsanlagen zum Schutz vor Giftgas eingerichtet, von denen Komponenten heute noch vorhanden sind.
- ¹⁵ Die Legende hält sich, dass in einer der als Nebenstelle des Verwaltungsgerichts angemieteten Wohnungen die Kammer mittags durch eine beisitzende Richterin bekocht wurde – richterliche Fürsorglichkeit einmal wörtlich verstanden.
- ¹⁶ Im Kölner Rosenmontagszug 1986 wurde der Namensstreit – typisch kölsch – durch einen entsprechenden Persiflagewagen aufgegriffen; siehe Bildnachweis in: *Der Appellhof zu Köln*, 2002, Abb. 16.
- ¹⁷ Vgl. *Becker*, zitiert nach: *Der Appellhof zu Köln*, 2002, S. 103; *derselbe*, *JuS* 1985, 338 (344); *Laum*, zitiert nach: *Der Appellhof zu Köln*, 2002, S. 109.



Eberl/Kapteina/Kleeberg/Martin

Entscheidungen zum Denkmalrecht

Nach Sachgruppen gegliederte Spruchpraxis
unter besonderer Berücksichtigung
finanz- und steuerrechtlicher Aspekte

Die Loseblattsammlung enthält eine Auswahl veröffentlichter und unveröffentlichter Gerichtsentscheidungen aus sämtlichen Gebieten des Bundes- und Landesrechts, die den Denkmalschutz betreffen (namentlich Bauleitplanungs- und Bauordnungsrecht, Fachplanungsrecht, Enteignungs- und Entschädigungsrecht sowie Steuerrecht). Sie bietet die oftmals nur schwer auffindbaren, grundlegenden und weiterführenden Entscheidungen zu problematischen Aspekten des Denkmalrechts in systematisch geordneter Form.

Die Autoren: **Dr. Wolfgang Eberl**, Ltd. Ministerialrat a. D.; **Dr. Gerd-Ulrich Kapteina**, Vorsitzender Richter am VG Düsseldorf; **Dipl.-Kfm. Dr. Rudolf Kleeberg** (†); **Wirtschaftsprüfer; Felix Koehl**, Vorsitzender Richter am VG München; **Dr. Dieter Martin**, Ltd. Akad. Direktor a. D. an der Universität Bamberg; **Oberregierungsrat Dr. Jörg Spennemann**, Landratsamt München; **Jan Nikolaus Viebrock**, Ltd. Regierungsdirektor am Hessischen Landesamt für Denkmalpflege; **Dr. Andreas Wagenseil**, Rechtsanwalt, Steuerberater; **Gerhard Bruckmeier**, Wirtschaftsprüfer.

Loseblattausgabe

Gesamtwerk - 28. Lieferung

Stand: August 2015

Ca. 5.290 Seiten inkl. 5 Ordnern. € 219,-

ISBN 978-3-555-01305-3

Loseblattwerke werden zur Fortsetzung geliefert.

Eine Abbestellung ist jederzeit möglich.

Auf Wunsch auch als Einmalbezug.

Leseproben und weitere Informationen unter www.kohlhammer.de

W. Kohlhammer GmbH · 70549 Stuttgart

Tel. 0711/7893 - 7260 · Fax 0711/7893 - 8430 · vertrieb@kohlhammer.de

Kohlhammer

Juristische Informationsreise nach Den Haag vom 9. bis 10. November 2015

von Richterin am Verwaltungsgericht Sylvia Starke, Berlin

Es begab sich aber zu der Zeit, als die Tage bereits kürzer und die Nächte länger wurden, dass eine Gruppe des Berliner Vereins der Verwaltungsrichterrinnen und Verwaltungsrichter sich auf den Weg machte, um zwei Tage lang Eindrücke des niederländischen Rechtssystems zu gewinnen und einer Verhandlung des *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* (ICTY) beizuwohnen. Den Kollegenkreis erwartete ein kompaktes und mit viel Aufwand durch unseren Kollegen vom Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg Dirk Maresch, Vorsitzender des Berliner VVR, vorbereitetes Programm.

Am Montagmorgen fand sich die Gruppe im *Paleis van Justitie* ein, in dem die *rechtbank*, das Gericht erster Instanz, (*eerste aanleg*) untergebracht ist. Das Staunen über das moderne 19geschossige Gebäude erklärte sich schnell damit, dass hier nicht nur Verwaltungstreitsachen (*bestuursrecht*), einschließlich Steuerrecht, des Weiteren auch Zivilsachen (*civielrecht*) wie auch Strafsachen (*strafrecht*) verhandelt werden. Näheres zu Organisation und Arbeitsweise der *rechtbank* erfuhren wir von Magreeth Dam (*teamvoorzitter bestuursrecht 2*), in deren Büro bei fürsorglicher Verköstigung erste Fragen beantwortet wurden. Gearbeitet wird in Teams, wobei dem *teamvoorzitter* neben der Rechtsprechung organisatorische und verwaltungstechnische Aufgaben obliegen, wie z. B. das Aufstellen eines Jahresplans und die Anforderung ausreichenden Personals für das Team. Wie wir verstanden haben, handelt es sich nicht um eine Aufgabe, die sich besonderer Beliebtheit erfreut, und die daher regelmäßig nur für einen begrenzten Zeitraum ausgeübt wird. Die Übertragung des Richteramtens erfolgt nach einer sechsjährigen Traineezeit, in der verschiedene Gerichte durchlaufen werden. Bemerkenswert war u.a. die Information, dass ein Richter regelmäßig nach mehreren Jahren das Rechtsgebiet wechselt, und das nicht nur innerhalb des Verwaltungsrechts, sondern innerhalb der *rechtbank* überhaupt. Neben den Richtern (*rechters*) gehören zum Team auch Gerichtsmitarbeiter (*gerechtsambtenaren*), die die Richter nicht nur bei der Entscheidungsvorbereitung unterstützen, z. B. durch Rechtsprechungsrecherche, sondern auch in der Verhandlung das Protokoll führen und schließlich einen Entscheidungsentwurf für die Richterin oder den Richter fertigen. Gegen verwaltungsgerichtliche Entscheidungen kann ein Rechtsmittel bei der Abteilung Verwaltungsrechtspflege des niederländischen Staatsrats (*Raad van State*) eingelegt werden.

Nach dieser Einführung bot sich die Gelegenheit, an einer Verhandlung im Rahmen eines asylrechtlichen Eilverfahrens sowie mehreren Verhandlungen in Abschiebehaftsachen teilzunehmen und sich in den Verhandlungspausen mit der jeweiligen Richterin auszutauschen. Die Verhandlungen be-

ginnen auch dort mit einem kurzen Sachbericht, bevor den Beteiligten die Gelegenheit eingeräumt wird, ihr Vorbringen mündlich vorzutragen. Auffällig im Ablauf der Verhandlung war für uns, dass ein interaktives Rechtsgespräch, wie wir es kennen, nicht stattfand und insbesondere auch das Gericht keine rechtliche Einschätzung abgab. Grund hierfür sei, so erfuhren wir, dass man sich nicht in die Gefahr der Ablehnung wegen Besorgnis der Befangenheit begeben wolle. Der sich anschließenden Demonstration eines digitalisierten neuen Gerichtssaals, der wir gemeinsam mit anderen Gerichtsangehörigen beiwohnen durften, konnten wir aufgrund der Sprachenbarriere zwar nicht in Gänze folgen; die Ausstattung war jedoch ohne Zweifel beeindruckend und ließ ahnen, wie ein Gerichtssaal im digitalen Zeitalter und nach Einführung der elektronischen Akte künftig auch bei uns aussehen könnte.

Einige der niederländischen Kolleginnen nahmen sich hier nach die Zeit für einen Austausch bei einem landestypischen Imbiss (*volle melk en kaasbrodjes*). Es entspann sich ein angeregtes Gespräch mit der jeweiligen Sitznachbarin, wobei sich herausstellte, dass sich auch in den Niederlanden dieselben Fragen im Ausländer- und Asylrecht stellen. Die Dublin-Verfahren sind auch bei den niederländischen Kollegen ein Thema und es wunderte nicht zu erfahren, dass im Rahmen dessen systemische Mängel im deutschen Asylverfahren beklagt werden. Bevor wir weiter zum nächsten Programmpunkt aufbrachen, wurden wir abschließend eingeladen, in der 19. Etage des Gerichtsgebäudes einen wunderbaren Ausblick auf Den Haag und dem am Meer gelegenen Scheveningen zu genießen.

Die hiernach vorgesehene Führung durch den sogenannten *Binnenhof* erfuhr kleine Planänderungen: die Führung erfolgte auf Niederländisch und auch das imposante Bauwerk des Rittersaals (*ridderzaal*), in dem am dritten Dienstag im September, am sogenannten Prinzentag (*prinsjesdag*), der König die Thronrede verliest und das Regierungsprogramm für das nächste Jahr vorstellt, konnte aufgrund einer Veranstaltung nicht besichtigt werden. Der *Binnenhof*, ein Gebäudekomplex aus dem 13. Jahrhundert mit angrenzendem Neubau, beherbergt die Sitzungssäle der Ersten und der Zweiten Kammer des Niederländischen Parlaments und stellt somit das Zentrum der niederländischen Politik dar. Die Erste Kammer (*Eerste Kamer der Staten-Generaal*), die Vertretung der zwölf Provinzen des Landes, in ihrer Funktion der des Bundesrates vergleichbar, tagt wöchentlich in einem Sitzungssaal aus dem 17. Jahrhundert, der u.a. durch eine aufwändige Deckenmalerei beeindruckt. Die 75 Mitglieder der Ersten Kammer (*senatoren*) werden für vier Jahre durch die Mitglieder der Provinzialstaaten gewählt, die ihrerseits vom Volk gewählt werden.



Die Abgeordneten der Zweiten Kammer (*Tweede Kamer der Staten-Generaal*), tagen in dem angrenzenden modernen Neubau des Architekten Pi de Bruijn, den wir erst nach strenger Einlasskontrolle betreten durften. In dem Versammlungssaal der Zweiten Kammer erfuhren wir, dass zwar grundsätzlich jedes Gesetz der Zustimmung beider Kammern bedarf. Allerdings ist nur die Zweite Kammer befugt, einen Entwurf mit Zusätzen zu versehen, die Erste Kammer ist demgegenüber darauf beschränkt, das Gesetz anzunehmen oder abzulehnen. Somit stellt die Zweite Kammer das eigentliche Gesetzgebungsorgan dar. Ihr Kräfteverhältnis ist maßgebend für die Regierungsbildung.

Nach dieser Fülle von Informationen und Eindrücken bot sich bis zum erneuten Treffen am Abend Gelegenheit, ein wenig durch die Stadt zu streifen, die mit einer Mischung aus zahllosen historischen Gebäuden und moderner Architektur aufwartet. Auch die Kunstliebhaber unter den Kollegen kamen bei einem Besuch des *Mauritshuis* (Vermeers Mädchen mit dem Perlenohrring ist hier u.a. zu bewundern) oder des Escher-Museums auf ihre Kosten.

Beim gemeinsamen Abendessen in einem italienischen Restaurant leistete uns Richter am ICTY, Christoph Flügge, Gesellschaft. Herr Flügge war Staatssekretär in der Berliner Senatsverwaltung für Justiz, ist seit 2008 Richter am ICTY und seit Mai 2011 Mitglied des dreiköpfigen Richtergremiums in dem Verfahren gegen den ehemaligen serbischen General Ratko Mladic, dessen Verhandlung wir am nächsten Tag besuchen sollten. Der ICTY ist zuständig für die Verfolgung schwerer Verbrechen, die ab 1991 auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens während des dortigen Bürgerkrieges begangen wurden. Das Tribunal gliedert sich in drei unabhängige Geschäftsbereiche: den Kammern (*Chambers*), der Anklagebehörde (*Office of the Prosecutor*) sowie der Tribunalverwaltung (*registry*). Wie wir erfuhren, ist es das einzige Gericht der Welt, das sich selbst eine Verfahrensordnung gibt. Der Verfahrensablauf ist an das anglo-amerikanische Recht angelehnt. Herr Flügge erläuterte, dass sich indes auch andere Einflüsse durchgesetzt hätten. So stehe z. B. den Richtern im Rahmen einer Zeugenbefragung jederzeit das Recht zu, selbst Fragen zu stellen.

Bisher wurden vor dem ICTY 161 Anklagen erhoben und 81 Verurteilungen ausgesprochen. Gegen 4 Angeklagte laufen noch Verfahren. Des Weiteren sind Berufungsverfahren von 10 Angeklagten vor der *Appeals Chamber* anhängig.

Nach erneut gründlicher Einlasskontrolle im Gebäude des ICTY wurden wir am nächsten Morgen in den durch Panzerglas vom Sitzungssaal abgetrennten Zuschauerbereich geführt und mit Kopfhörern ausgestattet.

Die Anklage gegen Ratko Mladic wurde bereits 1995 erhoben, er konnte jedoch erst 2011 verhaftet und dem Gerichtshof überstellt werden. Ihm wird u.a. eine Beteiligung am Massaker von Srebrenica im Juli 1995 vorgeworfen. Das Verfahren gegen Ratko Mladic hat im Mai 2012 begonnen und die Verlesung der Anklage und die Beweiserhebung durch die Staatsanwaltschaft wurden im Februar 2014 beendet. Seit Mai 2014 ist die Verteidigung an der Reihe, ihre

Zeugen und Gegenbeweise in das Verfahren einzuführen. Bisher wurden über 400 Zeuginnen und Zeugen in dem Verfahren vernommen. Die Beweisaufnahme soll voraussichtlich im Frühjahr 2016 abgeschlossen werden, mit einem Urteil wird im November 2017 gerechnet.

Die Verhandlungen am ICTY werden in die englische, die französische und die bosnisch-kroatisch-serbische Sprache (BCS) sowie z.T. in die albanische und die mazedonische Sprache simultan übersetzt. Die Dolmetscher wechseln alle 30 Minuten. Die Verhandlungen werden aufgezeichnet und mit einer halbstündigen Verzögerung ins Internet gestellt (s. <http://www.icty.org/en/sid/252>).

Die anwesenden juristischen Mitarbeiter, des Gerichts (*legal staff*) fertigen zu jeder Zeugenaussage eine Zusammenfassung an, die später als Grundlage der Entscheidungsfindung dient. Aber auch Anklage und Verteidigung werden durch Mitarbeiter unterstützt, insgesamt also ein enormer personeller Aufwand, der angesichts des Umfangs des Verfahrens wohl auch nicht anders zu bewältigen wäre.

Die Befragung einer Zeugin oder eines Zeugen erfolgt grundsätzlich dergestalt, dass zunächst diejenige Seite (Anklage oder Verteidigung), die den Zeugen benannt hat, mit der Zeugenbefragung beginnt. Danach hat die andere Seite im Rahmen des sogenannten Kreuzverhörs das Recht, den Zeugen zu befragen, bevor beide Seiten Gelegenheit zu ergänzenden Fragen erhalten. Zum Schutz der Zeugen besteht u.a. die Möglichkeit, die Zeugenbefragung in einer *private session*, bei der die Tonübertragung für die Zuschauer abgestellt wird, oder in einer *closed session*, bei der darüber hinaus ein Sichtschutz heruntergefahren wird, durchzuführen.

An diesem Morgen hatten wir die Gelegenheit, den Abschluss eines Kreuzverhörs eines Zeugen der Verteidigung durch die Staatsanwaltschaft zu verfolgen. Das Kreuzverhör hatte bereits am Vortag begonnen und wurde – zu unserem Glück – nicht Form einer *private* oder *closed session* durchgeführt. Bei der Befragung des Zeugen durch den Staatsanwalt fiel auf, dass diese im Grunde aus Feststellungen bestand, die dann mit einem „right?“ als Frage an den Zeugen gerichtet wurde. Dokumente wurden nicht im Original vorgelegt, sondern mittels digitaler Übermittlung auf die an jedem Platz vorhandenen Bildschirme in das Verfahren eingeführt oder dem Zeugen vorgehalten. Beeindruckend war nicht zuletzt auch das demonstrierte Desinteresse des Angeklagten. Lediglich als der Zeuge nach Beendigung seiner Aussage indirekt ein Grußwort an ihn richtete, war eine (positive) Reaktion erkennbar. Bleibt zu erwähnen, dass der Zeuge hiernach nachdrücklich durch den Vorsitzenden Richter aufgefordert wurde, dem Gerichtsdienner unverzüglich zu folgen und den Sitzungssaal zu verlassen. Die anschließende Verhandlungspause war auch für uns das Zeichen zum Aufbruch.

Zum Abschluss stand der Besuch des niederländischen Staatsrats (*Raad van State*) auf dem Programm. Der *Raad van State* ist eines der sogenannten Hohen Staatskollegien, deren Stellung und Aufgaben in der niederländischen Verfassung geregelt sind und die ihre Tätigkeit unabhängig von

der Regierung ausüben. Ihm obliegen zwei Hauptaufgaben, die von zwei gesonderten Abteilungen wahrgenommen werden: Die Abteilung Beratung (*afdeiling advisering*) fungiert als unabhängiges Beratungsgremium der Regierung z.B. in Bezug auf alle Gesetzesentwürfe, die die Regierung ins Parlament einbringt. Auch das Abgeordnetenhaus leitet alle Gesetzesvorlagen aus seiner Mitte vor der parlamentarischen Behandlung dieser Abteilung zur rechtlichen Prüfung zu. Die Abteilung Verwaltungsrechtssprechung (*afdeling bestuurrechtspraak*) ist das höchste allgemeine Verwaltungsgericht der Niederlande. Sie be-



steht aus drei Kammern (Raumordnungskammer, Ausländerkammer und Allgemeine Kammer). Der Raad van State residiert seit 1983 im *Paleis Kneuterdijk* mit angrenzendem modernem Gebäudekomplex. Begrüßt wurden wir durch den Präsidenten der Ausländerkammer

und ersten stellvertretenden Vorsitzenden der Abteilung Verwaltungsrechtssprechung Staatsrat Dr. Henk Lubberdink, der uns gemeinsam mit seinen Mitarbeitern, Olaf van Loon und Menko Bosma eine kurze Zusammenfassung über Historie und Aufgabenkreis des Raad van State gab und uns einen Einblick in die Arbeitsweise mit der digitalen Akte vermittelte. Erstaunlich war für uns zu hören, dass nur 80 % der Entscheidungen mit Gründen versehen werden. Zudem entspannt sich eine Diskussion um die Frage der „ungefragten Fehlersuche“. Im Anschluss wurde uns nicht nur ein Sitzungssaal gezeigt, sondern wir erhielten auch eine historische Führung durch das prachtvolle *Paleis Kneuterdijk*. Welches Gericht kann schon eine Orgel und einen Organisten sein Eigen nennen. Uns erwartete zum Abschluss noch ein fürstliches kaltes Buffet begleitet von anregenden Gesprächen mit Herrn Lubberdink, Herrn van Loon und Herrn Bosma, bevor wir uns verabschieden mussten.

Alles in allem bleibt der Eindruck, dass wir gerne noch länger in Den Haag geblieben wären, um Weiteres von den sympathischen und unglaublich bemühten Kollegen und ihrer Arbeit zu erfahren. Der kurze Aufenthalt war in jedem Fall eine Bereicherung und lieferte nicht nur auf der Rückreise und in den folgenden Tagen Gesprächsstoff, sondern wird uns sicherlich noch lange in angenehmer Erinnerung bleiben.

Eine Reise nach Sofia

EJTN-Gruppenaustausch mit Bulgarien

von Richter am Verwaltungsgericht Dr. David Rabenschlag, Berlin

„Die Reise nach Sofia“ (1. Auflage 1983) führte die Autorin Angelika Schrobsdorff in das Land ihres Exils. In Bulgarien hatte sie mit ihrer Mutter, einer deutschen Jüdin, nach der Flucht aus Berlin im Jahr 1939 Zuflucht vor Verfolgung gefunden. In den 1980er Jahren besuchte sie von ihrem neuen Lebensmittelpunkt Paris aus ihre Jugendfreundin in Sofia. Ihre Besuchsreise setzte ein Visum voraus und brachte abenteuerliche Umwege mit sich. Nach der Ankunft im kommunistischen Alltagsleben wurde die Installation eines neuen russischen Boilers als Sensation gefeiert. Beim Gegenbesuch wurde die Distanz zwischen Ost und West ebenfalls deutlich. Die Jugendfreundin sah in Paris eine ihr fremde Lebensart geprägt von Freiheit und Überfluss.

Heute sind die Bürgerinnen und Bürger Bulgariens und Deutschlands in der Europäischen Union vereint. „Zu unserem Glück“, wie es im Jahr 2007, dem Beitrittsjahr Bulgariens, in der Berliner Erklärung zum Gedenken an die Unterzeichnung der Römischen Verträge hieß. Das hehre Ziel setzt allerdings wechselseitiges Verständnis voraus. Das European Judicial Training Network (EJTN) bietet Gelegen-

heit, sich dieses Verständnis für die richterliche Arbeit in einem anderen Mitgliedstaat zu erarbeiten.

Zu diesem Zweck besuchte eine Gruppe aus sieben Richterinnen und Richtern des Verwaltungsgerichts Berlin im Oktober 2015 für eine Woche die bulgarische Hauptstadt. Sie folgten einer Einladung des Verwaltungsgerichts Sofia-Stadt. Der Gerichtspräsident erläuterte sein Gericht und während der ganzen Woche begleitete eine Verwaltungsrichterin federführend mit anderen Kollegen die deutschen Gäste. Auf dem Programm standen zudem Gespräche bei dem Oberverwaltungsgericht, dem Obersten Justizrat (Supreme Judicial Council) und dem dort eingesetzten Aufsichtsgremium (Inspectorate), der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Sofia, der Fortbildungseinrichtung des Nationalen Rechtsinstituts (National Institute of Justice), der obersten Asylbehörde State Agency for Refugees und dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) sowie die Teilnahme an einer von dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) ausgerichteten Konferenz zum internationalen Flüchtlingsschutz.

1. Spruchpraxis am Verwaltungsgericht Sofia

Wie sieht die Arbeit eines Richters am Verwaltungsgericht Sofia-Stadt aus?

Vorneweg: Überwiegend wird es sich um eine Richterin handeln. In Bulgarien sind Frauen sowohl im Jurastudium als auch in der ersten und zweiten Instanz überdurchschnittlich häufig vertreten. Für das Studium existiert eine Quote von 50 %. Von ihr profitieren in der Praxis Männer, wie ein Professor der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Sofia erläuterte. Bulgarische Studentinnen mit Interesse für Rechtswissenschaft seien im Durchschnitt qualifizierter als ihre männlichen Kommilitonen, die es mehrheitlich in andere Berufe ziehe.

Das Verwaltungsgericht Sofia-Stadt ist das größte der 28 Verwaltungsgerichte in Bulgarien. Hier sprechen 47 Richterinnen und Richter Recht. Sie sind zuständig für die Verwaltungsstreitsachen der Hauptstadt einschließlich der Zentralregierung. Es gibt ein weiteres Verwaltungsgericht in Sofia. Dieses ist für das Umland Sofias zuständig. Die übrigen Verwaltungsgerichte in Bulgarien sind zum Teil deutlich kleiner. An manchen arbeiten nur vier Verwaltungsrichter oder weniger. Diese weiteren Verwaltungsgerichte sind regional über das ganze Land verteilt.



Regelmäßig entscheidet der Einzelrichter. Nur in gesetzlich besonders geregelten Fällen entscheidet eine Besetzung von drei Richtern in der ersten Instanz. In besonderen Verwaltungsstreitsachen nimmt ein Staatsanwalt an der Sitzung teil, vergleichbar dem deutschen Vertreter des öffentlichen Interesses. In den Verhandlungen, denen die Berliner Austauschgruppe beiwohnte, wurde die Effizienz dieser Verfahrensbeteiligung nicht deutlich, da der Staatsanwalt nur zuhörte. Am Verwaltungsgericht Sofia-Stadt muss ein Richter etwa 48 Streitsachen im Monat entscheiden. In kleineren Verwaltungsgerichten auf dem Land sind die Fallzahlen geringer. Beinahe jede Klage muss mündlich verhandelt werden. Fast ausnahmslos wird am Ende ein Urteil abgesetzt. Gütliche Einigungen und Klagerücknahmen kommen so gut wie nicht vor. Auffallend häufig wird ein Gutachten eines Sachverständigen eingeholt. Dieses hat aber sehr häufig Fragen zum Gegenstand, die in Deutschland bereits durch die Behörde oder unmittelbar durch das Verwaltungsgericht im Wege der Amtsermittlung zu klären wären. So referierte der Sachverständige in ei-

ner mündlichen Verhandlung zu tatsächlichen Fragen hinsichtlich der Besoldung von Beamten in bestimmten Positionen. Besondere Sachkunde setzte sein Vortrag nicht voraus, er teilte schlicht das Ergebnis von eingeholten Auskünften mit. Seine Rolle schien die eines Gerichtshelfers in einfachen Tatsachenfragen zu sein.

Das bulgarische Verwaltungsrecht geht weit über die Materien der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit hinaus. Ein bulgarischer Verwaltungsrichter muss sich insbesondere auch mit dem Sozialrecht, dem Steuerrecht, dem Recht des unlauteren Wettbewerbs und dem Vergaberecht befassen. Eine gewisse Spezialisierung erfolgt erst innerhalb des Gerichts. So gliedert sich das Verwaltungsgericht Sofia-Stadt in drei Abteilungen. Bereits die erste Abteilung umfasst allerdings alle Steuer-, Sozial- und Asylrechtssachen, ohne dass eine weitere Binnendifferenzierung nach Kammern erfolgt.

Die hohen Fallzahlen und die Vielzahl der Rechtsmaterien werden bewältigt, indem die mündlichen Verhandlungen in der Regel nur 20 Minuten dauern, die Beteiligten im Wesentlichen auf ihre Schriftsätze Bezug nehmen und die Urteilsbegründung oft nur wenige Seiten lang ist. Zudem gibt es gerichtliche Mitarbeiter, die den Richtern in technischen Fragen und bei der Recherche zur Seite stehen. Im Hinblick auf die mündliche Verhandlung wird deutlich, dass die bulgarische Verwaltungsgerichtsbarkeit aus der ordentlichen Gerichtsbarkeit hervorgegangen ist. So waren nach dem Kommunismus und nach der Einführung des Rechtsschutzes gegen Verwaltungshandeln zunächst Abteilungen der Zivilgerichte für Verwaltungsstreitsachen zuständig. Dies ging mit einer äußerst langen Verfahrensdauer einher. Im Zuge des Beitritts zur Europäischen Union im Jahr 2007 wurde die Justiz reformiert und eine Verwaltungsgerichtsordnung trat in Kraft.

Heute erledigen die Richter am Verwaltungsgericht Sofia-Stadt ihre Verfahren äußerst zügig. In der Regel dauert ein erstinstanzliches Verfahren nicht länger als sechs bis acht Monate. Nur in außergewöhnlichen Fällen braucht es bis zu einem Jahr, um die erste Instanz abzuschließen. Diese vergleichsweise kurze Verfahrensdauer ist nicht nur aus deutscher Sicht bemerkenswert. Bulgarien steht insoweit auch im europäischen Vergleich der Verwaltungsgerichtsbarkeiten sehr gut da.

2. Kontrolle der ersten Instanz und der Richter

Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Sofia-Stadt werden in beinahe 80 % der erstinstanzlichen Urteile in einem Berufungsverfahren durch das Oberverwaltungsgericht (OVG) überprüft. Da jedoch auch die zweite Instanz in der Regel binnen Monaten entscheidet, führt der bulgarische Verwaltungsrechtsweg gleichwohl schnell zu einer rechtskräftigen Entscheidung.

Das bulgarische OVG mit Sitz in Sofia wurde ursprünglich bereits im Jahr 1912 gegründet, dann jedoch durch die Kommunistische Partei geschlossen. Erst im Jahr 1997 nahm es wieder seine Arbeit auf. Es entscheidet in Besetzungen von drei, fünf oder sieben Berufsrichtern. Zur-

zeit arbeiten neben dem Präsidenten und zwei Vizepräsidenten 88 Richter am OVG. Neben den Berufungsentscheidungen durch drei Richter entscheidet es erstinstanzlich in gesetzlich bestimmten Fällen durch drei oder fünf Richter, deren Entscheidungen wiederum durch Senate von fünf bzw. sieben Richtern überprüft werden. Darüber hinaus kann das OVG durch so genannte Auslegungsurteile entscheiden. Nach Artikel 150 Abs. 1 der bulgarischen Verfassung kann das OVG zudem im Unterschied zu den Verwaltungsgerichten das Verfassungsgericht anrufen.

Neben dem Instanzenzug ist das Verwaltungsgericht Sofia-Stadt eingebettet in die justizielle Selbstorganisation. An der Spitze steht der Oberste Justizrat (Supreme Judicial Council). Seine 25 Mitglieder werden teilweise vom Parlament und teilweise von den Vertretungsgremien der Justiz gewählt. Der Oberste Justizrat prägt die Struktur der bulgarischen Justiz. Er bestimmt insbesondere die Anzahl der erforderlichen Richterstellen, ernennt die Richter und bestimmt ihre Besoldung.

Bei dem Obersten Justizrat ist ein Aufsichtsgremium angesiedelt, das Inspectorate. Zu seinen gesetzlichen Aufgaben zählt es, die Arbeit der Richter unbeschadet ihrer Unabhängigkeit zu kontrollieren. In anregenden Diskussionen wurden von deutscher Seite Bedenken geäußert, ob diese Kontrolle zusätzlich zu dem Instanzenzug die richterliche Entscheidungsfindung beeinflusse. Mitglieder des Inspectorate zeigten sich der Problematik bewusst. Sie führten aus, die Kontrolle richte sich in der Regel auf Fragen der Verfahrensdauer und Disziplinarmaßnahmen, nicht jedoch auf die Sachentscheidung. Gleichwohl erschien dies manchem als Gratwanderung, da das Inspectorate auch auf Initiative der Beteiligten tätig wird und etwa über die Verfahrensdauer auch das Maß an Sachaufklärung gesteuert werden könnte. Die Bedeutung des Inspectorate für die bulgarischen Kollegen ist jedenfalls nicht zu unterschätzen. Einige bulgarische Richter sagten, die Kontrolle sei ihnen bei ihrer Arbeit allgegenwärtig.

Die Institution des Inspectorate ist nur eine der vielen Besonderheiten, die im Kontext der kommunistischen Vergangenheit Bulgariens und der noch jungen Mitgliedschaft zur Europäischen Union zu sehen sind. Die bulgarischen Gastgeber zeigten sich in den Gesprächen stets entschlossen, den Rechtsstaat in Bulgarien zu festigen. Ein Verwaltungsrichter, der während des Kommunismus wegen einer Sippenhaft nur als Rechtsanwalt arbeiten durfte, erklärte offen, Korruption sei noch präsent und untergrabe das Vertrauen der Bevölkerung in die Justiz. Vor diesem Hintergrund erklärt sich, dass bulgarische Richter einen geschriebenen Ethik-Kodex haben und einmal jährlich ihr gesamtes Vermögen offenlegen müssen. Mehrfach wurde im vorliegenden Kontext zudem erwähnt, dass die Zuteilung der Verfahren an den zuständigen Richter per Computer erfolge.

3. Asylrecht im Fokus

Das Asylrecht bildete einen inhaltlichen Schwerpunkt unseres Austauschs. Sowohl Bulgarien als auch Deutschland sehen sich gegenwärtig herausgefordert durch die Vielzahl an Menschen, die internationalen Schutz bean-

tragen. Im Jahr 2014 haben 11.000 Menschen in Bulgarien einen Asylantrag gestellt, in der Zeit von Januar bis September 2015 waren es 13.000.

In der bulgarischen Verwaltungsgerichtsbarkeit schlägt sich dies nicht besonders stark nieder. Insbesondere Syrer erhalten regelmäßig den Flüchtlingsstatus zuerkannt. Eine Mitarbeiterin der State Agency for Refugees (SAR) nannte hierfür pragmatische Gründe, die losgelöst von der Dogmatik der Genfer Flüchtlingskonvention sind. Anfangs habe man den Syrern nur „humanitären Schutz“ im Sinne des subsidiären Schutzes zuerkannt mit der Folge langwieriger Gerichtsverfahren in Bulgarien. Nun erhielten sie den Flüchtlingsschutz und reisten in der Regel sodann weiter nach Deutschland. Falls ein Asylantragsteller bereits vor Abschluss seines bulgarischen Asylverfahrens ausreist, schließt die SAR die Akte. Allerdings wird das Verfahren wieder aufgenommen, sobald der Asylantragsteller dies in Bulgarien beantragt, etwa weil er aus Deutschland unter Anwendung der so genannten Dublin III – Verordnung rücküberstellt wurde. Auf Nachfrage bestätigte die Mitarbeiterin der SAR ausdrücklich, das Verfahren werde in diesem Fall als Erstverfahren fortgesetzt und der Antragsteller werde zu seinem Verfolgungsschicksal im Herkunftsland angehört. Ohnehin gibt es kaum Rücküberstellungen nach Bulgarien. Im Jahr 2014 wurden aus allen Dublin-Staaten nur etwa 170 Asylantragsteller nach Bulgarien rücküberstellt.

Die SAR hält die Dublin III-Verordnung nicht mehr für anwendbar, wenn Personen in Bulgarien bereits den Flüchtlingsstatus oder subsidiären Schutz erhalten haben. Diese in der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit umstrittene Frage beantwortete die Mitarbeiterin der SAR eindeutig. Nach ihrer Auskunft haben international Schutzberechtigte in Bulgarien das Recht auf Inländerbehandlung, insbesondere im Hinblick auf die Gewährung sozialer Leistungen. Ein Recht auf Unterkunft in den Aufnahmeeinrichtungen für Asylantragsteller besteht danach nicht mehr. In der Praxis werden gleichwohl einige Schutzberechtigte dort aufgenommen, weil die Aufnahmeeinrichtungen derzeit hinreichende Kapazitäten haben. Zudem kümmere sich insbesondere das bulgarische Rote Kreuz um die nach Bulgarien rücküberstellten Schutzberechtigten.

Im Jahr 2013 war Bulgariens Asylverfahren in die Kritik geraten. Das Land, das die Genfer Flüchtlingskonvention erst im Jahr 1993 ratifiziert hatte, war unvorbereitet auf die bisher nicht bekannte Anzahl an Asylantragstellern. Aufgrund der Zustände in den überfüllten Aufnahmeeinrichtungen empfahl der UNHCR, von Überstellungen im Rahmen der Dublin-Verordnung abzusehen. Die bulgarische Regierung reagierte, indem sie einen Zaun errichtete und zugleich das Asylsystem ganz erheblich verstärkte. Der UNHCR hat seine Empfehlung daher im April 2014 revidiert; Dublin-Überstellungen nach Bulgarien seien möglich, sofern angesichts der anhaltenden Schwächen des Asylsystems eine Einzelfallprüfung insbesondere für besonders verletzte Personen erfolge.

Seit dem Jahr 2014 gibt es nun 5130 Aufnahmeplätze nebst 1500 Notfallplätzen, verbesserte Aufnahmeein-

richtungen und eine Registrierung von Asylantragstellern binnen Stunden nach ihrem Grenzübertritt. Inhaftiert wird in der Praxis nur, so die übereinstimmende Auskunft des UNHCR und der SAR uns gegenüber, wer nach einem illegalen Grenzübertritt keinen Asylantrag stellt. Die Asylantragsteller wohnen nach der Registrierung in einem der sechs offenen Zentren. Sie sind gegenwärtig nur zu etwa 41 % belegt. Im Hinblick auf die Verbesserungen halte der UNHCR an seiner Einschätzung aus dem April 2014 fest, erläuterte ein Vertreter gegenüber den deutschen Gästen. Eine massive Zuwanderung oder eine Zunahme der Rücküberstellungen aus anderen Mitgliedstaaten könnten allerdings das bulgarische Asylsystem rasch wieder belasten. Gegenwärtig habe der UNHCR aber vor allem wegen des schwierigen Zugangs zum bulgarischen Staatsgebiet Bedenken. Zudem erhielten anerkannte Flüchtlinge zu geringe Unterstützung, um die bulgarische Sprache zu lernen und sich zu integrieren.

Ein Besuch der Aufnahmeeinrichtung Voenna Rampa in der Nähe von Sofia, den eine Mitarbeiterin der SAR spontan ermöglichte, vermittelte einen persönlichen Eindruck. Die besichtigten Räume erschienen schlicht und einfach in Stand gesetzt, jedoch gut bewohnbar und dem einfachen Wohlfahrtsniveau Bulgariens entsprechend. Erst kürzlich konnte mit Unterstützung des UNHCR eine neue Küche eingerichtet werden. Der Direktor der Aufnahmeeinrichtung erläuterte, die Versorgung habe sich erheblich verbessert und die Kapazitäten seien nicht ausgeschöpft. Die gegenwärtige Überlastung des deutschen Asylsystems sei den Menschen hier bekannt. Viele spielten nun mit dem Gedanken, in die Schweiz weiterzuwandern. Es entstand der Eindruck, dass die Binnenwanderung nach Westeuropa nicht auf die vermeintlich schlechten Bedingungen des bulgarischen Asylverfahrens und der dortigen Aufnahmebedingungen zurückzuführen ist. In den Gesprächen beim Verwaltungsgericht Sofia-Stadt, bei der SAR und dem UNHCR wurde deutlich, dass die zuständigen bulgarischen Stellen äußerst bemüht sind, trotz schwieriger Umstände in einem Land mit geringer Wirtschaftskraft gleichwohl angemessene Asylverfahren zu gewährleisten. Entscheidend für die Weiterreise scheint daher die Erwartung zu sein, Bulgarien biete nach dem Abschluss des Asylverfahrens schlechtere Lebenschancen.

4. Bilanz des bilateralen Austausches

Die Reise nach Sofia war geprägt von der Offenheit und Gastfreundschaft der bulgarischen Richterinnen und Richter am Verwaltungsgericht Sofia-Stadt und den Gastgebern der darüber hinaus besuchten Institutionen. Erkenntnisse konnten gewonnen werden über die bulgarische Verwaltungsgerichtsbarkeit und über das bulgarische Asylverfahren. Neben den vielen fachlichen Programmpunkten blieb aber auch genügend Zeit, um die Sehenswürdigkeiten von Sofia einschließlich der Oper zu besuchen. Empfehlenswert war auch unser Ausflug nach Plovdiv. Die zweitgrößte Stadt Bulgariens und Kulturhauptstadt Europas 2019, in der insbesondere ein römisches Theater zu besichtigen ist, lohnt einen eigenen Besuch.

Auf eine Besonderheit des Austausches ist noch hinzuweisen: Die Reise wurde im Rahmen eines Programmes des EJTN für bilaterale Gruppenaustausche organisiert. EJTN hat dieses Programm erst im Jahr 2014 ins Leben gerufen. Das neue Programm tritt hinzu zu dem bisher üblichen Gruppenprogramm, bei dem ein Richter im Gastland zusammen mit einer Gruppe von Richtern und Staatsanwälten aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten empfangen wird. Gegenüber diesem bewährten Programm liegt der



Nachteil des bilateralen Gruppenaustausches auf der Hand: er ist weniger europäisch, die Sichtweisen einer Vielzahl an Mitgliedstaaten können nicht diskutiert werden. Eben dies bietet jedoch auch Vorteile. Die Besuchergruppe stammt von einem Gericht und kennt sich bereits. Die Teilnehmer können untereinander in ihrer Muttersprache sprechen und sich mithilfe eines Dolmetschers ohne die Transfersprache Englisch mit den Gastgebern präzise austauschen. So profitierten die Teilnehmer des hier beschriebenen Austauschs von einem bulgarischen Studenten, der in Wien studiert hatte und dem aus dem EJTN-Tagessatz ein Dolmetscherhonorar gezahlt wurde. Zudem können die Besucher vor dem Hintergrund einer gemeinsamen Rechtsordnung gezielter rechtsvergleichende Fragen an die Justiz des Gastlandes richten. Schließlich erleichtert der bilaterale Austausch auf Dauer angelegte Beziehungen zwischen zwei Gerichten unterschiedlicher Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Im Vorfeld hatte bereits eine bulgarische Richterin das Verwaltungsgericht Berlin besucht, die dann das Programm in Sofia maßgeblich prägte. Im Anschluss besuchte ein Richter, an dessen Sitzung die Berliner in Sofia teilnahmen, das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg und das Verwaltungsgericht Berlin.

Auf diese Weise ließe sich die Distanz, wie Angelika Schrobsdorff sie beschrieben hat, nicht nur für die Dauer einer Reise nach Sofia bzw. Berlin überbrücken.

Aktuelle Entscheidungen des EuGH und des EGMR

zusammengestellt von Richterinnen am Verwaltungsgericht Dr. Claudia Perlitius, Rautgundis Schneiderei und Christiane Stopp, Berlin

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. Entscheidungen des EGMR sind in englischer oder französischer Sprache zu finden unter www.coe.int, Hinweise auf deutsche Übersetzungen ausgewählter Entscheidungen des EGMR finden sich unter www.egmr.org. Im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz erstellte Berichte über die Rechtsprechung des EGMR im Jahr **2013** in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland sowie in Fällen gegen andere Staaten als Deutschland, die von Relevanz für das deutsche Recht sind, sind zu finden unter www.egmr.org/link.html (s. zu den Vorjahren ebenfalls dort).

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).

I. EuGH/EuG

Urteil vom 15. September 2015, Rs. C-67/14 (Alimanovic)

ECLI:EU:C:2015:597

Ein Mitgliedstaat kann Unionsbürger, die in diesen Staat zur Arbeitsuche einreisen, von bestimmten beitragsunabhängigen Sozialleistungen ausschließen. Ausländer, die nach Deutschland kommen, um Sozialhilfe zu erhalten, oder deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitsuche ergibt, erhalten keine Leistungen der deutschen Grundsicherung. Im Urteil Dano (vom 11. November 2014, C-333/13) hat der Gerichtshof unlängst festgestellt, dass ein solcher Ausschluss bei Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, die in einen anderen Mitgliedstaat einreisen, ohne dort Arbeit suchen zu wollen, zulässig ist. In der vorliegenden Rechtssache möchte das Bundessozialgericht wissen, ob ein derartiger Ausschluss auch bei Unionsbürgern zulässig ist, die sich zur Arbeitsuche in einen Aufnahmemitgliedstaat begeben haben und dort schon eine gewisse Zeit gearbeitet haben, wenn Staatsangehörige des Aufnahmemitgliedstaats, die sich in der gleichen Situation befinden, diese Leistungen erhalten.

Stichworte: Vorabentscheidungsersuchen Bundessozialgericht;

Art. 24 Abs. 2 Richtlinie 2004/38/EG; Art. 4 und 70 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004;

Freizügigkeit; Unionsbürgerschaft; Gleichbehandlung; besondere beitragsunabhängige Geldleistungen; arbeitssuchende Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, die sich im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats aufhalten; Ausschluss; Aufrechterhaltung der Erwerbstätigeneigenschaft

Tenor: Art. 24 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG und Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in der durch die Verordnung (EU) Nr. 1244/2010 der Kommission vom 9. Dezember 2010 geänderten Fassung sind dahin auszulegen, dass sie der Regelung eines Mitgliedstaats nicht entgegenstehen, nach der Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten, die sich in der von Art. 14 Abs. 4 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 erfassten Situation befinden, vom Bezug bestimmter „besonderer beitragsunabhängiger Geldleistungen“ im Sinne von Art. 70 Abs. 2 der Verordnung Nr. 883/2004, die auch eine Leistung der „Sozialhilfe“ im Sinne von Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 darstellen, ausgeschlossen werden, während Staatsangehörige des betreffenden Mitgliedstaats, die sich in der gleichen Situation befinden, diese Leistungen erhalten.

Urteil vom 16. September 2015, Rs. C-361/13, C-433/13 (Kommission ./ Slowakei)

ECLI:EU:C:2015:601 und ECLI:EU:C:2015:602

Die Slowakei hat dadurch, dass sie Beihilfen für Behinderte und eine Weihnachtsgratifikation für Personen mit geringem Einkommen auf Einwohner der Slowakei beschränkt hat, nicht gegen ihre Verpflichtungen aus einer Unionsverordnung verstoßen. Zum einen fallen die fraglichen Beihilfen nicht unter die Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, die grundsätzlich eine Diskriminierung der Bezieher von Sozialleistungen aufgrund ihres Wohnsitzstaats verbietet, und zum anderen hat die Kommission nicht nachgewiesen, dass die Weihnachtsgratifikation unter diese Verordnung fällt. In der Slowakei erhalten die Bezieher bestimmter Sozialleistungen unter der Bedingung, dass sie in der Slowakei



wohnen und die Höhe dieser Leistungen 60 % des slowakischen Durchschnittslohns nicht überschreitet, eine Weihnachtsgratifikation von der Sozialversicherung. Zu diesen Leistungen gehören u. a. die Altersrente, die Frührente, die Invalidenrente, die Sozialrente, die Witwen-/Witwerrente und die Waisenrente. Die Weihnachtsgratifikation beträgt höchstens 66,39 Euro. Ferner kann Schwerbehinderten Betreuungsgeld oder eine Beihilfe zum Ausgleich der mit ihren besonderen Bedürfnissen verbundenen Kosten gewährt werden. Diese Beihilfen, die die sozialen Auswirkungen der Behinderung, unter der diese Personen leiden, ausgleichen sollen, setzen ebenfalls voraus, dass der Begünstigte seinen Wohnsitz in der Slowakei hat. Schließlich kann Pflegegeld an Personen gewährt werden, die die Pflege von Behinderten sicherstellen, wenn die beteiligten Personen in der Slowakei wohnen.

Stichworte: Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats;
Art. 7 und 21 der Verordnung [EG] Nr. 883/2004;

Leistung bei Alter; Weihnachtsgratifikation; Wohnortklausel;
Leistung bei Krankheit; Pflegegeld, Betreuungsgeld und Beihilfe zur Deckung höherer Kosten; Wohnortklausel

Tenor: Die Klage wird abgewiesen.

Urteil vom 17. September 2015, Rs. C-257/14 (van der Lans)

ECLI:EU:C:2015:618

Luftfahrtunternehmen müssen Fluggästen auch bei Annullierung eines Fluges wegen unerwarteter technischer Probleme Ausgleich leisten. Jedoch können bestimmte technische Probleme, die u. a. aus versteckten Fabrikationsfehlern, die die Flugsicherheit beeinträchtigen, aus Sabotageakten oder aus terroristischen Handlungen resultieren, die Luftfahrtunternehmen von ihrer Ausgleichspflicht befreien.

Stichworte: Vorabentscheidungsersuchen der Rechtbank Amsterdam (Niederlande);

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

Luftverkehr; Fluggastrechte bei Verspätung oder Annullierung von Flügen; Nichtbeförderung und Annullierung eines Fluges; große Verspätung eines Fluges; Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste; außergewöhnliche Umstände

Tenor: Art. 5 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91 ist dahin auszulegen, dass ein technisches Problem wie das im Ausgangsverfahren in Rede stehende, das unerwartet auftrat, das nicht auf eine fehlerhafte Wartung zurückzuführen und auch nicht während einer regulären Wartung festgestellt worden ist, nicht unter den Begriff „außergewöhnliche Umstände“ im Sinne dieser Vorschrift fällt.

Urteil vom 1. Oktober 2015, Rs. C-201/14 (Bara u.a.)

ECLI:EU:C:2015:638

Werden personenbezogene Daten zwecks Verarbeitung zwischen zwei Verwaltungsbehörden eines Mitgliedstaats übermittelt, müssen die betroffenen Personen zuvor davon unterrichtet werden. Die Datenschutzrichtlinie regelt die Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einer Datei gespeichert sind oder gespeichert werden sollen.

Stichworte: Vorabentscheidungsersuchen der Curtea de Apel Cluj (Rumänien);

Art. 10, 11 und 13 der Richtlinie 95/46/EG;

Verarbeitung personenbezogener Daten; Unterrichtung der betroffenen Personen; Ausnahmen und Beschränkungen; Übermittlung personenbezogener Steuerdaten durch eine Verwaltungsbehörde eines Mitgliedsstaates

Tenor: Die Art. 10, 11 und 13 der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr sind dahin auszulegen, dass sie nationalen Maßnahmen wie den im Ausgangsverfahren streitigen entgegenstehen, die die Übermittlung personenbezogener Daten durch eine Verwaltungsbehörde eines Mitgliedstaats an eine andere Verwaltungsbehörde und ihre anschließende Verarbeitung erlauben, ohne dass die betroffenen Personen von der Übermittlung und der Verarbeitung unterrichtet wurden.

Urteil vom 1. Oktober 2015, Rs. C-290/14 (Skerdjan Celaj)

ECLI:EU:C:2015:640

Die Rückführungsrichtlinie steht einer Regelung eines Mitgliedstaats, die die Verhängung einer Freiheitsstrafe gegen einen Drittstaatsangehörigen vorsieht, der unter Verstoß gegen ein Einreiseverbot illegal in das Hoheitsgebiet dieses Staates einreist, grundsätzlich nicht entgegen, es sei denn, eine solche Regelung ist geeignet, die Verwirklichung der mit der Richtlinie verfolgten Ziele zu gefährden. Der Gerichtshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Einführung einer Rückkehrpolitik integraler Bestandteil der Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik durch die Europäische Union ist, die u. a. die Verhütung und verstärkte Bekämpfung illegaler Einwanderung gewährleisten soll. Sodann führt der Gerichtshof aus, dass die Rückführungsrichtlinie, wie bereits entschieden, strafrechtlichen Sanktionen nicht entgegensteht, die nach den nationalen Rechtsvorschriften und unter Beachtung der Grundrechte gegen Drittstaatsangehörige verhängt werden, auf die das Rückkehrverfahren angewandt wurde und die sich ohne einen Rechtfertigungsgrund für ihre Nichtrückkehr illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten.

Stichworte: Vorabentscheidungsersuchen des Tribunale di Firenze (Italien);

Richtlinie 2008/115/EG;

Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts; Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger; mit einem Einreiseverbot für die Dauer von drei Jahren verbundene Rückkehrentscheidung; Verstoß gegen das Einreiseverbot; Drittstaatsangehöriger, der zuvor abgeschoben worden war; Freiheitsstrafe bei erneuter illegaler Einreise in das Staatsgebiet; Zulässigkeit

Tenor: Die Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger ist dahin auszulegen, dass sie einer Regelung eines Mitgliedstaats, die die Verhängung einer Freiheitsstrafe gegen einen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen vorsieht, der nach einer früheren Rückkehrverfahren erfolgten Rückkehr in sein Herkunftsland unter Verstoß gegen ein Einreiseverbot erneut illegal in das Hoheitsgebiet dieses Staates einreist, grundsätzlich nicht entgegensteht.

Urteil vom 11. November 2015, Rs. C-223/14 (Tecom Mican und Arias Domínguez)

ECLI:EU:C:2015:744

Der Gerichtshof definiert den Begriff der außergerichtlichen Schriftstücke, die förmlich an in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Empfänger zu übermitteln sind. In Anbetracht des Zusammenhangs, der Ziele und der Entstehungsgeschichte der Verordnung befindet der Gerichtshof, dass der Begriff „außergerichtliches Schriftstück“ nicht nur von einer Behörde oder einer Amtsperson erstellt oder beglaubigte Schriftstücke erfasst, sondern auch private Schriftstücke, deren förmliche Übermittlung an ihren in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Empfänger zur Geltendmachung, zum Beweis oder zur Wahrung eines Rechts oder Anspruchs in Zivil- oder Handelssachen erforderlich ist. Die zuständigen nationalen Stellen sind verpflichtet, solche Schriftstücke automatisch zu übermitteln, wenn sie die unionsrechtlichen Voraussetzungen erfüllen.

Stichworte: Vorabentscheidungsersuchen vom Juzgado de Primera Instancia de Las Palmas de Gran Canaria (Spanien);

Art. 16 der Verordnung (EG) Nr. 1393/2007;

Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen; Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke; Begriff „außergerichtliches Schriftstück“; privates Schriftstück; grenzüberschreitender Bezug; Funktionieren des Binnenmarkts

Tenor: 1. Art. 16 der Verordnung (EG) Nr. 1393/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke in Zivil- oder Handelssachen in den Mitgliedstaaten („Zustellung von Schriftstücken“) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1348/2000 des Rates ist dahin auszulegen, dass der Begriff „außergerichtliches Schriftstück“ in diesem Artikel nicht nur von einer Behörde oder einer Amtsperson erstellt oder beglaubigte Schriftstücke erfasst, sondern auch private Schriftstücke, deren förm-

liche Übermittlung an ihren im Ausland ansässigen Empfänger zur Geltendmachung, zum Beweis oder zur Wahrung eines Rechts oder Anspruchs in Zivil- oder Handelssachen erforderlich ist.

2. Die Verordnung Nr. 1393/2007 ist dahin auszulegen, dass die Zustellung eines außergerichtlichen Schriftstücks nach Maßgabe der in dieser Verordnung festgelegten Modalitäten auch dann zulässig ist, wenn der Antragsteller bereits eine erste Zustellung auf einem in der Verordnung nicht vorgesehenen Übermittlungsweg oder auf eine andere der in der Verordnung vorgesehenen Übermittlungsarten bewirkt hat.

3. Art. 16 der Verordnung Nr. 1393/2007 ist dahin auszulegen, dass, wenn alle Voraussetzungen für seine Anwendung erfüllt sind, nicht im Einzelfall zu überprüfen ist, dass die Zustellung eines außergerichtlichen Schriftstücks einen grenzüberschreitenden Bezug aufweist und für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts erforderlich ist

II. EGMR

Urteil vom 1. September 2015 – 16483/12

(Khlaifa and Others ./ Italien; „Lampedusa-Urteil“)

Der Fall betraf tunesische Flüchtlinge, die im Zuge der Ereignisse des arabischen Frühlings 2011 nach Lampedusa gelangt waren. Dort wurden sie zunächst in einer Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht. Die damaligen Zustände in dem Erstaufnahmelager wurden vom EGMR als Verletzung des Verbots erniedrigender Behandlung aus Art. 3 EMRK gewertet. Nachdem die Kläger an einer Demonstration mit etwa 1800 anderen Migranten teilgenommen hatten, wurden sie verhaftet und mit dem Flugzeug nach Palermo verbracht, von wo aus man sie mit Schiffen nach Tunesien abschob. Die Kläger wurden zuvor weder über die Festnahmegründe informiert noch wurde ihnen Rechtsschutz gewährt. Der EGMR stellte insoweit Verstöße gegen das Recht auf Freiheit und Sicherheit aus Art. 5 Abs. 1, 2 und 4 EMRK fest. Zudem wertete er die Abschiebung als verbotene Kollektivausweisung im Sinne von Art. 4 des Protokoll Nr. 4 zur EMRK und sah eine Verletzung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 13 EMRK als gegeben an. Italien wurde zu einer Entschädigungszahlung verurteilt.

Urteil vom 22. September 2015 – 62116/12

(Nabil u. a. ./ Ungarn)

Die Inhaftierung von drei Asylbewerbern aus Somalia während der Dauer ihrer Asylverfahren im Zeitraum November 2011 bis März 2012 stellte eine Verletzung von Art. 5 Abs. 1 EMRK dar. Die Antragsteller waren nach ihrer Einreise aus Serbien in Haft genommen worden, um ihre Ausweisung nach Serbien durchzusetzen. Die Dauer der Inhaftierung wurde auch nach ihrer späteren Asylantragstellung – und obwohl ihre Asylanträge als zulässig angesehen und in der Sache geprüft wurden – mehrfach verlängert. Die jeweiligen Gerichtsentscheidungen zur Verlängerung der Abschiebehaft enthielten zunächst keinen Hinweis auf die laufenden Asylverfahren und gingen spä-

ter nur oberflächlich darauf ein, dass die Vollziehbarkeit der Ausweisungen durch die Asylverfahren ausgesetzt sei. Der EGMR begründete den Konventionsverstoß damit, dass keine gründliche und fallbezogene Prüfung durch die befassen ungarischen Gerichte erfolgt sei, ob die Anforderungen des ungarischen Rechts für die Verlängerung der Abschiebehaft jeweils noch vorlagen.

Urteil vom 15. Oktober 2015 – 27510/08

(Perincek ./ Schweiz)

Im Streit um die Verwendung des Begriffs Völkermord für die Massaker an den Armeniern vor 100 Jahren in der Türkei hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte der Meinungsfreiheit Vorrang eingeräumt. Kläger war der nationalistische türkische Politiker Dogu Perincek, der im Jahr 2007 in der Schweiz wegen Leugnung des Völkermords an den Armeniern zu einer Geldstrafe verurteilt worden war. Bei seinen Vorträgen hatte er den Vorwurf des Völkermords als „internationale Lüge“ bezeichnet. Der EGMR sah in der dem Kläger auferlegten Geldstrafe einen Verstoß gegen die Meinungsfreiheit aus Art. 10 EMRK. Die Aussagen Perinceks stellten keinen „Aufruf zu Hass oder Intoleranz“ dar. Dabei betonten die Richter, dass es sich um eine Einzelfallentscheidung handele, der die besonderen Umstände des Falls in der Schweiz betreffe.

Urteil vom 10. November 2015 – 25239/13

(M´Bala M´Bala ./ Frankreich)

Das Leugnen von Holocaust und Gaskammern in den nationalsozialistischen Konzentrationslagern wird nicht durch das Recht auf Meinungsfreiheit gedeckt. Deshalb hat der EGMR die Beschwerde des französischen Komikers Dieudonné M´Bala M´Bala abgewiesen. Dieser war von französischen Gerichten u.a. wegen Antisemitismus zu einer Geldstrafe in Höhe von 10.000,- Euro verurteilt worden. M´Bala M´Bala hatte bei einer Show einen mehrfach verurteilten Holocaust-Leugner auf die Bühne geholt und ihm einen „Preis für Unverfrorenheit“ von einem als KZ-Häftling verkleideten Mann mit Judenstern überreichen lassen. Der Gerichtshof erklärte, die Veranstaltung habe nicht auf Unterhaltung oder Satire abgezielt, sondern sei Ausdruck von Hass und Antisemitismus und damit einer auf die Zerstörung der Werte der Europäischen Menschenrechtskonvention gerichteten Ideologie gewesen. Damit sei sie nicht vom Recht auf Meinungsfreiheit i.S.d. Art. 10 EMRK gedeckt gewesen.

III. Vorabentscheidungsersuchen

Rs. C-544/15 (Fahimian)

VG Berlin, Beschluss vom 14. Oktober 2015 – VG 19 K 355.13 V

Dem Gerichtshof der Europäischen Union werden gemäß Art. 267 Abs. 2 AEUV folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1a. Ist Art. 6 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zwecks Absolvierung eines Studiums oder Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst dahin auszulegen, dass die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Prüfung, ob ein Drittstaatsangehöriger, der die Zulassung zu den in den Art. 7 bis 11 der Richtlinie genannten Zwecken beantragt, als eine Bedrohung für die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit betrachtet wird, über einen Beurteilungsspielraum verfügen, aufgrund dessen die behördliche Einschätzung nur einer eingeschränkten gerichtlichen Überprüfung unterliegt?

1b. Im Fall einer Bejahung von Frage 1a: Welche rechtlichen Grenzen unterliegen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Einschätzung, dass ein Drittstaatsangehöriger, der die Zulassung zu den in den Art. 7 bis 11 der Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zwecks Absolvierung eines Studiums oder Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst genannten Zwecken beantragt, als eine Bedrohung für die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit zu betrachtet ist, insbesondere im Hinblick auf die der Einschätzung zugrunde zu legenden Tatsachen und deren Würdigung?

2. Unabhängig von der Beantwortung von Fragen 1a und 1b: Ist Art. 6 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zwecks Absolvierung eines Studiums oder Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten hiernach befugt sind, in einem Sachverhalt wie dem vorliegenden, in dem eine Drittstaatsangehörige aus dem Iran, die ihren Hochschulabschluss im Iran an der auf Technik, Ingenieurwissenschaften und Physik spezialisierten Sharif University of Technology (Teheran) erworben hat, die Einreise zum Zweck der Aufnahme eines Promotionsstudiums im Bereich der IT-Sicherheitsforschung im Projekt „Vertrauenswürdige Eingebettete und Mobile Systeme“, insbesondere Entwicklung effektiver Schutzmechanismen für Smartphones, anstrebt, die Zulassung in ihr Hoheitsgebiet mit Hinweis darauf zu versagen, es könne nicht ausgeschlossen werden, dass die im Zusammenhang mit dem Forschungsvorhaben erlangten Fähigkeiten im Iran missbräuchlich eingesetzt würden, etwa zur Verschaffung von vertraulichen Informationen in westlichen Ländern, zum Zweck der internen Repression oder allgemein im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen?



Regierungsentwurf vom 14. September 2015 für ein Gesetz zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und weiterer Gesetze

Asylverfahren beschleunigen - Rechtsstaatlichkeit im Verfahren sichern

Stellungnahme des BDVR vom 21. September 2015

Der vorliegende Entwurf zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und weiterer Gesetze verfolgt das Ziel der Beschleunigung sowohl der Asylverfahren bei dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (im Folgenden: Bundesamt) als auch der asylgerichtlichen Verfahren bei den Verwaltungsgerichten bei gleichzeitiger Sicherung einer fairen Verfahrensgestaltung. Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR) begrüßt diese Zielsetzung. Sie dient der Sicherung von Rechtsstaatlichkeit im Asylverfahren.

Das Rechtsstaatsprinzip verlangt, Verwaltungs- und Gerichtsverfahren derart zu gestalten, dass sie in überschaubarer Zeit entschieden werden und die Verfahrensbeteiligten ihre Rechte dort effektiv wahrnehmen können. Es gebietet zudem einen effektiven Vollzug bestands- und rechtskräftig festgestellter Ausreisepflichten. Die Erreichung dieser Gebote ist angesichts der Belastung des Bundesamts und der Verwaltungsgerichte mit einer außerordentlich hohen Zahl von Asylverfahren und der weiterhin bestehenden erheblichen Vollstreckungsdefizite gefährdet. Der Gesetzentwurf zielt insoweit in die richtige Richtung.

Der BDVR bedauert die unangemessen hohe Geschwindigkeit des angestoßenen Gesetzgebungsprozesses, die das Risiko technischer und inhaltlicher Gesetzgebungsfehler stark erhöht.

Der BDVR beschränkt sich wegen der Kürze der ihm für die Stellungnahme zur Verfügung stehenden Zeit darauf, ohne Anspruch auf Vollständigkeit auf einige wesentliche Gesichtspunkte hinzuweisen.

Zu Art. 1 Nr. 4 - § 3 Abs. 5 AsylG-E

Der ausnahmslose Ausschluss von Ausländern, die bereits im Besitz eines Aufenthaltstitels sind, von der Erlangung des Flüchtlingsschutzes dürfte den Anforderungen des Art. 12 Abs. 1 Buchst. b der RL 2011/95/EU nicht entsprechen.

Zu Art. 1 Nr. 6 - § 7 AsylG-E

Derzeit muss auf einen Asylfolgeantrag hin häufig ein neues Asyl(erst)verfahren durchgeführt werden, weil die Akten des ersten Asylverfahrens nicht mehr vorhanden sind und der Vortrag des Folgeantragstellers im ersten Asylverfahren seinem Vortrag im Asylfolgeverfahren nicht mehr gegenübergestellt werden kann. Das löst ohne Weiteres vermeidba-

ren erheblichen zusätzlichen Aufwand bei dem Bundesamt wie auch nachfolgend bei den Verwaltungsgerichten aus. Es sollte daher nicht nur eine Höchstspeicherdauer sondern auch eine Mindestspeicherdauer für die Asylverfahrensakten festgelegt werden.

Nach den Erfahrungen mit Asylfolgeantragstellern aus den Westbalkanstaaten, deren Akten aus der Zeit zwischen 1991 und 1999 derzeit häufig fehlen, sollte eine Mindestspeicherdauer von mindestens zwanzig Jahren festgelegt werden. Umstände, die verwaltungsorganisatorisch der Einführung einer solchen Mindestspeicherdauer entgegenstehen könnten, sind auch angesichts der bei dem Bundesamt bestehenden elektronischen Aktenführung hier nicht erkennbar.

Zu Nr. 19 d), 41 und 72 b) - §§ 18 Abs. 5, 34a Abs. 1 und 75 Abs. 3 AsylG-E

Gemäß § 18 Abs. 5 AsylG-E setzt der Vollzug von Maßnahmen nach § 18 Abs. 2 AsylG-E und § 18 Abs. 3 AsylVfG die Rechtskraft der Abschiebungsanordnung nach § 34a AsylG-E voraus.

Der Wortlaut der vorgeschlagenen Regelung erweckt den Eindruck, Voraussetzung für den Vollzug einer Einreiseverweigerung (§ 18 Abs. 2 AsylG-E) und/oder einer Zurückschiebung (§ 18 Abs. 3 AsylVfG) sei der Erlass einer Abschiebungsanordnung nach § 34a AsylVfG. Das entspricht nicht der bisherigen Systematik des AsylVfG und der Handhabung in der Rechtsprechung, wonach Einreiseverweigerung und Zurückschiebung direkt und ausschließlich auf § 18 Abs. 2 und 3 AsylG-E gestützt werden (vgl. z.B. VG Ansbach, Beschluss vom 28. Juni 2014 – AN 9 E 13.30402 –, juris, Rn. 20 m.w.N.). Falls der Entwurf eine Änderung der bisherigen Systematik vornehmen möchte, wäre daher ein klarstellender Hinweis in § 34a Abs. 1 AsylVfG dahingehend angezeigt, dass er auch für Einreiseverweigerungen und Zurückschiebungen gelten soll.

Der Entwurf knüpft den Vollzug der Abschiebungsanordnung zudem offenbar an die Unanfechtbarkeit der Abschiebungsanordnung. Terminologisch korrekt wäre in diesem Fall auf die „Bestandskraft“ der Abschiebungsanordnung abzustellen. Der Begriff Rechtskraft wird üblicherweise im Zusammenhang mit der Unanfechtbarkeit von Urteilen verwendet, wohingegen die Unanfechtbarkeit eines Bescheides

– auch wenn ein gerichtliches Rechtsbehelfsverfahren über seinen Fortbestand durchgeführt worden ist – immer mit dem Begriff „Bestandskraft“ beschrieben wird.

Zudem steht der Inhalt des § 18 Abs. 5 AsylG-E mit der Vorschrift des § 75 Abs. 3 AsylG-E in Widerspruch. § 18 Abs. 5 AsylG-E verlangt bei Zurückschiebung und Einreiseverweigerung vor einer Vollstreckung die Bestandskraft des diese anordnenden Bescheides, wohingegen Abschiebungsanordnungen und Abschiebungsandrohungen im Übrigen auch schon nach Ablauf der Frist für die Beantragung von einstweiligem Rechtsschutz bzw. dem Abschluss eines einstweiligen Rechtsschutzverfahrens und vor Bestandskraft des Bescheides vollzogen werden können. Für diese Differenzierung ist ein sachlicher Grund nicht erkennbar.

Art. 1 Nr. 21 - § 18b Abs. 4 Nr. 6 AsylG-E

Die in § 18b Abs. 4 Nr. 6 AsylG-E vorgesehene Verweisung auf einen (bei Gericht zu erhebenden) Antrag nach § 18b Abs. 4 AsylG-E läuft leer. Gemeint ist offenbar ein Antrag nach § 18b Abs. 5 AsylG-E.

Zu Art. 1 Nr. 33 und Nr. 38 - § 29 Abs. 2 Nr. 1 und § 33 Abs. 2 Nr. 2 AsylG-E

Der Entwurf verwendet in § 29 Abs. 2 Nr. 1 und § 33 Abs. 2 Nr. 2 AsylG-E den Begriff des „Untertauchens“, der in der Gesetzessprache nach hiesigen Erkenntnissen bislang allein Eingang in § 15 des Flüchtlingsaufnahmegesetz des Landes Baden-Württemberg gefunden hat. In der Umgangssprache hat „Untertauchen“ nicht nur eine objektive Komponente (unbekannter Aufenthalt), sondern auch eine subjektive (nicht gefunden werden wollen). Indem der Entwurf in beiden genannten Vorschriften an den Begriff des Untertauchens anknüpft, zwingt er Behörden und Gerichte damit möglicherweise nicht nur zu prüfen, ob der Aufenthalt des Ausländers unbekannt ist bzw. war, sondern auch (kaum mögliche) Feststellungen zu den Motiven für die Unbekanntheit des Aufenthalts zu treffen. Die an diesen Begriff anknüpfenden Vorschriften drohen damit faktisch leerzulaufen. Es sollte deshalb in beiden Vorschriften statt an das „Untertauchen“ allein an eine objektive Komponente (z.B. „unbekannten Aufenthalts“) angeknüpft werden.

Zu Art. 1 Nr. 38 - § 33 Abs. 3 AsylG-E (= § 33 Abs. 2 AsylVfG)

Die Rückreise des Ausländers in den Heimatstaat kommt in der asylverfahrensrechtlichen Praxis nicht nur während des Asylverfahrens beim Bundesamt, sondern auch noch während eines laufenden Gerichtsverfahrens gegen einen ablehnenden Bescheid des Bundesamts vor. Reist der Ausländer während des Verfahrens vor dem Bundesamt zurück in sein Heimatland, gilt sein Asylantrag als zurückgenommen und das Bundesamt stellt das Verfahren ein. Erfolgt die Rückreise während des gerichtlichen Verfahrens, entfällt nach der ständigen obergerichtlichen Rechtsprechung (vgl. z.B. OVG Bremen, Urteil vom 10. Juli 2012 – OVG 2 A 482/09.A –, juris, Rn. 32) infolge der Rücknahmefiktion für den Asylantrag lediglich das Rechtsschutzbedürfnis für die Klage. Nimmt der Kläger sie (wie regelmäßig der Fall) nicht zurück, muss mit nicht uner-

heblichem Verwaltungsaufwand ein klageabweisendes Urteil ergehen. Es erscheint im Interesse der Verfahrensbeschleunigung angezeigt, für den Fall, dass die Tatbestandsvoraussetzungen des § 33 Abs. 3 AsylG-E während eines gerichtlichen Verfahrens eintreten, zugleich auch eine Rücknahmefiktion für die Klage vorzusehen (z.B. in § 77 AsylVfG).

Zu Art. 1 Nr. 65 - § 71 Abs. 1 AsylG-E

In der Praxis ist die Prüfung des Wiederaufgreifens des Verwaltungsverfahrens hinsichtlich des Vorliegens von zielstaatsbezogenen Abschiebungshindernissen nach Ermessen eine erhebliche Fehlerquelle in Bescheiden des Bundesamts, die geeignet ist, die Erledigung von Asylverfahren erheblich zu verzögern. Die diesbezügliche Prüfung löst zudem sowohl im Verfahren vor dem Bundesamt als auch im Gerichtsverfahren erheblichen Prüfungsaufwand aus. Der Wegfall der Möglichkeit, das Verwaltungsverfahren nach Ermessen wiederaufzugreifen, kann allerdings im Einzelfall – etwa wenn grobes Verschulden (§ 51 Abs. 2 VwVfG) oder die Versäumung der Frist des § 51 Abs. 3 VwVfG bei gleichzeitigem Bestehen einer schwerwiegenden Leib- oder Lebensgefahr in Betracht kommt – zu Härten führen, die gegebenenfalls nur im Rahmen einer (verfassungskonformen) Auslegung der Tatbestandsmerkmale des § 51 VwVfG bewältigt werden könnten.

Zu Art. 1 Nr. 73 - § 77 Abs. 1 Satz 3 AsylG-E

Die Vorschrift ordnet an, dass bei Streitigkeiten über die Anordnung und Befristung eines Einreise- und Aufenthaltsverbots auf die Sachlage zum Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung abzustellen ist. Die Vorschrift weicht damit vom Grundsatz des § 77 Abs. 1 Satz 1 AsylG-E ab, wonach gerichtliche Entscheidungen in Asylverfahren grundsätzlich auf der Grundlage der Sach- und Rechtslage in der letzten mündlichen Verhandlung bzw. zum Zeitpunkt der schriftlichen Entscheidung ergehen. Sie weicht zudem von der höchstrichterlichen Rechtsprechung im Ausländerrecht ab, die in Bezug auf Befristungsentscheidungen als maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt grundsätzlich die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung des Tatsachengerichts ansieht (vgl. zuletzt BVerwG, Urteil vom 25. März 2015 – BVerwG 1 C 18.14, juris Rn. 10). Im Interesse der Einheitlichkeit der Entscheidungsmaßstäbe im gerichtlichen Verfahren im Ausländer- und Asylrecht sollte auf die Vorschrift verzichtet werden.

Zu Art. 1 Nr. 75 - § 83 Abs. 3 AsylG-E

Die Vorschrift ermöglicht die Begründung von gerichtsbezirksübergreifenden Zuständigkeiten für einzelne Herkunftsländer unter der Voraussetzung, dass dies „für die Förderung dieser Streitigkeiten sachdienlich“ ist. Es wird vorgeschlagen, diese Voraussetzung zu streichen. Bei dem Tatbestandsmerkmal „sachdienlich“ handelt es sich um einen auslegungsbedürftigen unbestimmten Rechtsbegriff. Die Beibehaltung dieser Voraussetzung für die Bestimmung der gerichtlichen Zuständigkeit durch Rechtsverordnung birgt die Gefahr, dass diese in jedem asylgerichtlichen Verfahren Gegenstand inzidenter verwaltungsgerichtlicher Kontrolle wird.



Der BDVR weist darauf hin, dass nach Anlage I Kapitel III Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 1 Buchstabe n Abs. 1 Satz 1 EinV im Beitrittsgebiet bereits ähnliche Regelungen nicht nur für den Bereich des Asylverfahrens, sondern auch für den Bereich des Ausländerrechts möglich waren. Die neuen Bundesländer haben von dieser Möglichkeit teilweise Gebrauch gemacht (vgl. z.B. § 1 der Thüringer Verordnung über die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte in Streitigkeiten nach dem Ausländergesetz und dem Asylverfahrensgesetz vom 30. November 1998 - GVBl. 1998, 434). Die Neuregelung sollte systematisch mit den vorhandenen Zuständigkeitsübertragungsregelungen in Einklang gebracht werden.

Zu Art. 1 Nr. 76 - § 83e AsylG-E

Haft zur Sicherung der Vollstreckung einer Ausreisepflicht dient der Vorbereitung der Abschiebung. Sie steht damit in unmittelbarem Zusammenhang mit einer im Ausländerrecht wurzelnden öffentlich-rechtlichen Maßnahme. Die Zuweisung der sachlichen Zuständigkeit an die Verwaltungsgerichte stellt sich unter diesem Gesichtspunkt als folgerichtig dar.

Der BDVR weist darauf hin, dass die Organisation, die sachliche und die personelle Ausstattung der Verwaltungsgerichte an die gesetzlichen Anforderungen angepasst werden muss, die mit der neuen Aufgabe verbunden sind. Soweit nicht bereits vorhanden, kann die Einrichtung von Hafträumen, Sicherheitssälen und die Erweiterung von Bereitschaftsdiensten erforderlich werden. Entsprechend der Zahl der Haftanträge muss zudem das richterliche und nichtrichterliche Personal (Wachtmeister) erhöht werden. Es wird daher dringend empfohlen, für den geplanten Zuständigkeitstransfer eine gesonderte Inkrafttretensbestimmung vorzusehen. Die Länder müssen ausreichend Zeit erhalten, um den mit dem Zuständigkeitstransfer einhergehenden Organisationsaufwand zu bewältigen und den Verwaltungsgerichten die für die Wahrnehmung der neuen Aufgabe erforderlichen personellen und sachlichen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Im Interesse der Einheitlichkeit des von den Verwaltungsgerichten angewendeten Prozessrechts sollte das gemäß § 83e Abs. 2 AsylG-E für Haftanordnungen anzuwendende Verfahren nach dem Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit unbedingt zeitnah durch eigene Regelungen in der Verwaltungsgerichtsordnung ersetzt werden.

Zu Art. 1 Nr. 76 - § 83f AsylG-E

Die Vorschrift des § 83f AsylG-E sieht gegen Haftanordnungen der Verwaltungsgerichte die Rechtsmittel der Beschwerde und der Rechtsbeschwerde und damit deutlich mehr Rechtsschutzmöglichkeiten vor als im übrigen Asylverfahren (vgl. §§ 78 und 80 AsylVfG). Ein systematischer Grund ist dafür nicht erkennbar. Es wird – im Interesse des durch das Gesetz verfolgten Beschleunigungsziels – angeregt zu prüfen, inwieweit der Rechtsschutz gegen Haftanordnungen dem Niveau des asylgerichtlichen Rechtsschutzes im Übrigen angepasst werden kann. Jedenfalls sollte näher geprüft werden, als Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Rechtsbeschwerde zum Bundes-

verwaltungsgericht die Zulassung durch das Oberverwaltungsgericht vorzusehen.

Außerdem sollte die Formulierung des § 83f Abs. 1 AsylG-E an diejenige des § 76 Abs. 4 Satz 1 AsylVfG („entscheidet ein Mitglied der Kammer als Einzelrichter“) angeglichen und die Besetzung der beim Oberverwaltungsgericht und beim Bundesverwaltungsgericht entscheidenden Spruchkörper klargestellt werden.

Art. 1 Nr. 79 - Anlage II zum AsylG

Die Erklärung weiterer Staaten zu sicheren Herkunftsstaaten ist, unter der Voraussetzung, dass die grundgesetzlichen und europarechtlichen Voraussetzungen hierfür auch gegeben sind, geeignet, den Prüfungsaufwand in asylgerichtlichen Verfahren von Klägern aus diesen Staaten bei den Verwaltungsgerichten erheblich zu verringern. Soweit der Gesetzentwurf sich zur Begründung der Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro zu sicheren Herkunftsstaaten auf eine Erfolgsquote von Asylanträgen aus diesen Staaten von unter 10 % bezieht, dürfte das Vorliegen der grundgesetzlichen und europarechtlichen Voraussetzungen für ihre Erklärung zu sicheren Herkunftsstaaten damit alleine noch nicht dargelegt sein (vgl. zu den Voraussetzungen für die Erklärung von Staaten zu sicheren Herkunftsstaaten: VG Berlin, Urteil vom 28. Januar 2015 – VG 7 K 546.15 A – juris, Rn. 20 ff.).

Art. 12 Nr. 2 - § 42f SGB VIII-E

Die Vorschrift regelt – neben § 49 Abs. 6 AufenthG – einen Teilbereich des Problems Altersfeststellung bei möglicherweise Minderjährigen. Das Problem wurzelt im Ausländerrecht. Dort ist in einer Vielzahl von Fällen zu entscheiden, ob ein Ausländer die besonderen (und begünstigenden) Regelungen für minderjährige (unbegleitete) Personen in Anspruch nehmen kann. Die Feststellung des Alters von Ausländern sollte daher auch (nur) im Ausländerrecht geregelt werden. Die dortigen Entscheidungen sollten Bindungswirkung für alle übrigen Rechtsbereiche haben.

Unabhängig davon sollte – auch wenn der derzeitige Regelungsentwurf beibehalten wird – die Zuständigkeit für die Altersfeststellung nicht dem Familiengericht, sondern den Verwaltungsgerichten übertragen werden. Die behördliche Altersfeststellung und die damit verbundenen behördlichen Untersuchungsmaßnahmen sind hoheitliche Eingriffe in die Rechte des Ausländers auf körperliche Unversehrtheit und Freiheit. Sie finden im „Über-Unterscheidungsverhältnis“ statt und fallen daher ohne Weiteres unter § 40 Abs. 1 VwGO. Ein Grund, abweichend von der in § 40 Abs. 1 VwGO niedergelegten grundsätzlichen Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte die Familiengerichte mit der Entscheidung zu betrauen, ist nicht ersichtlich, zumal der Rechtsweg gegen Entscheidungen im Bereich des Kinder- und Jugendhilfe- wie auch des Ausländer- und Asylrechts den Verwaltungsgerichten grundsätzlich übertragen ist.

Sicherung einer bundesweiten einheitlichen Entscheidungspraxis im Asylverfahren

Zur Beschleunigung der Erledigung asylgerichtlicher Verfahren und zur Sicherung einer bundeseinheitlichen gerichtli-



chen Entscheidungspraxis regt der BDVR im Übrigen an, in einem ersten Schritt in asylgerichtlichen Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht und die Sprungrechtsbeschwerde an das Bundesverwaltungsgericht für den Fall vorzusehen, dass die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat. Zudem sollte die Rechtsbeschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zugelassen werden, wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat oder der Beschluss von einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht. Den Beteiligten sollen die vorbezeichneten Rechtsmittel nur zustehen, wenn sie durch das Verwaltungsgericht (Beschwerde und Sprungrechtsbeschwerde) bzw. durch das Oberverwaltungsgericht (Rechtsbeschwerde) zugelassen worden sind. Die Zulassung einer Beschwerde gegen die Nichtzulassung der vorgenannten Rechtsbehelfe ist nicht vorzusehen.

Der BDVR hält es ob der unionsrechtlichen Überlagerung des Asylrechts und der Zunahme der asylgerichtlichen Verfahren

für dringend angezeigt, den Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichten die Zulassung der vorstehend bezeichneten Rechtsmittel zu ermöglichen, um eine zügige Klärung entscheidungserheblicher Rechtsfragen über den konkreten Einzelfall hinaus zu bewirken. Die mit diesen Rechtsmitteln einhergehende geringfügige Verlängerung der Verfahrensdauer im konkreten Einzelfall würde mehr als ausgeglichen durch den Gewinn, den Gerichte und Verfahrensbeteiligte in zahlreichen parallel gelagerten Verfahren aus der Klärung der streitgegenständlichen Rechtsfrage ziehen könnten. Einer Vielzahl divergierender erstinstanzlicher Entscheidungen und der hiermit einhergehenden Unsicherheit der Rechtsanwender würde effektiv vorgebeugt. Das Bundesamt würde frühzeitig in die Lage versetzt, seinen Entscheidungen verlässliche Prüfungsmaßstäbe zugrunde zu legen. Auf die Stellungnahme vom 1. Juni 2015 darf insoweit verwiesen werden.

Regierungsentwurf vom 21. September 2015 für ein Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz

Asylverfahren beschleunigen - Rechtsstaatlichkeit im Verfahren sichern

Stellungnahme des BDVR vom 23. September 2015

Der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes und weiterer Gesetze (Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz) verfolgt das Ziel der Beschleunigung sowohl der Asylverfahren bei dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (im Folgenden: Bundesamt) als auch der asylgerichtlichen Verfahren bei den Verwaltungsgerichten bei gleichzeitiger Sicherung einer fairen Verfahrensgestaltung. Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR) begrüßt diese Zielsetzung. Sie dient der Sicherung von Rechtsstaatlichkeit im Asylverfahren.

Das Rechtsstaatsprinzip verlangt, Verwaltungs- und Gerichtsverfahren derart zu gestalten, dass sie in überschaubarer Zeit entschieden werden und die Verfahrensbeteiligten ihre Rechte dort effektiv wahrnehmen können. Es gebietet zudem einen effektiven Vollzug bestands- und rechtskräftig festgestellter Ausreisepflichten. Die Erreichung dieser Gebote ist angesichts der Belastung des Bundesamts und der Verwaltungsgerichte mit einer außerordentlich hohen Zahl von Asylverfahren und der weiterhin bestehenden erheblichen Vollstreckungsdefizite gefährdet. Der Gesetzentwurf zielt insoweit in die richtige Richtung, bleibt mit seinem nunmehr reduzierten Regelungsgehalt aber möglicherweise hinter dem Notwendigen zurück.

Der BDVR bedauert die unangemessen hohe Geschwindigkeit des angestoßenen Gesetzgebungsprozesses, die das Risiko technischer und inhaltlicher Gesetzgebungsfehler stark erhöht.

Der BDVR beschränkt sich wegen der Kürze der ihm für die Stellungnahme zur Verfügung stehenden Zeit darauf, ohne Anspruch auf Vollständigkeit auf einige wesentliche Gesichtspunkte hinzuweisen.

Zu Art. 1 Nr. 3 - § 7 AsylG-E

Derzeit muss auf einen Asylfolgeantrag hin häufig ein neues Asyl(erst)verfahren durchgeführt werden, weil die Akten des ersten Asylverfahrens nicht mehr vorhanden sind und der Vortrag des Folgeantragstellers im ersten Asylverfahren seinem Vortrag im Asylfolgeverfahren nicht mehr gegenübergestellt werden kann. Das löst ohne Weiteres vermeidbaren erheblichen zusätzlichen Aufwand bei dem Bundesamt wie auch nachfolgend bei den Verwaltungsgerichten aus. Es sollte daher nicht nur eine Höchstspeicherdauer sondern auch eine Mindestspeicherdauer für die Asylverfahrensakten festgelegt werden.

Nach den Erfahrungen mit Asylfolgeantragstellern aus den Westbalkanstaaten, deren Akten aus der Zeit zwischen 1991 und 1999 derzeit häufig fehlen, sollte eine Mindestspeicherdauer von mindestens zwanzig Jahren festgelegt werden. Umstände, die verwaltungsorganisatorisch der Einführung einer solchen Mindestspeicherdauer entgegenstehen könnten, sind auch angesichts der bei dem Bundesamt bestehenden elektronischen Aktenführung hier nicht erkennbar.

Zu Art. 1 Nr. 30 - § 77 Abs. 1 Satz 3 AsylG-E

Die Vorschrift ordnet an, dass bei Streitigkeiten über die Anordnung und Befristung eines Einreise- und Aufenthaltsverbots auf die Sachlage zum Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung abzustellen ist. Die Vorschrift weicht damit vom Grundsatz des § 77 Abs. 1 Satz 1 AsylG-E ab, wonach gerichtliche Entscheidungen in Asylverfahren grundsätzlich auf der Grundlage der Sach- und Rechtslage in der letzten mündlichen Verhandlung bzw. zum Zeitpunkt der schriftlichen Entscheidung ergehen. Sie weicht zudem von der höchstrichterlichen Rechtsprechung im Ausländerrecht ab, die in Bezug auf Befristungsentscheidungen als maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt grundsätzlich die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung des Tatsachengerichts ansieht (vgl. zuletzt BVerwG, Urteil vom 25. März 2015 – BVerwG 1 C 18.14, juris, Rn. 10). Im Interesse der Einheitlichkeit der Entscheidungsmaßstäbe im gerichtlichen Verfahren im Ausländer- und Asylrecht sollte auf die Vorschrift verzichtet werden.

Zu Art. 1 Nr. 31 - § 83 Abs. 3 AsylG-E

Die Vorschrift ermöglicht die Begründung von gerichtsbezirksübergreifenden Zuständigkeiten für einzelne Herkunftsländer unter der Voraussetzung, dass dies „für die Förderung dieser Streitigkeiten sachdienlich“ ist. Es wird vorgeschlagen, diese Voraussetzung zu streichen. Bei dem Tatbestandsmerkmal „sachdienlich“ handelt es sich um einen auslegungsbedürftigen unbestimmten Rechtsbegriff. Die Beibehaltung dieser Voraussetzung für die Bestimmung der gerichtlichen Zuständigkeit durch Rechtsverordnung birgt die Gefahr, dass diese in jedem asylgerichtlichen Verfahren Gegenstand inzidenter verwaltungsgerichtlicher Kontrolle wird.

Der BDVR weist darauf hin, dass nach Anlage I Kapitel III Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 1 Buchstabe n Abs. 1 Satz 1 EinV im Beitrittsgebiet bereits ähnliche Regelungen nicht nur für den Bereich des Asylverfahrens, sondern auch für den Bereich des Ausländerrechts möglich waren. Die neuen Bundesländer haben von dieser Möglichkeit teilweise Gebrauch gemacht (vgl. z.B. § 1 der Thüringer Verordnung über die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte in Streitigkeiten nach dem Ausländergesetz und dem Asylverfahrensgesetz vom 30. November 1998 - GVBl. 1998, 434). Die Neuregelung sollte systematisch mit den vorhandenen Zuständigkeitsübertragungsregelungen in Einklang gebracht werden.

Art. 1 Nr. 34 - Anlage II zum AsylG

Die Erklärung weiterer Staaten zu sicheren Herkunftsstaaten ist, unter der Voraussetzung, dass die grundgesetzlichen und europarechtlichen Voraussetzungen hierfür auch gegeben sind, geeignet, den Prüfungsaufwand in asylgerichtlichen Verfahren von Klägern aus diesen Staaten bei den Verwaltungsgerichten erheblich zu verringern.

Die Begründung des Gesetzentwurfs für die Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro zu sicheren Herkunftsstaaten (vgl. zu den grundgesetzlichen und europarechtlichen Voraussetzungen für die Einstufung eines Staates als Siche-

rer Herkunftsstaat: VG Berlin, Urteil vom 28. Januar 2015 – VG 7 K 546.15 A –, juris, Rn. 20 ff.) hat sich diesen Erfordernissen gegenüber dem Vorentwurf vom 14. September 2015 quantitativ und qualitativ angenähert, bleibt aber immer noch hinter dem bei der Einstufung Serbiens, Bosnien-Herzegowinas und Mazedoniens als Sichere Herkunftsstaaten praktizierten Verfahren zurück. In der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit kann nicht endgültig beurteilt werden, ob die nun vorliegende Entwurfsbegründung (S. 39 bis 42) den grundgesetzlichen und europarechtlichen Voraussetzungen schon genügt.

Sicherung einer bundesweiten einheitlichen Entscheidungspraxis im Asylverfahren

Zur Beschleunigung der Erledigung der großen Zahl bereits anhängiger und noch zu erwartender asylgerichtlicher Verfahren und zur Sicherung einer bundeseinheitlichen gerichtlichen Entscheidungspraxis regt der BDVR im Übrigen an, in einem ersten Schritt in asylgerichtlichen Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes die Beschwerde an das Obergericht und die Sprungrechtsbeschwerde an das Bundesverwaltungsgericht für den Fall vorzusehen, dass die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat. Zudem sollte die Rechtsbeschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zugelassen werden, wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat oder der Beschluss von einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht. Den Beteiligten sollen die vorbezeichneten Rechtsmittel nur zustehen, wenn sie durch das Verwaltungsgericht (Beschwerde und Sprungrechtsbeschwerde) bzw. durch das Obergericht (Rechtsbeschwerde) zugelassen worden sind. Die Zulassung einer Beschwerde gegen die Nichtzulassung der vorgenannten Rechtsbehelfe ist nicht vorzusehen.

Der BDVR hält es ob der unionsrechtlichen Überlagerung des Asylrechts und der Zunahme der asylgerichtlichen Verfahren für dringend angezeigt, den Verwaltungs- und Obergerichten die Zulassung der vorstehend bezeichneten Rechtsmittel zu ermöglichen, um eine zügige Klärung entscheidungserheblicher Rechtsfragen über den konkreten Einzelfall hinaus zu bewirken. Die mit diesen Rechtsmitteln einhergehende geringfügige Verlängerung der Verfahrensdauer im konkreten Einzelfall würde mehr als ausgeglichen durch den Gewinn, den Gerichte und Verfahrensbeteiligte in zahlreichen parallel gelagerten Verfahren aus der Klärung der streitgegenständlichen Rechtsfrage ziehen könnten. Einer Vielzahl divergierender erstinstanzlicher Entscheidungen und der hiermit einhergehenden Unsicherheit der Rechtsanwender würde effektiv vorgebeugt. Das Bundesamt würde frühzeitig in die Lage versetzt, seinen Entscheidungen verlässliche Prüfungsmaßstäbe zugrunde zu legen. Auf die Stellungnahme vom 1. Juni 2015 darf insoweit verwiesen werden.

Die neuen Spielregeln im Versammlungsrecht.

Im Versammlungsrecht

steht die Gesetzgebungskompetenz seit der Föderalismusreform den Ländern zu. Solange und soweit ein Land hiervon keinen Gebrauch gemacht hat, gilt das Versammlungsgesetz des Bundes fort. Bisher haben die Länder Bayern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Berlin und Brandenburg eigene Versammlungsgesetze erlassen.

Das neue Handbuch

bietet eine ebenso umfassende wie systematische Darstellung des **Versammlungsrechts**. Behandelt sind insbesondere die Rechtsgrundlagen im **Grundgesetz**, im **Versammlungsgesetz** des Bundes und in den Versammlungsgesetzen der **Länder** Bayern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Berlin und Brandenburg. Ebenfalls berücksichtigt sind die Europäische Grundrechtecharta und die Europäische Menschenrechtskonvention.

Aktuelle Schwerpunkte

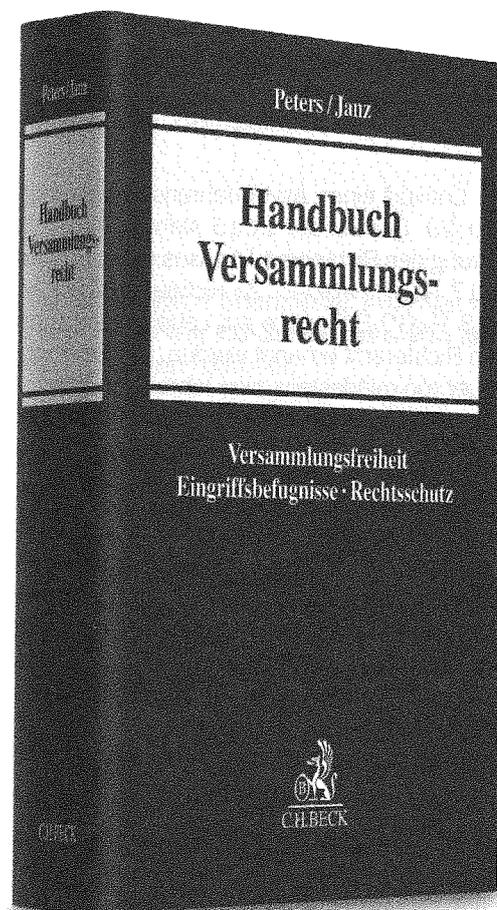
bilden die versammlungsrechtlichen **Pflichten**, **Verbote** sowie die behördlichen Befugnisse, insbesondere zur **Auflösung** von Versammlungen. Auch das **Versammlungsstrafrecht** ist eingehend dargestellt. Erläuterungen zum gerichtlichen **Rechtsschutz** runden das Werk ab.

Die Adressaten

sind Richter, Rechtsanwälte sowie Polizei- und Sicherheitsbehörden.

Zu den Autoren:

Herausgegeben von VPräsVG Dr. Wilfried **Peters** und RegDir PD Dr. Norbert **Janz**. Bearbeitet von den Herausgebern und von weiterer aufsichtsführender Richter Sebastian **Brinsa**, VorsRIVG Stephan **Groscurth**, WissMA Dr. Mathias **Hong**, RIVG Dr. Johannes **Lux**, RegDir Christian **Pahl** und RA FAVerWR Dr. Stefan **Ripke**.



Peters/Janz
Handbuch Versammlungsrecht
2015. LV, 417 Seiten.
In Leinen € 99,-
ISBN 978-3-406-66415-1.
Neu im November 2015

Mehr Informationen:
www.beck-shop.de/bdgyxf





Leistungsfähigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit bei schnell steigender Anzahl asylgerichtlicher Verfahren sichern!

Die Einführung eines Richters auf Zeit (§§ 17 f. VwGO-E) ist rechtspolitisch verfehlt.

Stellungnahme des BDVR vom 6. Oktober 2015 zu Art. 7 Nr. 2 des Entwurfs eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 29. September 2015 (BT-Drs. 18/6185)

I.

Der Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 29. September 2015 sieht in Art. 7 Nr. 2 die Einführung des Richterhältnisses eines Richters auf Zeit vor (§ 17 Nr. 3 VwGO-E). Zu Richtern auf Zeit können gemäß § 18 VwGO-E Beamte auf Lebenszeit mit der Befähigung zum Richteramt ernannt werden. Die Ernennung ist für eine Dauer von mindestens zwei Jahren, längstens jedoch für die Dauer des Hauptamtes des Beamten auszusprechen.

Die Einführung des Richters auf Zeit ist von der Überlegung motiviert, die aktuelle Flüchtlingssituation führe kurzfristig zu einem erhöhten Aufkommen asylgerichtlicher Verfahren, das sich mit dem vorhandenen Personal nicht zeitnah abarbeiten lasse. Diese Zusatzbelastung halte indes nicht derart lange an, dass sie die Anstellung zusätzlicher Dauerkräfte rechtfertigen könne (BT-Drs. 18/6185, S. 78). Deswegen solle die Möglichkeit geschaffen werden, Lebenszeitbeamte mit asylverfahrensrechtlicher Erfahrung vorübergehend als Richter einzusetzen.

II.

Die Regelung ist rechtspolitisch verfehlt. Der Frage, ob sie darüber hinaus durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, soll an dieser Stelle ob der Kürze der für die Abfassung der Stellungnahme zur Verfügung stehenden Zeit nicht nachgegangen werden.

1. Schon der gesetzgeberische Ansatz, bei der kurzfristig zu erwartenden deutlich höheren Zahl von asylgerichtlichen Verfahren handele es sich lediglich um eine vorübergehende Entwicklung, entspricht nicht der Realität. Die Stellungnahmen der maßgeblichen politischen Entscheidungsträger deuten klar darauf hin, dass eine erheblich erhöhte Zahl von Asylanträgen im Bundesgebiet jedenfalls mittelfristig zu erwarten ist. Dies hat unweigerlich zur Folge, dass sich die Verwaltungsgerichte auch nach Ablauf von zwei Jahren einem deutlich erhöhten Aufkommen asylgerichtlicher Verfahren ausgesetzt sehen werden. Der Einführung des Richterhältnisses eines Richters auf Zeit, das maßgeblich auf dem Zwei-Jahresziel des § 18 VwGO-E beruht, fehlt damit die Rechtfertigung.

2. Abgesehen davon, dass völlig unklar ist, ob Lebenszeitbeamte mit der Befähigung zum Richteramt in nennenswerter Zahl gefunden werden können, um den zusätzlichen Bedarf an richterlicher Arbeitskraft zu decken, sollte es Ziel der Verwaltung sein, Beamte mit der Befähigung

zum Richteramt verstärkt zur Qualitätssicherung und Prozessvertretung im Bereich des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge einzusetzen, um verwaltungsseitig für eine angemessene Begleitung asylgerichtlicher Verfahren zu sorgen.

3. Bei den Verwaltungsgerichten bedarf es gerade jetzt dringend der Gewinnung zusätzlicher junger Richterinnen und Richter, die tatkräftig an der Bearbeitung und Erledigung der Verfahren mitwirken. Dies offenbart bereits ein Blick auf die Altersstruktur des richterlichen Personals an den Verwaltungsgerichten vieler Länder. Der überwiegende Teil der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter gehört den Jahrgängen 1961 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.

4. Selbst wenn man dem Gedanken, Richter auf Zeit vermöchten die Last der Verwaltungsgerichte zu vermindern, nähertreten wollte, steht ihrem Einsatz die interne Geschäftsverteilung der allermeisten Verwaltungsgerichte entgegen. Auf Grund der Beschlüsse der jeweiligen Präsidien der Gerichte sind Spruchkörper mit ausschließlicher Zuständigkeit für Asylverfahren nur in wenigen Ausnahmefällen anzutreffen. Ein asylverfahrensnaher Einsatz von Richtern auf Zeit bei den Verwaltungsgerichten wäre also nur möglich, wenn deren interne Organisation mit erheblichem Aufwand zunächst umstrukturiert würde. Eine solche Umstrukturierung ginge unweigerlich mit einem Verlust an Effizienz einher, den es gerade in diesen Zeiten zu vermeiden gilt.

Schließlich ist konkret zu besorgen, dass sich Richter auf Zeit, die bereits auf Seiten der Verwaltung mit asylrechtlichen Verfahren befasst waren, mit Blick auf ihre Vortätigkeit vermehrt Befangenheitsanträgen und mit Blick auf ihre zu erwartende Rückkehr in ihre Behörde Zweifeln an ihrer Unabhängigkeit ausgesetzt sehen würden, was notgedrungen ebenfalls mit einer Verlängerung der Verfahrensdauer einherginge.



5. Der Schaffung der gesetzlichen Grundlage für die Begründung des Richterverhältnisses eines Richters auf Zeit ist aus den vorstehenden Gründen entschieden entgegenzutreten. Sofern an ihr dennoch politisch festgehalten werden sollte,

bedürfte jedenfalls § 29 DRiG einer Ergänzung dahingehend, dass bei einer gerichtlichen Entscheidung nicht mehr als ein Richter auf Zeit mitwirken darf und dieser im Geschäftsverteilungsplan als solcher kenntlich zu machen ist.

Rechtsschutz durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Vergaberecht!

**Keine weitere Verlagerung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten auf die Zivilgerichte –
Rechtswegzuweisung im Vergaberecht überprüfen**

Stellungnahme des BDVR vom 3. September 2015

Das Bundeskabinett hat am 8. Juli 2015 den **Gesetzesentwurf zur Modernisierung des Vergaberechts** verabschiedet. Der Gesetzesentwurf regelt auch die gerichtliche Zuständigkeit und das gerichtliche Verfahren für Rechtsstreitigkeiten im Bereich des Vergaberechts.

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR), in dem nahezu 80 % aller Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter organisiert sind, **bedauert sehr**, dass ihm nicht förmlich Gelegenheit gegeben wurde, zu dem Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen.

Der BDVR wendet sich **entschieden gegen** die im Zuge des Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts geplante **weitere Verlagerung** von Zuständigkeiten für **öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten** im Bereich der Konzessionsvergabe auf die Zivilgerichte. Er fordert, die Rechtswegzuweisung im Vergaberecht generell zu überdenken und die **Zuständigkeit für Vergaberechtsstreitigkeiten** insgesamt (wieder) in die Hände der **Verwaltungsgerichtsbarkeit** zu geben.

I.

Der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts (VergModG-E) hält nicht nur an der systematisch verfehlten Regelung des Vergabeverfahrens im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) fest. Er erstreckt dessen Regelungen darüber hinaus auch noch auf die **Vergabe von Konzessionen** (§§ 148 ff., 105 VergModG-E).

Der Regierungsentwurf regelt in §§ 97 - 154 VergModG-E ein besonderes Verwaltungsverfahren, welches bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen **oberhalb der EU-Schwellenwerte** (§ 106 VergModG-E) anzuwenden ist. Bietern in Vergabeverfahren wird ein Anspruch gegen den die Vergabe durchführenden öffentlichen Auftraggeber auf Einhaltung der vergabeverfahrensrechtlichen Bestimmungen (§ 97 Abs. 6 VergModG-E) eingeräumt. Der Gesetzesentwurf regelt außerdem Schadensersatzansprüche gegen den Auftraggeber (§§ 156 Abs. 3, 180, 181 VergModG-E).

Regelungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen **unterhalb der EU-Schwellenwerte** sieht der VergModG-E dagegen nicht vor.

Die Kontrolle der Einhaltung der vergabeverfahrensrechtlichen Bestimmungen und der Rechtmäßigkeit der Ausübung des Vergabeermessens (**oberhalb der EU-Schwellenwerte**) obliegt den **Vergabekammern** und **-senaten** (§§ 156 Abs. 2, 159, 171 Abs. 3 VergModG-E), die ein gesondert geregeltes **Vergabeprozessrecht** (§§ 157 - 182 VergModG-E) anzuwenden haben. In „erster Instanz“ sind die Vergabekammern des Bundes für dem Bund zuzurechnende Auftragsvergaben und die Vergabekammern der Länder für diesen zuzurechnende Vergaben zuständig (§ 156 Abs. 1 VergModG-E). § 171 Abs. 1 VergModG-E sieht „in zweiter Instanz“ das Rechtsmittel der sofortigen Beschwerde gegen Entscheidungen der Vergabekammern vor. Über vergaberechtliche sofortige Beschwerden entscheidet ein Vergabesenat bei dem Oberlandesgericht, welches für den Sitz der erstinstanzlich entscheidenden Vergabekammer zuständig ist (§ 171 Abs. 3 VergModG-E).

Unterhalb der unionsrechtlichen Schwellenwerte verzichtet der Regierungsentwurf auf eine gesonderte Regelung des (Primär-)Rechtsschutzverfahrens.

Eine Begründung für

- die Perpetuierung der **systemwidrigen Rechtswegzuweisung** an die Zivilgerichte für die **bisher im GWB geregelten Vergabeverfahren**,
- die weiterhin geplante **systemwidrige Zuweisung** auch von Rechtsstreitigkeiten über die Vergabe von **Konzessionen** und
- die **fehlende Regelung** des Rechtsschutzverfahrens für Vergaben **unterhalb** der unionsrechtlichen **Schwellenwerte**

enthält der Regierungsentwurf nicht.

II.

1. Für Streitigkeiten über die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen ist allein die **Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges sachdienlich**.



a) Die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen ist der Sache nach dem öffentlichen Recht zuzuordnen.

Die in §§ 97 ff. VergModG-E geregelte Vergabe von Aufträgen und Konzessionen ist regelmäßig eng und untrennbar mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (in der Regel Daseinsvorsorge) verknüpft. Sie dient zudem regelmäßig auch der Wirtschaftsförderung und -lenkung. Staatliches Handeln unterliegt bei der Vergabe von Aufträgen und Konzessionen – anders als privates Handeln – gesteigerten Rechtmäßigkeitsanforderungen, die sich unter anderem aus den Grundrechten (z.B. Art. 3 Abs. 1 GG) und dem Rechtsstaatsprinzip ergeben.

Dementsprechend stellt sich der Streit um die Rechtmäßigkeit der Vergabe eines öffentlichen Auftrags bzw. einer öffentlichen Konzession als eine verwaltungsrechtstypische Prozesskonstellation dar, in der Bürger mit staatlichen Stellen über die Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns bei Erfüllung öffentlicher Aufgaben streiten. Dies gilt letztlich unabhängig davon, ob um Auftrags- und Konzessionsvergaben oberhalb oder unterhalb der Schwellenwerte gestritten wird.

b) Die vom Gesetzgeber gewählte Gestaltung des (Primär-) Rechtsschutzes im Vergabeverfahren oberhalb der EU-Schwellenwerte ist zudem strukturell stark einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren nach der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) angenähert. Das gilt insbesondere für die Verfahrensgrundsätze und Entscheidungsmaßstäbe, die die gerichtsähnlich gestalteten Vergabekammern auf Bundes- oder Landesebene und die Vergabesenate anwenden.

Die Vergabekammern und -senate überprüfen, ob die vergabeverfahrensrechtlichen Bestimmungen eingehalten sind und ob der Antragsteller bei einem **Verstoß in seinen Rechten** verletzt ist (§§ 168, 178 VergModG-E entspricht § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Im (gerichtlichen) Verfahren

- wenden sie den **Untersuchungsgrundsatz** (§ 163 Abs. 1 VergModG-E, entspricht § 24 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) bzw. § 86 Abs. 1 VwGO) an,
- sind zur Gewährung **umfassender Akteneinsicht** (§ 165 VergModG-E, entspricht § 29 VwVfG bzw. § 100 Abs. 1 VwGO) verpflichtet und
- haben die Möglichkeit und die Verpflichtung zur **Beiladung** dritter, möglicherweise von dem Rechtsstreit **Betroffener** (§ 162 VergModG-E, entspricht § 13 Abs. 2 VwVfG bzw. § 65 VwGO).

Während des Verfahrens vor den Vergabekammern bzw. der sofortigen Beschwerde vor den Vergabesenaten darf der Zuschlag grundsätzlich nicht erteilt werden (**aufschiebende Wirkung**, §§ 169 Abs. 1, 173 VergModG-E entspricht § 80 Abs. 1 VwGO). Davon kann unter bestimmten Voraussetzungen bei Vorliegen eines besonderen öffentlichen Interesses abgewichen werden (§ 169 Abs. 2 VergModG-E entspricht §§ 80 Abs. 2 Nr. 4, 80a VwGO).

Damit folgt das vergabegerichtliche Verfahren letztlich aufgrund der ihm zugrundeliegenden besonderen Situation des Streits zwischen Bürger und Staat genau denjenigen Verfahrensprinzipien, die sich auch für alle anderen Streitigkeiten zwischen Bürger und Staat, deren Entscheidung den Verwaltungsgerichten obliegt, herausgebildet haben.

2. Die Zuweisung vergaberechtlicher Streitigkeiten an die Zivilgerichte **missachtet das Gebot der Rechtswegklarheit und Rechtssicherheit**.

Das künftige Vergaberecht soll nach dem Anspruch, den der Gesetzentwurf an sich stellt (vgl. Eckpunkte des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zur Reform des Vergaberechts vom 7. Januar 2015, II. und III.), **einfach und anwenderfreundlich** sein. Es soll im Interesse aller Beteiligten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen die Gewähr für einen langfristig stabilen Rechtsrahmen bieten. Diesem Anspruch genügt das vorgeschlagene vergabegerichtliche Rechtsmittelsystem nicht.

Die **gerichtliche Zuständigkeit** für die Entscheidung von Streitigkeiten über die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen bleibt auch nach dem VergModG-E **zersplittert** (vgl. auch Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Diskussionspapier Rechtsschutz unterhalb der EU-Schwellenwerte vom 15. Juni 2010, S. 2 f.).

Bei Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen oberhalb der EU-Schwellenwerte sind im Anwendungsbereich des VergModG-E die **Vergabekammern und -senate** zuständig. Unterhalb der Schwellenwerte sind nach der derzeitigen obergerichtlichen Rechtsprechung regelmäßig die **allgemeinen Spruchkörper der Zivilgerichte** zuständig (vgl. BVerwG, Beschluss vom 2. Mai 2007 - BVerwG 6 B 10.07 - BVerwGE 129, 9 ff.). Daneben ist die **Verwaltungsgerichtsbarkeit** weiterhin im Rahmen von abgabenrechtlichen, subventionsrechtlichen und kommunalaufsichtsrechtlichen Streitigkeiten zur Inzidentprüfung vergaberechtlicher Vorschriften berufen. Schließlich steht die Zuständigkeit der Zivilgerichte in unterschwelligen Vergabeverfahren unter dem Vorbehalt, dass bei der Entscheidung über die öffentliche Auftragsvergabe keine gesetzliche Verpflichtung zu einer bevorzugten Berücksichtigung eines bestimmten Personenkreises zu beachten ist. Verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz können in diesem Bereich mithin Bieter erhalten, denen öffentlich-rechtliche Regelungen einen subjektiven Anspruch auf Berücksichtigung vermitteln. Auch bleiben die Verwaltungsgerichte für den Primärrechtsschutz zuständig, wenn ein Mitbewerber einen nur vergabeähnlichen Vorgang, wie etwa die Erteilung von Dienstleistungskonzessionen, unterbinden will.

Der Rechtsschutz gegen hoheitliches Handeln im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen ist mithin zu Lasten der Bieter ohne tragfähige sachliche Rechtfertigung zersplittert. Mit der **Konzentration des Rechtsweges** in vergaberechtlichen Streitigkeiten bei der **Verwaltungsgerichtsbarkeit** kann divergierenden Rechtsprechungstendenzen im materiellen Vergaberecht entgegengewirkt, die Herausbildung **gemeinsamer** verga-



berechtigter **Verfahrens- und Entscheidungsprinzipien gefördert** und damit bestehende Rechtsunsicherheit beendet werden.

Die Verlagerung der zersplitterten Rechtswegzuständigkeiten von den ordentlichen Gerichten hin zur Verwaltungsgerichtsbarkeit gestaltet den Rechtsschutz gegenüber Verwaltungsbehörden **effizienter und widerspruchsfrei** und bietet der Exekutive **eindeutige Handlungsorientierungen**. Der derzeitige Verzicht auf einen effektiven Rechtsschutz fördert gerade nicht, wie von der Modernisierung des Vergaberechts gewünscht, die Transparenz der öffentlichen Verfahren.

3. Der vom Regierungsentwurf vorgeschlagene Weg der Beibehaltung und Vertiefung der systemwidrigen Verlagerung vergaberechtlicher Rechtswegzuständigkeiten auf die Zivilgerichte widerspricht den Beschlüssen der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister vom 17./18. Juni 2015 und 11./12. Juni 2008, in denen sich diese ausdrück-

lich für eine Bereinigung des Systems der Rechtswegzuständigkeiten im Sinne einer sachgerechten Abgrenzung der Rechtswege ausgesprochen haben.

Auch das im Rahmen der Föderalismuskommission II entwickelte Eckpunktepapier zur Rechtswegzuständigkeit sowie die Abteilung Öffentliches Recht des 66. Deutschen Juristentages (2006) haben sich für eine Abgrenzung der Rechtswege anhand der materiell-rechtlichen Einordnung der jeweiligen Streitigkeiten ausgesprochen. Dies zugrundegelegt, kommt nur die Rückverlagerung aller vergaberechtlichen Streitigkeiten in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Betracht.

Ergänzend wird auf die grundlegende Stellungnahme des BDVR „Die Bereinigung der Rechtswegzuständigkeiten im Verwaltungsrecht“ aus April 2008 verwiesen, die im Internet-Auftritt des BDVR (www.bdvr.de) weiterhin nachzulesen ist.

Asylstreitverfahren in Baden-Württemberg

Anbindung der Verwaltungsgerichte an die Landeserstaufnahmeeinrichtungen

Stellungnahme des Vereins der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter Baden-Württemberg an das Staatsministerium Baden-Württemberg vom 20. August 2015

Sehr geehrter Herr Ministerpräsident Kretschmann,

der Verein der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter Baden-Württemberg unterstützt nachdrücklich die von Justizminister Stichelberger in dem Bericht in LT-Drucksache 5/7089 geäußerte ablehnende Haltung zu der Frage einer organisatorischen und räumlichen Anbindung der Verwaltungsgerichte an die Landeserstaufnahmeeinrichtungen. Eine solche Anbindung hätte keinerlei Beschleunigungseffekte. Es stünde vielmehr sogar zu befürchten, dass die bislang erreichten kurzen Verfahrenslaufzeiten insbesondere in Eilverfahren und das hohe Niveau der Entscheidungen nicht gehalten werden können.

In der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Landes sind nahezu alle Richterinnen und Richter mit Asylverfahren beschäftigt. Die Zuständigkeit richtet sich nach den Herkunftsländern der Flüchtlinge, sodass spezialisierte Kolleginnen und Kollegen über die Verfahren entscheiden. Herkunftsländer mit besonders hohen Eingangszahlen werden von einer größeren Zahl von Kammern bearbeitet. Durch die derzeitige Geschäftsverteilung ist sichergestellt, dass insbesondere ansteigenden Eingangszahlen betreffend ein bestimmtes Herkunftsland durch eine geringfügige Veränderung der Zuweisung auf die einzelnen Kammern Rechnung getragen werden kann. Die seit Jahren geübte und bewährte Praxis müsste mit der Einführung von „Lagergerichten“ aufgegeben werden.

Auch in Asylverfahren müssen im Übrigen die gesetzlichen, teilweise aus verfassungs- und menschenrechtlichen Gründen bestehenden Anforderungen an das gerichtliche Ver-

fahren beachtet werden. Dazu gehören etwa auch, dass abgelehnte Asylbewerberinnen und -bewerber sich durch einen Rechtsanwalt vertreten lassen dürfen oder dass ihnen rechtliches Gehör gewährt wird. Sollte mit der Einführung von „Lagergerichten“ die Vorstellung verbunden sein, dass die Betroffenen im einen Büro den ablehnenden Bescheid und dann sogleich im nächsten Büro die ablehnende gerichtliche Entscheidung erhalten, so wäre diese in keiner Weise in der Praxis umsetzbar.

Erst recht aus unserer Sicht ausgeschlossen erscheint eine organisatorische Anbindung an die Landeserstaufnahmeeinrichtungen. Verwaltungsgerichte sind kein Teil der Verwaltung; sie sind vielmehr Teil der Dritten Gewalt im Staat.

Damit die Verwaltungsgerichte die voraussichtlich noch zunehmende Anzahl an Asylverfahren bewältigen können, müssen sie schlicht über das notwendige Personal im richterlichen und nichtrichterlichen Bereich verfügen. Es liegt nahe, dass die 16 zusätzlichen Richterstellen, die auf mittlerweile überholten Bedarfsermittlungen beruhen, nicht ausreichen werden, wenn die Zahl der durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge abgelehnten Asylbewerber – wie zu erwarten ist – noch erheblich steigen wird. Und selbstverständlich müssen die neuen Kolleginnen und Kollegen schon bereitstehen, wenn die Klagewelle anrollt, und nicht erst, wenn sie die Gerichte überschwemmt hat.

Gerne stehen wir Ihnen für Fragen und selbstverständlich auch für ein Gespräch zur Verfügung.



Landtag beschließt Änderung des Landesrichter- und -staatsanwaltsgesetzes

(Quelle: Pressemitteilung des Justizministeriums Baden-Württemberg vom 15. Oktober 2015)

Kurzbeschreibung: Richterliche und staatsanwaltschaftliche Mitbestimmung im Land wird massiv gestärkt – Justizminister Rainer Stickelberger: „Die bundesweit schon heute einzigartig stark ausgestalteten Mitwirkungsrechte der Praxis werden noch ausgebaut“

Der Landtag von Baden-Württemberg hat die im Juli bereits vom Kabinett gebilligte Änderung des Landesrichter- und -staatsanwaltsgesetzes beschlossen. Die Mitwirkungsrechte der richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Praxis in Baden-Württemberg werden dadurch massiv gestärkt. Die neuen Regelungen sind am 15. Oktober 2015 in Kraft getreten.

Minister Stickelberger wies darauf hin, dass bereits im Jahr 2013 die Mitbestimmungsrechte in personellen Angelegenheiten deutlich ausgeweitet wurden. Die nun beschlossenen Änderungen sehen eine Stärkung der Beteiligungsrechte in allgemeinen und sozialen Angelegenheiten für die rund 2.100 Richterinnen und Richter sowie rund 500 Staatsanwältinnen und Staatsanwälte vor. „Unsere Richter und Staatsanwälte leisten tagtäglich eine sehr anspruchsvolle und mit hoher Verantwortung verbundene Tätigkeit. Diese ungemein wichtige Arbeit sichert erst die moderne, bürgernahe und leistungsfähige Justiz, auf die die Bürgerinnen und Bürger in unserem Rechtsstaat vertrauen dürfen. Daher ist es unsere besondere Verantwortung, dass die für die Justiz bedeutsamen Entscheidungen offen und transparent in einem fairen Austausch mit der Praxis getroffen werden. Die bundesweit schon heute einzigartig stark ausgestalteten Mitwirkungsrechte der Praxis werden durch die neuen Regelungen nun noch ausgebaut“, sagte der Minister.

Konkret sieht das beschlossene Gesetz unter anderem vor, dass auf der Ebene der Obergerichte und Generalstaatsanwaltschaften spezielle Vertretungsgremien, die sog. Bezirksrichter- bzw. Bezirksstaatsanwaltsräte, eingerichtet werden. Bislang fand eine Beteiligung der Richter und Staatsanwälte in allgemeinen und sozialen Angelegenheiten lediglich an der Basis, also bei den jeweiligen Gerichten und Staatsanwaltschaften vor Ort, statt. Künftig wird diese neue „Bezirksebene“ in wesentliche Entscheidungen mit überörtlicher Bedeutung einbezogen. Darüber hinaus werden die bei allen fünf Obergerichten und zwei Generalstaatsanwaltschaften installierten Gremien in Konfliktfällen herangezogen, in denen sich der örtliche Richter- oder Staatsanwaltsrat und die jeweilige Dienststelle nicht einigen können. Auf der Ebene des Justizministeriums wird ein weiteres zentrales Beteiligungsorgan eingesetzt, der „Landesrichter- und Staatsanwaltsrat“. Dadurch ist in Justizangelegenheiten von grundsätzlicher und landesweiter Bedeutung ein unmittelbarer Austausch zwischen der richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Praxis und der Landesjustizverwaltung gewährleistet. „Als besonderes Beteiligungsinstrument haben wir zudem die justizweite Anhörung gesetzlich festgeschrieben. Damit ist erstmals neben der traditionellen gremiengestützten Mitwirkung die direkte Beteiligung der unmittelbar betroffenen Personen in institutionalisierter Art und Weise sichergestellt. Die baden-württembergische Justiz schlägt damit einen bundesweit einzigartigen Weg ein“, sagte der Minister.

Erprobungsabordnung am Landessozialgericht und am Verwaltungsgerichtshof

Stellungnahme des Vereins der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter Baden-Württemberg an das Justizministerium Baden-Württemberg vom 28. August 2015

Sehr geehrte Frau Ministerialdirektorin Gallner,

im Namen des Vereins der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter Baden-Württemberg bedanke ich mich herzlich für die Übersendung des Entwurfs einer Verwaltungsvorschrift des Justizministeriums für die vorübergehende Abweicheung von den zeitlichen Mindestanforderungen für die Abordnung an die Obergerichte in der Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Der Vorstand des Vereins begrüßt die geplante vorübergehende Abweicheung von den zeitlichen Mindestanforderungen für die Erprobungsabordnungen. Eine besondere Regelung für den nun offensichtlich eingetretenen Fall, dass Erprobungsabordnungsstellen nicht besetzt werden können, hatten wir bereits in unserem Schreiben an Herrn Justizminister Stickelberger vom 16. Februar 2013 angeregt.



Für uns als Verwaltungsrichter etwas befremdlich wirkt, dass Sie, nachdem das Personalentwicklungskonzept jedenfalls nicht ausdrücklich als Verwaltungsvorschrift erlassen worden ist, nunmehr diese Rechtsform wählen.

Im Übrigen regen wir an, (nochmals) die Vereinbarkeit der gegenwärtigen Regelung der zeitlichen Mindestanforderungen für die Erprobungsabordnung mit Art. 33 Abs. 2 GG zu prüfen. Vor allem drei Gesichtspunkte dürften insoweit von Bedeutung sein:

— Das Bundesverwaltungsgericht vertritt in ständiger Rechtsprechung die Ansicht, dass wegen Art. 33 Abs. 2 GG Beförderungen in ein höheres Amt nur in sehr eingeschränktem Umfang von Mindestverweildauern im bisherigem Amt, einem Mindestdienstalter oder einer sonstigen Wartezeit abhängig gemacht werden dürfen (vgl. BVerwG, Urteile vom 28. Oktober 2004 - BVerwG 2 C 23.03 - und vom 19. März 2015 - BVerwG 2 C 12.14 -, jeweils juris). Die Regelung im Personalentwicklungskonzept dürfte indes eine Mindestverweildauer im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts darstellen. Zwar besagt die Regelung nicht ausdrücklich, dass ein Richter der Besoldungsgruppe R 1 erst nach Ablauf eines bestimmten Zeitraums befördert werden darf. Die erfolgreiche Absolvierung der Erprobungsabordnung ist aber in der Beförderungspraxis zwingende Voraussetzung für die Beförderung in ein Amt der Besoldungsgruppe R 2. Somit muss jeder (Verwaltungs-)Richter der Besoldungsgruppe R 1 auf eine Beförderung mindestens acht Jahre zuzüglich der Dauer der Erprobungsabordnung warten.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind an das Dienstalter anknüpfende Wartezeiten für die Vergabe eines Beförderungsamts unvereinbar mit Art. 33 Abs. 2 GG, wenn sie länger als der für eine Regelbeurteilung vorgesehene Zeitraum sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. März 2015 - BVerwG 2 C 12.14 -, juris Rn. 14 ff.). Die in der

Verwaltungsgerichtsbarkeit bestehende faktische neunjährige Mindestverweildauer im Amt eines Richters am Verwaltungsgericht ist mehr als doppelt so lang wie der vierjährige Regelbeurteilungszeitraum.

— Eine Wartezeit steht nur dann mit Art. 33 Abs. 2 GG in Einklang, wenn sie der sachgerechten Anwendung des Grundsatzes der Bestenauswahl dient (vgl. BVerwG, a.a.O.).

Hiervon ausgehend dürfte die gegenwärtige Regelung insbesondere problematisch sein, weil Vortätigkeiten ausnahmslos nicht auf die faktische neunjährige Mindestverweildauer angerechnet werden. Kolleginnen und Kollegen, die vor ihrem Eintritt in den Richterdienst teilweise durchaus für die richterliche Tätigkeit relevante Zusatzqualifikationen (verwaltungsrechtliche Promotion, Master mit verwaltungsrechtlichem Bezug oder Fachanwalt für Verwaltungsrecht) oder berufliche Erfahrungen (als Rechtsanwalt, wissenschaftlicher Assistent oder wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bundesverfassungsgericht im Angestelltenverhältnis) erworben haben, können sich erst später Erfolg versprechend um ein Beförderungsamts bewerben als Kolleginnen und Kollegen mit vergleichbarem Lebensalter, die keine Zusatzqualifikationen und berufliche Erfahrung außerhalb des Justizdienstes erworben haben.

Abgesehen davon passt die Nichtberücksichtigung von Vortätigkeiten schlecht zur besoldungsrechtlichen Regelung in § 36 Abs. 1 in Verbindung mit § 31 und § 32 LBesG, wonach beispielsweise eine Tätigkeit als Rechtsanwalt vor Eintritt in den Richterdienst einer Zeit im Richterdienst gleichsteht.

— Schließlich dürfte der mit der Regelung einer Mindestverweildauer jedenfalls verbundene Eingriff in Art. 33 Abs. 2 GG einer gesetzlichen Regelung bedürfen (vgl. etwa § 20 Abs. 3 Nr. 2 und 3 LBG, die Regelungen von Mindestverweildauern enthalten).

Aktuelles aus Brandenburg

von Vorsitzendem Richter am Verwaltungsgericht Wilfried Kirkes, Vorsitzender der Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Brandenburg, Potsdam

Die Mitgliederversammlung des Landesverbandes hat am 24. September 2015 in Frankfurt (Oder) den bisherigen Vorstand für die neue Amtszeit wiedergewählt. Ihm gehören VRiVG Kirkes (Vors.); RiVG Dr. Achenbach (stv. Vors.); RiVG Jacob (Schriftführer); RiVG Mast (Kasse) und RiOVG Dr. Koch (Beis.) an.

Im Nachgang zu einem Gespräch mit dem Vorstand teilte uns Justizminister Dr. Markov Ende September mit, dass hinsichtlich der von uns beschriebenen Personalunterausstattung nunmehr die Neueinstellung von zunächst zwei Proberichtern erfolgen solle. Aufgrund der

steigenden Asylzahlen werde ein Mehrbedarf geprüft. Inzwischen zeichnet sich bei der Personalausstattung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ein Paradigmenwechsel jdf. im Justizministerium ab: statt fortgesetzter Stellenstreichungen sollen bei den anstehenden Beratungen eines Nachtragshaushalts offenbar Neueinstellungen angemeldet werden. Der Landesverband hatte bereits zu Beginn des Jahres auf die stark ansteigenden Asylzahlen sowie auf die ungünstige demographische Zusammensetzung der Richterschaft aufmerksam gemacht und auch Neueinstellungen im nichtrichterlichen Bereich angeregt.



Die Landesvereinigung hat sich im Juni bei der Evaluierung des Brandenburger Richtergesetzes durch das Justizministerium beteiligt. Hier wurde insbesondere die Frage der Zuständigkeit in richterdienstgerichtlichen Belangen diskutiert; die Landesvereinigung brachte den Vorschlag ein, richterliche Gleichstellungsbeaufträge auf allen Ebenen vorzusehen.

Da die Landesvereinigung für Zwecke der Beteiligung durch das Innenministerium nicht als Spitzenverband angesehen wird, gilt es, künftig eine regelmäßige Beteiligung jedenfalls durch das Justizministerium in allen verwaltungsgerichtsbezogenen Fragen stärker einzufordern.

Mitgliederversammlung der Verwaltungsrichtervereinigung NRW

von Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Jan Neumann, Münster

Die diesjährige Mitgliederversammlung des Landesverbandes NRW fand am 20. November 2012 im VG Arnsberg statt. RBVerwG Dr. Carsten Günther ließ in seinem letzten Tätigkeitsbericht als Vorsitzender des Landesvorstandes die Schwerpunkte der Vorstandsarbeit der vergangenen fünf Jahre Revue passieren. Diese Zeit war geprägt durch die intensive Mitarbeit am Landesrichter- und Staatsanwältegesetz, das zum 1. Januar 2016 in Kraft treten soll und u.a. die langersehnte Mitbestimmung der Präsidialräte und (Haupt-/Bezirks-)Richterräte endlich Realität werden lässt. Neben Bürokratieabbau und Dienstrechtsreform war vor allem das Eintreten für eine amtsangemessene Besoldung (statt der verfassungswidrigen Doppelnullrunde 2013/14) ein Gegenstand intensiver und überwiegend erfolgreicher Vorstandsarbeit. Dr. Günther betonte die herausgehobene Funktion der qualifizierten Arbeit der Verwaltungsgerichte für das Gemeinwesen und den Rechtsstaat. Er appellierte an die Verantwortungsträger in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, hierfür die Rahmenbedingungen dauerhaft zu bewahren. Für die Nachwuchsgewinnung bedeute dies auch die Erhaltung der Attraktivität des Richterberufs. Dass die Landesregierung und der Landtag zur Bewältigung der zu erwartenden großen Zahl zusätzlicher Asylklageverfahren eine erhebliche Anzahl zusätzlicher Planstellen für Verwaltungsrichterrinnen und -richter schafften, sei zu begrüßen.

Prof. Dr. Patrick Sensburg MdB referierte sodann als Gastredner zu dem hochaktuellen Thema „Rechtsstaat und Geheimdienste“. Als Vorsitzender des NSA-Untersuchungsausschusses gab er einen sehr interessanten und anschaulichen Einblick in die umfangreiche Arbeit des „1. Untersuchungsausschuss der 18. Wahlperiode“. Der dreigeteilte Auftrag des Ausschusses umfasse die Geheimdiensttätigkeit der sogenannten „five eyes“-Dienste in Deutschland, die Kooperation der deutschen Geheimdienste mit diesen „befreundeten Diensten“ sowie Empfehlungen für Verbesserungen der demokratischen Kontrolle des BND. Prof. Sensburg schilderte, dass der Ausschuss teilweise in öffentlicher Sitzung, teilweise nicht-öffentlich, schon mehr als 70 Zeugen vernommen und etwa 5.000 Akten studiert habe, insbesondere zu der Kooperation zwischen BND und ausländischen Diensten. Nachdem die beigezogenen Akten anfangs oft weitestgehend geschwärzt gewesen seien, habe der Untersuchungsausschuss gegenüber der Bundesregierung nun durchge-

setzt, dass Schwärzungen in einem Konsultationsverfahren überprüft werden könnten beziehungsweise begründet werden müssten. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Rechten des (vormaligen) BND-Untersuchungsausschusses sei insoweit grundlegend.

Zentrale Herausforderung der Ausschussarbeit sei das Verstehen der technischen Überwachungsvorgänge und ihre juristische Bewertung. Die „Human Intelligence“ des BND sei hochanerkannt und sehr vernetzt, die „Signal Intelligence“ sei nicht immer auf der Höhe der Zeit (gewesen). Ausländische Dienste seien insoweit teilweise potentiell, so bei der Auswertung sozialer Netzwerke. Der deutschen Wirtschaft entstünden durch ausländische Spionage jährlich Schäden in Höhe von etwa 50 Mrd. Euro. Die Kooperation mit den „Five Eyes“ diene u.a. dem Schutz der Bundeswehr in Afghanistan. Soweit Telekommunikation noch nicht über Glasfaserkabel, sondern über Satelliten erfolge, überwache der BND von Bad Aibling aus mittels Suchbegriffen („Selektoren“), insbesondere anhand bestimmter Telefonnummern und E-Mail-Adressen. Die Überwachung deutscher Staatsangehöriger, z.B. von Dschihadisten, bedürfe einer G10-Anordnung. Die NSA-Selektoren hätten bis 2013 entgegen den völkerrechtlichen Vereinbarungen viele europäischen Ziele, wie EADS, umfasst. Der BND habe insoweit den Schutz europäischer Partner bzw. Bürger teilweise vernachlässigt.

Der Untersuchungsausschuss habe Sachverständige zu verfassungs- und zu völkerrechtlichen Frage gehört, so zur Frage der Geltung deutscher Grundrechte bei der Ausübung deutscher Staatsgewalt im Ausland. Die diesbezügliche Zurückhaltung des BND sei nicht unumstritten; auch seien insoweit die Gewährleistungen der EMRK und des EU-Rechts zu beachten. Im Rahmen der angedachten Verbesserungen der Kontrolle des Auslandsgeheimdienstes sei zu klären, ob das BND-Gesetz künftig spezifischere Ermächtigungsgrundlagen enthalten solle. Die G10-Kontrolle durch das parlamentarische Kontrollgremium sei zu effektivieren. Auch die exekutive Kontrolle des BND im Rahmen der Dienst- und der Fachaufsicht durch das Bundeskanzleramt sei zu stärken. Eine Kontrolle durch Gerichte sei nicht erfolversprechend.

Die weitere Arbeit des NSA-Untersuchungsausschusses, die noch bis in das Jahr 2017 hinein andauern könne,



werde auch die von dem BND zu Lasten europäischer Partner verwendeten Selektoren thematisieren, die der Ausschussvorsitzende und die Obleute der Fraktionen nun (jedenfalls teilweise) einsehen dürften. In den USA habe es einen NSA-Untersuchungsausschuss gegeben, in anderen EU-Mitgliedstaaten suche man vergleichbare parlamentarische Untersuchungsgremien vergeblich. Möglicherweise sei für die Zukunft auch eine stärker unangekündigte parlamentarische Kontrolle der deutschen Geheimdienste zu erwägen.

Landesjustizminister Thomas Kutschaty MdL leitete sein Grußwort mit dem Bemerkten ein, die Verfassungsschutzbehörden der Länder sollten sich zum Schutz der inneren Sicherheit stärker austauschen, aber auch die parlamentarische Kontrolle dieser Behörden durch die Landtage müsse (weiter) gestärkt werden. Den Herausforderungen durch die steigende Zahl an Asylverfahren werde nicht nur durch das neue Asylgesetz, sondern auch mittels personeller und organisatorischer Veränderungen begegnet. Die bevorstehende Annahme des neuen Landesrichter- und Staatsan-

wältegesetz sei ein wichtiger justizpolitischer Erfolg, der unter enger Einbindung der Vertreter aller Gerichtsbarkeiten und der richterlichen Berufsverbände erreicht worden sei. Der Justizminister dankte dem scheidenden Landesvorsitzenden Dr. Günther für die gute langjährige Zusammenarbeit und lud den Vorstand der Verwaltungsrichtervereinigung in seiner neuen Besetzung zu einem zeitnahen Gedankenaustausch ein.

In dem internen Teil der Mitgliederversammlung wurde nach der Entlastung des Vorstands VPVG Markus Lehmler aus Aachen zum neuen Vorsitzenden des Vorstands der Landesvereinigung gewählt. Herr Lehmler hat nicht nur berufliche Erfahrung u.a. in der Staatskanzlei, im Landesjustizministerium und am OVG NRW gesammelt, sondern kann auch auf eine erst im Jahr 2013 beendete langjährige Tätigkeit im Vorstand der Vereinigung zurückblicken. Als weiteres neues Vorstandsmitglied wählte die Mitgliederversammlung RVG Dr. Matthias Kallerhoff (VG Münster) als Ersatz für ROVG Dr. Jan Neumann.

Änderungen des rheinland-pfälzischen Landesrichtergesetzes

von Richter am Oberverwaltungsgericht Hartmut Müller-Rentschler, Koblenz

Durch das Zweite Landesgesetz zur Änderung des Landesrichtergesetzes vom 18. August 2015, das im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 21. August 2015 (GVBl. 2015, 187) verkündet worden ist, hat das rheinland-pfälzische Landesrichtergesetz einige wesentliche Änderungen erfahren. Diese betreffen vor allem den Richterwahlausschuss, namentlich die Zahl und das Verfahren zur Wahl der richterlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses.

Anlass der Änderungen war das Ergebnis der in der Koalitionsvereinbarung für die rot-grüne Landesregierung in Rheinland-Pfalz vom Frühjahr 2011 im Kapitel „Justizstruktur und -verwaltung“ vorgesehenen Evaluation der Zusammensetzung und Arbeit des Richterwahlausschusses, die vom Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz im Jahre 2012 unter Beteiligung der Landesrichterverbände durchgeführt worden war und einen erheblichen Reformbedarf u.a. bei den Regelungen zu Besetzung, Verfahren und Wahl der Mitglieder des im Jahre 2003 eingerichteten Richterwahlausschusses ergeben hatte. In dem Anhörungsverfahren hatten der rheinland-pfälzische Richterbund, der Landesverband der Neuen Richtervereinigung und die VVR im Wesentlichen übereinstimmend insbesondere eine Erhöhung der Zahl der richterlichen Mitglieder im Ausschuss sowie deren Direktwahl durch die Richterschaft gefordert (siehe dazu die Stellungnahme der VVR im Rahmen der Evaluation, abgedruckt in BDVR-Rundschreiben Nr. 3/2012, S. 129).

Der im Januar 2015 vorgelegte Gesetzentwurf der Landesregierung blieb in vielen Punkten hinter den Forderungen der Richterverbände zurück, sah aber immerhin die

Erhöhung der Zahl der ständigen richterlichen Mitglieder sowie der nichtständigen richterlichen Mitglieder (aus dem Gerichtszweig, für den die Wahl stattfindet) des Richterwahlausschusses jeweils von einem auf zwei vor, ferner, dass zu ständigen richterlichen Mitgliedern künftig nicht mehr nur Richterinnen und Richter aus der ordentlichen Gerichtsbarkeit, sondern aus allen Gerichtszweigen gewählt werden können. Festgehalten wurde hingegen an der umstrittenen Wahl der richterlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses durch den Landtag aufgrund von Vorschlagslisten der Richterschaft (vgl. zu diesen und anderen Kritikpunkten die Stellungnahme der VVR zum Gesetzentwurf, abgedruckt in BDVR-Rundschreiben Nr. 2/2015, S. 74).

Auf Antrag der CDU-Landtagsfraktion fand im Juni 2015 eine öffentliche Anhörung im Rechtsausschuss des Landtags zum Regierungsentwurf sowie zu einem in einigen Punkten die Vorschläge der Richterschaft stärker aufgreifenden Gesetzentwurf der CDU-Fraktion statt. Dort wurde von den anwesenden Vorsitzenden der drei Richterverbände einhellig das Zurückbleiben insbesondere des Regierungsentwurfs hinter den Reformvorschlägen der Richterschaft sowie namentlich die Ablehnung einer Direktwahl der richterlichen Mitglieder durch die Richterschaft kritisiert.

Völlig überraschend und quasi „in letzter Minute“ wurde daraufhin der Gesetzentwurf der Landesregierung noch einmal geändert und auf einen Änderungsantrag der Regierungsfractionen doch noch die Direktwahl der richterlichen Mitglieder im Richterwahlausschuss eingeführt, was die rheinland-pfälzischen Richterverbände als unerwar-



teten Erfolg ihrer langjährigen, gemeinsamen Bemühungen in dieser Richtung verbuchen können.

Das inzwischen verkündete Zweite Gesetz zur Änderung des Landesrichtergesetzes wird allerdings in wesentlichen Teilen – insbesondere, was die Änderungen beim Richterwahlausschuss angeht – erst sechs Monate nach seiner Verkündung in Kraft treten. Die erste Direktwahl der richterlichen Mitglieder des Richterwahlausschusses wird daher erst bei der Neukonstituierung des Richterwahlausschusses nach der am 13. März 2016 anstehenden Wahl des rheinland-pfälzischen Landtags stattfinden. Über bis dahin ausgeschriebene Richterstellen wird der Richterwahlausschuss also noch in bisheriger Besetzung zu entscheiden haben.

Neben den genannten und einigen weiteren Änderungen der Regelungen für den Richterwahlausschuss enthält das Änderungsgesetz noch einige Änderungen anderer Bestimmungen des Landesrichtergesetzes; u.a. werden die Beurlaubungs- und Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten für Richterinnen und Richter erweitert und z.B. die Möglichkeit einer „unterhältigen“ Teilzeitbeschäftigung im richterlichen Dienst eingeführt. Weitergehende Reformvorschläge, die die VVR Anfang 2014 in einem Positionspapier unterbreitet hatte (abgedruckt in BDVR-Rundschreiben Nr. 2/2014, S. 84) und die insbesondere die Regelungen für den Präsidialrat, den Hauptrichterrat und die örtlichen Richterräte betreffen, wurden in dem Gesetzgebungsverfahren hingegen noch nicht aufgegriffen.

Personelle Veränderungen beim Bundesverwaltungsgericht

(Quelle: Pressemitteilungen Nr. 79, 81, 89 und 90 des BVerwG)

1. Vorsitzender Richter am BVerwG Dieter Kley und Richter am BVerwG Dr. Dieter Deiseroth in den Ruhestand getreten; Abordnung Richter am BVerwG Prof. Dr. Jan Hecker

a) Mit Ablauf des Monats Oktober 2015 ist Herr Vorsitzender Richter am BVerwG **Dieter Kley** nach fast 39-jähriger Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst und über 24-jähriger Tätigkeit am BVerwG wegen Erreichens der Altersgrenze in den Ruhestand getreten.

Herr Kley studierte Rechtswissenschaften in Berlin. Nach Ablegung der zweiten juristischen Staatsprüfung begann er im Dezember 1976 seine richterliche Laufbahn am VG Hannover. Einer Abordnung an den Landkreis Nienburg/Weser folgte im Januar 1980 die Ernennung zum Richter am VG. Im Februar 1984 wurde Herr Kley zunächst an das OVG Lüneburg und anschließend – im November 1985 – als wissenschaftlicher Mitarbeiter an das BVerfG abgeordnet. Im April 1986 wurde er unter Ernennung zum Richter am OVG an das OVG Lüneburg versetzt. Bis Ende April 1990 war er weiterhin als wissenschaftlicher Mitarbeiter an das BVerfG abgeordnet.

Nach seiner Ernennung zum Richter am BVerwG im Juli 1991 gehörte Herr Kley zunächst dem 7. Revisionssenat an, der neben dem Atom- und Immissionsschutzrecht insbesondere auch für das nach der Wiedervereinigung Deutschlands besonders bedeutsame Recht der offenen Vermögensfragen zuständig war. Im November 2005 übernahm er den Vorsitz des 3. Revisionssenats. Dieser ist u.a. für das Verkehrs- und Personenbeförderungsrecht, das Recht der Anlegung von Schienenwegen, das Land- und Forstwirtschaftsrecht, das Tierschutzrecht, das Gesundheitsverwaltungsrecht sowie das Vermögenszuordnungsrecht und das Recht zur Bereinigung des SED-Unrechts zuständig. Im Jahre 2011 führte er zusätzlich für mehrere Monate kommissarisch den Vorsitz des 8. Revisionssenats.

Neben seiner richterlichen Tätigkeit hat sich Herr Kley über zwölf Jahre im Vorstand des Vereins der Bundesrichter beim BVerwG e. V. für die Belange der Richterschaft engagiert.

b) Mit Ablauf des Monats September 2015 ist Herr Richter am BVerwG **Dr. Dieter Deiseroth** nach fast 40-jähriger Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst und über 14-jähriger Tätigkeit am BVerwG in den Ruhestand getreten.

Herr Dr. Deiseroth wurde 1950 in Hillartshausen geboren und studierte Rechts- und Gesellschaftswissenschaften in Gießen. Nach Ablegung der zweiten juristischen Staatsprüfung im Juli 1977 war er zunächst sowohl als Rechtsanwalt als auch als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Justus-Liebig-Universität Gießen tätig.

Seine richterliche Laufbahn begann Herr Dr. Deiseroth im Dezember 1983 am VG Düsseldorf. Im Juli 1985 promovierte ihn die Justus-Liebig-Universität Gießen zum Doktor der Rechte. Von August 1989 bis Ende Dezember 1991 war Herr Dr. Deiseroth als wissenschaftlicher Mitarbeiter an das BVerfG abgeordnet. Während dieser Zeit wurde er zum Richter am OVG für das Land Nordrhein-Westfalen ernannt, wo er ab Januar 1992 tätig war. Im Januar 2001 folgte eine halbjährige Abordnung an die Dienststelle der Landesbeauftragten für den Datenschutz NRW.

Seit seiner Ernennung zum Richter am BVerwG im Juli 2001 gehörte Herr Dr. Deiseroth zunächst dem für die Wehrbeschwerdeordnung und Wehrdisziplinarordnung zuständigen 1. und 2. Wehrdienstsenat an. Anfang Oktober 2009 wechselte er in den 8. Revisionssenat, dessen stellvertretender Vorsitzender er seit Juli 2012 war. Seit Juli 2014 gehörte er zudem als stellvertretender Vorsitzender dem 10. Revisionssenat an. In diesen Senaten war er u.a. für das Wirtschaftsverwaltungsrecht, das Kommunalrecht, das Recht der freien Berufe, das Kammerrecht und das Recht



zur Regelung von Vermögensfragen zuständig. Er hat die Rechtsprechung auf diesen Rechtsgebieten maßgeblich geprägt und mit gestaltet.

Einem breiten Fachpublikum ist Herr Dr. Deiseroth durch eine Vielzahl von Publikationen zu rechtshistorischen, verwaltungs-, verfassungs- und völkerrechtlichen Fragen bekannt. So beteiligte er sich als Autor u.a. an einem Kommentar zum Grundgesetz. Er ist zudem Herausgeber und Mitautor eines Sammelbandes zum Reichstagsbrandprozess.

c) Mit Wirkung vom 7. Oktober 2015 ist Richter am BVerwG **Prof. Dr. Jan Hecker** an das Bundeskanzleramt (als Leiter der Stabsstelle für die Koordination der Flüchtlingspolitik) abgeordnet worden.

2. Dr. Robert Seegmüller und Dr. Carsten Tegethoff zu neuen Richtern am BVerwG ernannt

a) Am 2. Oktober 2015 wurde der bisherige Vorsitzende Richter am VG **Dr. Robert Seegmüller** (VG Berlin) zum Richter am BVerwG ernannt; am 5. Oktober 2015 hat er sein neues Amt angetreten.

Herr Dr. Seegmüller wurde 1969 in Bad Harzburg geboren. Nach Abschluss des Studiums promovierte ihn die Ludwig-Maximilians-Universität München zum Doktor der Rechte. Nach Ablegung der zweiten juristischen Staatsprüfung im Januar 1996 war Herr Dr. Seegmüller zunächst mehrere Monate am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht sowie drei Jahre beim BVerfG als Wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig. Im Februar 1999 begann er seine richterliche Tätigkeit beim LG Berlin. Im Dezember 1999 wechselte er an das VG Berlin, wo er im Oktober 2001 zum Richter am VG ernannt wurde. Im Dezember 2007 folgte eine mehrjährige Abordnung an das Bundespräsidialamt. Im Juli 2012 wurde Herr Dr. Seegmüller zum Vorsitzenden Richter am VG ernannt. Seit Juli 2014 ist er zudem Vizepräsident des VerfGH des Landes Berlin.

Das Präsidium des BVerwG hat Herrn Dr. Seegmüller dem u.a. für das Wirtschaftsverwaltungsrecht und das Recht zur Regelung von Vermögensfragen zuständigen 8. Revisionsssenat sowie dem 10. Revisionsssenat zugewiesen, der u.a. für das Kommunalrecht, das Recht der freien Berufe, das Kammerrecht, das Subventionsrecht und das Recht der Finanzdienstleistungsaufsicht zuständig ist.

b) Am 4. November 2015 ist der bisherige Richter am OVG **Dr. Carsten Tegethoff** (Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht) zum Richter am BVerwG ernannt worden; am Folgetag hat er sein neues Amt angetreten.

Herr Dr. Tegethoff wurde 1971 in Warburg geboren. Nach Abschluss seiner juristischen Ausbildung war er zunächst als Rechtsanwalt tätig. Seine richterliche Tätigkeit begann er im Januar 2000 am VG Würzburg. Im November 2000 promovierte ihn die Julius-Maximilians-Universität Würzburg zum Doktor der Rechte. Im Juli 2001 wechselte er als Regierungsrat zur Regierung von Unterfranken. Im April 2003 wurde Herr Dr. Tegethoff zunächst als wissenschaftlicher Mitarbeiter an das BVerwG und anschließend als Richter kraft Auftrags an das VG Lüneburg abgeordnet. Im Mai 2006 schloss sich seine Versetzung an das OVG Lüneburg unter Ernennung zum Richter am OVG an. Seit März 2011 war er an das Niedersächsische Justizministerium abgeordnet.

Das Präsidium des BVerwG hat Herrn Dr. Tegethoff dem 6. Revisionsssenat zugewiesen. Dieser ist u.a. für das Schul- und Hochschulrecht, das Prüfungsrecht, das Rundfunkrecht, das Presserecht, das Postrecht und das Telekommunikationsrecht, das Eisenbahnrecht, das Versammlungsrecht, das Polizei- und Ordnungsrecht, das Recht der Verfassungsschutzbehörden und Nachrichtendienste sowie das Staatskirchenrecht zuständig.

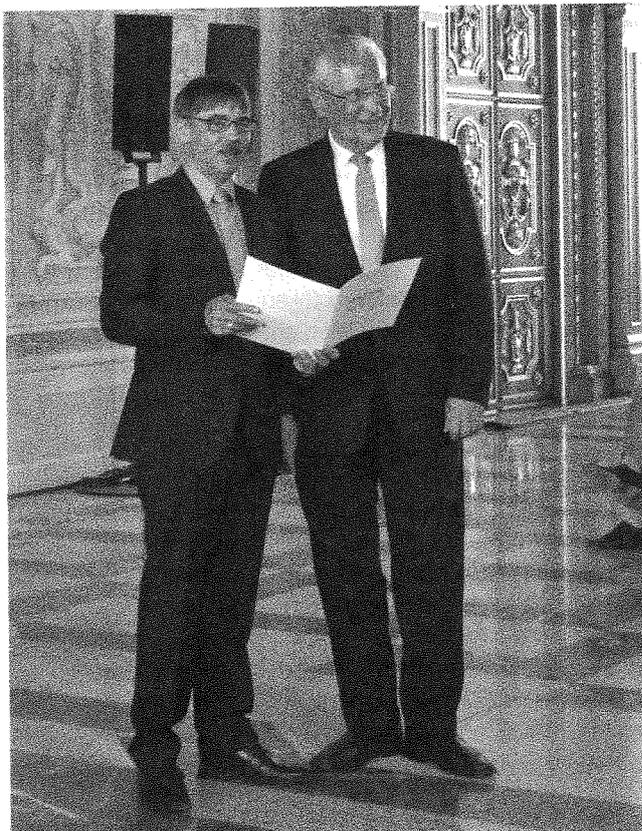
Wechsel der Führungsspitze beim Verwaltungsgericht Augsburg

von Richter am Verwaltungsgericht Stefan Eiblmaier, Augsburg

Der Bayerische Staatsminister des Innern, für Bau und Verkehr Joachim Herrmann verabschiedete am 31. August 2015 im Goldenen Saal des Augsburger Rathauses den Präsidenten des Verwaltungsgerichts Augsburg Ivo Moll und führte seinen Nachfolger, den bisherigen Vizepräsidenten Dr. Nikolaus Müller, in sein Amt ein. Gleichzeitig ernannte er mit Frau Ingrid Linder eine neue Vizepräsidentin.

Ivo Moll wurde 1950 in Schwabmünchen geboren, er ist verheiratet und hat einen Sohn. Nach dem Jurastudium an der Universität Augsburg begann er seinen Berufsweg 1978 als Richter auf Probe beim Verwaltungsgericht Augsburg. Von 1980 bis 1983 lernte er als Juristischer Staats-

beamter am Landratsamt Unterallgäu in Mindelheim die Verwaltung kennen, bevor er 1983 wieder an das Verwaltungsgericht Augsburg zurückkehrte. 1994 wurde er zum Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof ernannt, fünf Jahre später kehrte er als Vorsitzender Richter erneut an das Verwaltungsgericht Augsburg zurück. Am 13. August 2004 wurde er zum Präsidenten des Verwaltungsgerichts Augsburg ernannt, gleichzeitig war er Vorsitzender der 3. Kammer. 2008 wurde er – im Nebenamt – zum Richter am Bayerischen Verfassungsgerichtshof gewählt.



Dr. Nikolaus Müller und Staatsminister Herrmann

Dr. Nikolaus Müller studierte in Augsburg Rechtswissenschaften und legte hier auch die beiden juristischen Staatsprüfungen ab. Nach seiner Promotion an der Universität Augsburg begann er seine berufliche Laufbahn im April 1991 als Richter auf Probe beim Verwaltungsgericht Augsburg. Von Oktober 1992 an bewährte er sich als Baujurist am Landratsamt Aichach-Friedberg, bevor er im Juni 1996 als Ausbilder für Rechtsreferendare an die Regierung von Schwaben wechselte. Im Juli 1998 kehrte er wieder als Richter zum Verwaltungsgericht Augsburg zurück. Ab Dezember 2001 war er dann noch als Beamter im Bayerischen Staatsministerium des Innern tätig, bevor er im Oktober 2004 zum Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof ernannt wurde. 2007 kehrte er schließlich als Vorsitzender Richter an das Verwaltungsgericht Augsburg zurück, wo er 2010 zum Vizepräsidenten ernannt wurde. Der 53-jährige Stadtberger ist verheiratet und hat einen Sohn.

Im Rahmen des Festakts überreichte Staatsminister Joachim Herrmann eine weitere Urkunde an **Frau Ingrid Linder** und ernannte sie gleichzeitig zur neuen Vizepräsidentin des Verwaltungsgerichts Augsburg. Frau Linder ist verheiratet und hat zwei Kinder. Ihre berufliche Laufbahn begann sie nach dem Jurastudium an der Universität Augsburg zunächst beim Bayerischen Wirtschaftsministerium, um ab 1992 als Richterin auf Probe am Verwaltungsgericht Augsburg zu arbeiten. Im Anschluss daran war sie als Abteilungsleiterin am Landratsamt Donau-Ries und in der Referendarausbildung bei der Regierung von Schwaben tätig. Ab 2001 kehrte sie wieder als Richterin an das Verwaltungsgericht Augsburg zurück. Von dort führ-



Ingrid Linder und Staatsminister Herrmann

te sie ihr beruflicher Weg 2008 als Richterin an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof. Im Jahr 2011 wurde sie zur Vorsitzenden der 6. Kammer des Verwaltungsgerichts Augsburg ernannt.

Präsident des Verwaltungsgerichts Andreas Knuth verstorben

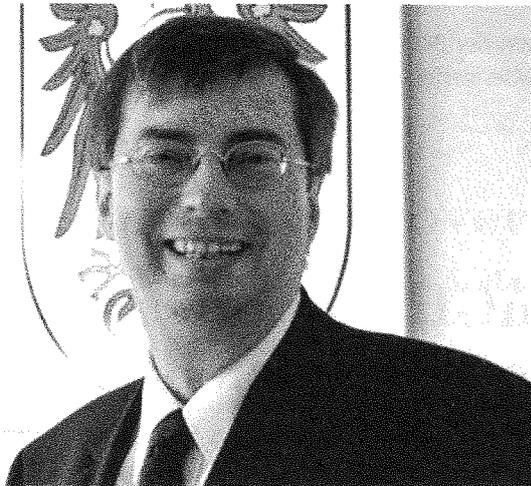
von Vorsitzendem Richter am Verwaltungsgericht Wilfried Kirkes, Vorsitzender der Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Brandenburg, Potsdam

Der Präsident des Verwaltungsgerichts Cottbus, **Andreas Knuth**, ist am Abend des 1. Oktober 2015 völlig unvorhergesehen im Alter von 59 Jahren verstorben.

Andreas Knuth war Berliner und wie wenige dort wie auch in Brandenburg als hochgeschätzter Kollege in der Verwaltungsgerichtsbarkeit und darüber hinaus außerge-



wöhnlich stark engagiert. Nach dem Studium an der Freien Universität und seiner wissenschaftlichen Mitarbeit bei Prof. Dr. Schwerdtfeger trat er in Berlin in den richterlichen Dienst, wurde 1990 zum Richter am Verwaltungsgericht ernannt und später an das Bundesverwaltungsgericht abgeordnet. 1996 wurde er unter gleichzeitiger Ernennung zum Vorsitzenden Richter am Verwaltungsge-



richt an das VG Potsdam versetzt; 1999 wurde er Vizepräsident des VG Frankfurt (Oder) und 2005 schließlich Präsident des VG Cottbus. Außerdem war Andreas Knuth von 2000 bis 2007 Richter des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin. Von 2001 bis 2013 war er Vorsitzender der Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter des Landes Brandenburg.

Andreas Knuth hat bei seiner Berufswahl der Hochschullaufbahn die richterliche Tätigkeit vorgezogen, welcher er sich mit voller Leidenschaft gewidmet hat, ohne sein fachwissenschaftliches Interesse aufzugeben. So hat er als Mitautor eines Standardwerks zur Berliner Bauordnung fortgewirkt.

Die Landesvereinigung Brandenburg verliert mit Andreas Knuth einen stets um Ausgleich zwischen allen berührten Interessen bemühten, hoch engagierten und allseits geschätzten Menschen. Er ist am 30. Oktober 2015 unter großer Anteilnahme aus Politik, seiner Partei und vor allem der Kollegenschaft in Berlin und Brandenburg beige- setzt worden. Wir halten ihn in Hochachtung vor seinem Einsatz für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ehren.

Werner Bodenbender zum neuen Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts Gießen ernannt

(Quelle: Pressemitteilung des VG Gießen vom 21. August 2015)

Nach der Ernennung durch die Hessische Ministerin der Justiz hat Werner Bodenbender im August 2015 das Amt des Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts Gießen angetreten.

Die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Gießen, Johanna Domann-Hessenauer, hieß den Kollegen herzlich willkommen und zeigte sich erfreut, dass damit die Verwaltungsspitze des Gerichts nach langer Vakanz der Stelle wieder komplett besetzt ist.

Für den 55 Jahre alten Werner Bodenbender, der zuletzt als Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel tätig war, ist es die Rückkehr an das Gericht, an dem er bereits viele Jahre als Richter gearbeitet hat.

Der in Cölbe im Landkreis Marburg-Biedenkopf wohnende Vizepräsident arbeitete nach dem Studium der Rechtswissenschaften in Gießen und den beiden Staatsexamina zunächst in der Finanzverwaltung und war ab 1993 im hessischen Justizdienst zunächst für etwas über ein Jahr bei den Amtsgerichten Gießen und Friedberg tätig. Im Juli 1994 begann er seine Tätigkeit am Verwaltungsgericht Gießen als Richter in der für Kommunalrecht zuständigen 8. Kammer. Nach einer Abordnung an den Hessischen Verwaltungsgerichtshof kehrte er im Jahr 2000 an das Verwaltungsgericht Gießen zurück und war dann in der für zahlreiche Rechtsgebiete zuständigen 10. Kammer tätig. Im September 2007 wurde er zum Rich-



ter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof ernannt und arbeitete im dortigen 6. Senat, der u.a. für Energierecht, Atomrecht und Finanzdienstleistungsaufsicht zuständig ist. Ab 2009 war er außerdem Fortbildungsreferent für die hessische Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Werner Bodenbender ist seit 2014 Vorsitzender der Vereinigung hessischer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter (VHV). Die Vereinigung ist der Berufsverband der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter an den fünf hessischen Verwaltungsgerichten und dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof, der sich der Förderung der Verwaltungsrechtspflege und der Förderung der beruflichen Belange der hessischen Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter verschrieben hat.

Er engagiert sich seit Jahren durch die Leitung von Referendar-Arbeitsgemeinschaften in Marburg auch in der

Ausbildung von Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendaren.

Werner Bodenbender übernimmt den Vorsitz der 4. Kammer, die im Wesentlichen für Polizei- und Ordnungsrecht, Teile des Wirtschaftsverwaltungsrechts, Wasser-, Straßen- und Wegerecht sowie für Asylverfahren betreffend die Herkunftsländer Kosovo, Nepal und Türkei zuständig ist.

Werner Bodenbender ist verheiratet und Vater zweier erwachsener Kinder.

Vorabentscheidung des EuGH zur altersdiskriminierenden Besoldung von Berliner Richtern

EuGH, Urteil vom 9. September 2015, Rs. C-20/13 - Unland

vorgehend: VG Berlin, Beschlüsse vom 12. Dezember 2012 und 19. Dezember 2014, Az.: VG 7 K 156.10

Der im Jahr 1976 geborene Kläger ist Richter des Landes Berlin und bezieht Dienstbezüge der Besoldungsgruppe R 1. Er wurde mit 29 Jahren unter der Geltung des Bundesbesoldungsgesetzes in der am 31. August 2006 geltenden Fassung eingestellt und am 1. August 2011 nach den Bestimmungen des Berliner Besoldungsüberleitungsgesetzes in das neue Besoldungssystem des geänderten Bundesbesoldungsgesetzes in der Überleitungsfassung für Berlin übergeleitet. Im Jahr 2010 hat er beim Verwaltungsgericht Berlin Klage gegen das Land Berlin erhoben, mit der er geltend macht, durch die Besoldungsregelungen, bei denen das Lebensalter Berücksichtigung finde, wegen des Alters diskriminiert zu werden. Er ist u.a. der Auffassung, dass nicht nur das für Berlin bis zum 31. Juli 2011 geltende Bundesbesoldungsgesetz alter Fassung, sondern auch die Modalitäten der Überleitung in das neue Besoldungssystem sowie dessen Regelungen zu dem weiteren Aufstieg in den Besoldungsstufen gegen Unionsrecht verstießen, und beantragt daher, ihn rückwirkend sowie zukünftig nach der höchsten Stufe seiner Besoldungsgruppe zu besolden. Das Verwaltungsgericht Berlin hat den EuGH in diesem Zusammenhang um Auslegung der Richtlinie 2000/78/EG über die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ersucht.

Tenor:

1. Art. 3 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ist dahin auszulegen, dass die Besoldungsbedingungen der Richter in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen.

2. Die Art. 2 und 6 Abs. 1 der Richtlinie 2000/78 sind dahin auszulegen, dass sie nationalen Rechtsvorschriften wie den

im Ausgangsverfahren fraglichen entgegenstehen, nach denen sich das Grundgehalt eines Richters bei seiner Einstellung ausschließlich nach seinem Lebensalter richtet.

3. Die Art. 2 und 6 Abs. 1 der Richtlinie 2000/78 sind dahin auszulegen, dass sie nationalen Rechtsvorschriften wie den im Ausgangsverfahren fraglichen, die die Modalitäten der Überleitung von Richtern, die bereits vor dem Inkrafttreten dieser Rechtsvorschriften ernannt worden sind, in ein neues Besoldungssystem festlegen und vorsehen, dass die Besoldungsstufe, der sie nunmehr zugeordnet werden, allein auf der Grundlage des nach dem alten Besoldungssystem erworbenen Grundgehalts ermittelt wird, nicht entgegenstehen, obgleich dieses alte System auf einer Diskriminierung wegen des Alters des Richters beruhte, weil die mit diesen Rechtsvorschriften verbundene Ungleichbehandlung durch das Ziel gerechtfertigt sein kann, den Besitzstand zu schützen.

4. Die Art. 2 und 6 Abs. 1 der Richtlinie 2000/78 sind dahin auszulegen, dass sie nationalen Rechtsvorschriften wie den im Ausgangsverfahren fraglichen, die die Modalitäten des Aufstiegs der Richter, die bereits vor dem Inkrafttreten dieser Rechtsvorschriften ernannt worden sind, in einem neuen Besoldungssystem festlegen und vorsehen, dass den Richtern, die zum Zeitpunkt der Überleitung in das neue System bereits ein bestimmtes Lebensalter erreicht haben, ab einer bestimmten Gehaltsstufe ein schnellerer Gehaltsanstieg verschafft wird als den zum Überleitungsstichtag jüngeren Richtern, nicht entgegenstehen, weil die mit diesen Rechtsvorschriften verbundene Ungleichbehandlung nach Art. 6 Abs. 1 dieser Richtlinie gerechtfertigt sein kann.

5. Das Unionsrecht schreibt unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens nicht vor, den diskriminierten Richtern rückwirkend einen Betrag in Höhe des Unter-



schieds zwischen ihrer tatsächlichen Besoldung und der Besoldung nach der höchsten Stufe ihrer Besoldungsgruppe zu zahlen.

Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob alle vom Gerichtshof in seiner Rechtsprechung aufgestellten Voraussetzungen für eine unionsrechtliche Haftung der Bundesrepublik Deutschland erfüllt sind.

6. Das Unionsrecht steht einer nationalen Vorschrift wie der im Ausgangsverfahren fraglichen nicht entgegen, nach

der ein nationaler Richter Ansprüche auf Geldleistungen, die sich nicht unmittelbar aus dem Gesetz ergeben, zeitnah, nämlich vor dem Ende des laufenden Haushaltsjahrs, geltend machen muss, wenn diese Vorschrift weder gegen den Äquivalenzgrundsatz noch gegen den Effektivitätsgrundsatz verstößt. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob diese Voraussetzungen im Ausgangsverfahren erfüllt sind.

Zugang zum Telefonverzeichnis eines Gerichts

OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 6. Mai 2015, Az.: 8 A 1943/13

Leitsätze:

1. Nach dem Informationsfreiheitsgesetz NRW besteht kein Anspruch auf Zugang zur vollständigen Telefonliste eines Verwaltungsgerichts.

2. a) Soweit die Telefondaten der Richterinnen und Richter betroffen sind, scheidet der Anspruch jedenfalls am Schutz öffentlicher Belange nach § 6 Satz 1 Buchst. a IFG NRW.

b) Das allgemeine Bekanntwerden dieser Durchwahlnummern würde die Funktionsfähigkeit des Gerichts beeinträchtigen, weil unmittelbare telefonische Kontaktaufnahmen mit Richtern die gerichtsintern vorgesehenen Arbeitsabläufe umgingen und zu einer nachhaltigen Störung der richterlichen Arbeit führen könnten.

3. Der Herausgabe aller – namentlich zugeordneten – Telefonnummern der nichtrichterlichen Gerichtsangehörigen steht der Schutz personenbezogener Daten entgegen, solange bzw. soweit diese hierzu nicht ihre Einwilligung erteilt haben.

Telefonliste des SG Berlin

VG Berlin, Urteil vom 11. November 2015, Az.: 2 K 44.14

Aus den Gründen:

[...] II. Die Klage ist aber nur teilweise begründet. Der Kläger hat gegen den Beklagten einen Anspruch auf Neubescheidung seines Antrags auf Zugang zu den dienstlichen Durchwahlnummern und E-Mail-Adressen der Richterinnen und Richter sowie der Geschäftsstellenmitarbeiterinnen/-mitarbeiter des Sozialgerichts Berlin in der Fassung, die dort zum Zeitpunkt der Stellung des Informationsantrags – am 20. November 2013 – vorhanden waren. Im Übrigen ist die Klage unbegründet. Ob der Kläger Zugang zu den genannten Durchwahlnummern und E-Mail-Adressen erhält, hängt allein vom Ergebnis einer vom Beklagten noch durchzuführenden Beteiligung der vom Informationsantrag des Klägers erfassten Mitarbeiter des Beklagten ab. Soweit ein solches Beteiligungsverfahren bisher unterblieben ist, ist der Bescheid des Beklagten vom

4. Dezember 2013 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 17. März 2014 rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO); mangels Spruchreife kann das Gericht nach § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO allerdings nur die Verpflichtung des Beklagten aussprechen, den Antrag des Klägers auf Gewährung von Informationszugang unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden.

Grundlage des Neubescheidungsanspruchs des Klägers ist § 3 Abs. 1 IFG Bln. Danach hat jeder Mensch nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den in § 2 IFG Bln genannten öffentlichen Stellen nach seiner Wahl ein Recht auf Einsicht in oder Auskunft über den Inhalt der von der öffentlichen Stelle geführten Akten. Zu den öffentlichen Stellen des § 2 Abs. 1 IFG Bln zählen auch die Gerichte, wobei nach § 2 Abs. 1 Satz 2 IFG Bln für die Gerichte dieses Gesetz nur gilt, soweit sie Verwaltungsaufgaben erledigen.

1. Die Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 IFG Bln liegen vor. Der Kläger gehört als natürliche Person zum anspruchsberechtigten Personenkreis. Das Sozialgericht Berlin ist bezogen auf die in Listen enthaltenen Durchwahlnummern und E-Mail-Adressen seiner Mitarbeiter eine nach § 2 Abs. 1 IFG Bln informationspflichtige öffentliche Stelle. Die begehrten Informationen unterfallen den Verwaltungsaufgaben des Gerichts, denn die Listen werden von der Gerichtsverwaltung bereitgestellt und gepflegt. Ebenso wie die Bereitstellung der Telefonanlage und -apparate stellt das Führen einer Telefon- und E-Mailliste eine Aufgabe der Gerichtsverwaltung dar. Entgegen der Auffassung des Beklagten ist das Informationsbegehren auch nicht deshalb der Rechtsprechung zuzuordnen, weil der Kläger sich mit den begehrten Informationen eine weitere unmittelbare Kommunikationsmöglichkeit in den von ihm oder Dritten geführten Rechtsstreitigkeiten verschaffen will. Denn maßgeblich ist nach § 2 Abs. 1 Satz 2 IFG Bln, ob das Gericht mit den begehrten Informationen Verwaltungsaufgaben erledigt, was objektiv zu bestimmen ist, nicht aber, zu welchem Zweck der Kläger die Informationen zu verwenden beabsichtigt. Dies würde zu zufälligen Ergebnissen führen, je nachdem, ob ein Kläger einen Verwendungszweck angibt oder nicht (ausdrücklich offengelassen



zum IFG NRW: OVG Münster, Urteil vom 6. Mai 2015 – OVG 8 A 1943.13 – juris Rn. 42 ff.).

Bei den Listen handelt es sich auch um Akten im Sinne des § 3 Abs. 2 IFG Bln. Akten im Sinne dieses Gesetzes sind unter anderem alle schriftlich oder elektronisch festgehaltenen Gedankenverkörperungen und sonstigen Aufzeichnungen, soweit sie amtlichen Zwecken dienen. Der Begriff der Akte ist danach umfassend zu verstehen; erfasst sind neben den Informationen, die die materielle Verwaltungstätigkeit betreffen, auch die Informationen, die der organisatorischen Verwaltungstätigkeit der öffentlichen Stelle zuzuordnen sind. Nur eine solche Auslegung wird dem in § 1 IFG Bln normierten Zweck des Gesetzes, ein umfassendes Informationsrecht gegenüber öffentliche Stellen zu schaffen, gerecht (vgl. für den Geschäftsverteilungsplan der Senatsverwaltung für Justiz: Urteil der Kammer vom 3. Mai 2006 – VG 2 A 136.05 – UA S. 4; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27. Januar 2011 – OVG 12 B 69.07 – UA S. 9; beschränkt auf materielle Verwaltungstätigkeit OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. Dezember 2006 – OVG 7 B 9.05 –). Die vom Kläger begehrten Listen sind vom Begriff der Akten erfasst, weil sie die (interne) Erreichbarkeit der „Mitarbeiter“ des Sozialgerichts Berlin sicherstellen sollen und damit Teil der verwaltungsinternen Organisation sind.

Die Listen existieren beim Beklagten auch in der vom Kläger begehrten Form. Die Telefonliste ist beim Beklagten als Excel-Tabelle vorhanden. Soweit in ihr weitere Daten enthalten sind, können diese durch bloße Herausnahme/Schwärzung der nicht vom Informationsbegehren erfassten Informationen (Arbeitsgebiet und Zimmernummer) getrennt werden. Die E-Mail-Adressen liegen beim Beklagten im Programm Microsoft Outlook auf einem LDAP-Server vor. Die E-Mail-Adressen können vom mit Zugangsrechten ausgestatteten Systemadministrator exportiert und ausgedruckt werden. Da der Kläger mit der Klage nur den Zugang zu den Listen mit dem Stand 20. November 2013 erreichen kann, obliegt es dem Beklagten, diese entsprechend zu rekonstruieren.

2. Gründe, den vom Kläger mit der Klage begehrten Informationszugang insgesamt zu versagen, liegen derzeit nicht vor. Das Berliner Informationsfreiheitsgesetz enthält anders als das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes oder beispielsweise das des Landes Nordrhein-Westfalen (vgl. hierzu OVG Münster, Urteil vom 6. Mai 2015, a.a.O., juris) keinen Ausschlussgrund für Fälle, in denen das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit (u.a. die Funktionsfähigkeit des Gerichts) beeinträchtigen könnte. Damit kommt hier einzig § 6 IFG Bln als Ausschlussgrund in Betracht. Ob § 6 IFG Bln dem Informationsbegehren entgegensteht, kann vom Gericht allerdings zum maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung nicht entschieden werden, weil die Sache noch nicht spruchreif ist. Zwar ist das Gericht bei rechtlich gebundenen Entscheidungen – wie der vorliegenden – grundsätzlich zur Herstellung der Spruchreife verpflichtet. Jedoch ist das Gericht hier aus materiell-rechtlichen Gründen gehindert, die Spruchreife herbeizuführen. Denn § 6 IFG Bln setzt die vorherige Beteiligung der vom Informationsantrag des Klägers betrof-

fenen Mitarbeiter des Beklagten voraus, die das gerichtliche Verfahren nicht ersetzen kann. Vom Ausgang dieses „Beteiligungsverfahrens“ hängt ab, ob dem Kläger der begehrte Informationszugang zu gewähren ist.

Nach § 6 Abs. 1 IFG Berlin besteht das Recht auf Akteneinsicht oder Aktenauskunft nicht, soweit durch die Akteneinsicht oder Aktenauskunft personenbezogene Daten veröffentlicht werden und tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, dass überwiegend Privatinteressen verfolgt werden oder der Offenbarung schutzwürdige Belange der Betroffenen entgegenstehen und das Informationsinteresse (§ 1) das Interesse der Betroffenen an der Geheimhaltung nicht überwiegt. Die Norm enthält zwei Varianten, in denen die Veröffentlichung personenbezogener Daten ausgeschlossen ist, einerseits dann, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, dass überwiegend Privatinteressen verfolgt werden und andererseits der Offenbarung schutzwürdige Belange der Betroffenen entgegenstehen. Hinzu treten muss in beiden Varianten noch, dass das Informationsinteresse (§ 1) das Interesse an der Geheimhaltung nicht überwiegt. Diese Abwägung ist in beiden Varianten vorzunehmen, wobei die Abwägung in der Regel zugunsten des Geheimhaltungsinteresses ausfällt, wenn mit der Akteneinsicht oder -auskunft überwiegend Privatinteressen verfolgt werden (vgl. Urteil der Kammer vom 14. Dezember 2006 – VG 2 A 53.06 – juris).

Die streitgegenständlichen Listen des Beklagten betreffen personenbezogene Daten. Personenbezogene Daten sind Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlicher Person (§ 4 Abs. 1 BlnDSG). Gerade solche Daten enthalten die vom Kläger begehrten Listen. In ihnen werden die Namen von bestimmten natürlichen Personen und die ihnen zugeordneten Diensttelefonnummern aufgeführt; die E-Mail-Adressen setzen sich aus den Vor- und Zunamen der Richter/Mitarbeiter zusammen.

Es bestehen nach dem Vorbringen des Klägers auch ausreichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass er überwiegend Privatinteressen verfolgt. Der Kläger macht geltend, dass er die unmittelbare telefonische Kommunikation des Bürgers mit dem Sozialgericht als Ausdruck modernen staatlichen Selbstverständnisses ansieht. Der Bürger sei für kurzfristige Kontaktaufnahmen auf die Durchwahlnummern und die E-Mail-Adressen angewiesen. Der Bürger könne nur über die zentrale Servicenummer Kontakt mit dem Sozialgericht aufnehmen. Damit nimmt er kein dem Zweck des Gesetzes entsprechendes allgemeines Informationsinteresse (vgl. § 1 IFG Bln) in Anspruch. Weder will er mithilfe der Listen die demokratische Meinungs- und Willensbildung fördern noch eine Kontrolle staatlichen Handelns ermöglichen, es geht ihm vielmehr um seine sowie die privaten Interessen Dritter.

Ob das Informationsinteresse des Klägers das Geheimhaltungsinteresse der Betroffenen überwiegt, vermag die Kammer derzeit nicht zu beurteilen, da der Beklagte die Betroffenen nicht gefragt hat. Stimmen diese einer Offenlegung ihrer personenbezogenen Daten zu, überwiegt das



Informationsinteresse des Klägers, mit der Folge, dass die Listen herauszugeben sind; stimmen die Betroffenen dagegen nicht zu, überwiegt das Informationsinteresse nicht, da der Kläger kein besonderes öffentliches Interesse am Zugang zu den in Rede stehenden Informationen, sondern – wie ausgeführt – Privatinteressen verfolgt, nämlich den erleichterten unmittelbaren Kontakt zu Richtern und Mitarbeitern des Sozialgerichts Berlin. Diesem Interesse ist nur ein geringes Gewicht beizumessen. Das Interesse der Richter/Mitarbeiter des Beklagten am Schutz ihrer personenbezogenen Daten hat demgegenüber ein größeres Gewicht. Es ist durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 1 i.V.m. Art. 2 GG) grundrechtlich geschützt. Der Umstand, dass sie in Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben tätig werden, ändert nichts daran, dass personenbezogene Angaben wie Namen, dienstliche Telefonnummern und E-Mail-Adressen mit Klarnamen vom Schutzbereich des informationellen Selbstbestimmungsrechts erfasst werden. Wenn auch diesen Informationen bei „Amtsträgern“ wegen ihres dienstlichen Bezuges kein hoher Schutz zuzuerkennen ist, ist das Interesse nach der gesetzlichen Regelung doch oberhalb des vom Gesetzgeber in § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IFG Bln als in der Regel unerheblich bewerteten Geheimhaltungsinteresses von Amtsträgern, die an Verwaltungsvorgängen mitwirken, einzuordnen. Das oben dargestellte, gering zu gewichtende private Interesse des Klägers kann sich hiergegen nicht durchsetzen. Es tritt dahinter zurück.

Der Informationszugang ist auch nicht – ohne Beteiligung der Betroffenen – nach § 6 Abs. 1, 2. Alt. IFG Bln zu versagen. Die Fallgruppen des § 6 Abs. 2 Satz 1, 2. Alt. IFG Bln, wonach der Offenbarung personenbezogener Daten schutzwürdige Belange der Betroffenen in der Regel nicht entgegenstehen, sind nicht einschlägig, weshalb auch hier nach die Frage des Informationszugangs von der Zustimmung der Betroffenen abhängt.

Die hier betroffenen Richterinnen und Richter sowie Geschäftsstellenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter sind nicht an einem Verwaltungsverfahren oder einem sonstigen Ver-

fahren im Sinne des § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a IFG Bln beteiligt. Als Verfahren kommt hier lediglich der Vorgang der Erstellung und Pflege der Telefon- und E-Mail-Liste in Betracht, woran sie ersichtlich nicht mitgewirkt haben. Auch § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IFG Bln ist nicht einschlägig. Hiernach stehen der Offenbarung personenbezogener Daten schutzwürdige Belange der Betroffenen in der Regel nicht entgegen, soweit sich aus einer Akte die Mitwirkung eines bestimmten Amtsträgers oder einer bestimmten Amtsträgerin an Verwaltungsvorgängen, dessen oder deren Name, Titel, akademischer Grad, Beruf, innerdienstliche Funktionsbezeichnung, dienstliche Anschrift und Rufnummer ergeben. Die hier Betroffenen sind nicht Amtsträger, die an Verwaltungsvorgängen mitgewirkt haben. Nicht jeder Mitarbeiter oder Amtsträger ist schon wegen der Eigenschaft als dort Beschäftigter auch Amtsträger im Sinne des § 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 IFG Bln. Andernfalls wäre die Beschränkung auf „Mitwirkung eines bestimmten Amtsträgers oder einer bestimmten Amtsträgerin an Verwaltungsvorgängen“ überflüssig.

Der Beklagte hat daher das Verwaltungsverfahren insoweit nochmals – nunmehr unter Beteiligung der Betroffenen – durchzuführen und den Akteneinsichtsanspruch des Klägers erneut zu bescheiden. Soweit die Zustimmung eines Betroffenen nicht erteilt wird, sind die personenbezogenen Daten in der jeweiligen Liste unkenntlich zu machen oder abzutrennen (vgl. § 12 IFG Bln). [...]

Die Berufung ist wegen grundsätzlicher Bedeutung der Auslegung des § 2 Abs. 1 Satz 2 IFG Bln und des Aktenbegriffs sowie der Rechtsfrage zuzulassen, ob im Rahmen des § 6 Abs. 1, 1. Alt. IFG Bln eine Interessenabwägung vorzunehmen ist (§ 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).

Hinweis der Redaktion: Zum Zugang zum Telefonverzeichnis eines Gerichts auch VG Berlin, Urteil vom 11. 11. 2015 – VG 2 K 44.14 – (nicht rechtskräftig)

Flugbegleitung als besoldungsrechtliche Erfahrungszeit

Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17. September 2015, Az.: OVG 4 B 23.13

Leitsätze:

1. Zur Anerkennung von Erfahrungszeiten für Richter und Staatsanwälte nach § 38a Abs. 1 Nr. 3 Alternative 2 BBesG Bln.
2. Für den Erwerb der nach § 9 Nr. 4 des Deutschen Richtergesetzes notwendigen sozialen Kompetenz sind nur solche Tätigkeiten förderlich, bei denen der persönliche Umgang mit anderen Menschen im Vordergrund steht und der soziale Kontakt prägend ist.

Aus den Gründen:

Die zulässige Berufung des Beklagten ist begründet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Unrecht stattgegeben. Die [...] auf Anerkennung von Erfahrungszeiten für die Ausbildung und Tätigkeit als Flugbegleiter sowie die Tätigkeit als Fluggastabfertiger gerichtete Klage ist zwar zulässig, aber unbegründet. Die angefochtenen Bescheide sind rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 VwGO). Dem Kläger steht kein Anspruch auf Anerkennung dieser Erfahrungszeiten zu.



[...] Nach § 38a Abs. 1 Nr. 3 BBesG Bln werden Zeiten einer Tätigkeit in einem anderen Beruf als demjenigen des Rechtsanwalts oder einer sonstigen juristischen Tätigkeit als Erfahrungszeiten bis zu fünf Jahren anerkannt, wenn während dieser Zeiten für die Ausübung des Richteramtes förderliche Kenntnisse oder Erfahrungen erworben werden konnten (Alternative 1) oder die Tätigkeit für den Erwerb der nach § 9 Nr. 4 Deutsches Richtergesetz – DRiG – erforderlichen sozialen Kompetenz förderlich sein konnte (Alternative 2). Die in Bezug genommene Regelung des § 9 Nr. 4 DRiG bestimmt, dass in das Richterverhältnis nur berufen werden darf, wer über die erforderliche soziale Kompetenz verfügt.

Zwar hat der Kläger Zeiten einer Tätigkeit in einem anderen Beruf und in einer für diesen Beruf vorgeschriebenen Ausbildung dadurch ausgeübt, dass er [...] zum Flugbegleiter ausgebildet wurde und anschließend [...] in dieser Funktion tätig war, was ebenso einen anderen nicht-juristischen Beruf darstellt wie seine Tätigkeit als Fluggastabfertiger [...]. Die damaligen Tätigkeiten des Klägers konnten jedoch für den Erwerb der nach § 9 Nr. 4 DRiG notwendigen sozialen Kompetenz nicht förderlich sein.

1. Beim Begriff der Förderlichkeit für den Erwerb der notwendigen sozialen Kompetenz handelt es sich um einen auslegungsbedürftigen unbestimmten Rechtsbegriff, der vollständig gerichtlich überprüfbar ist. Maßgebend für die Auslegung ist der in der Norm zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, wie er sich aus dem Wortlaut der Vorschrift und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den er hineingestellt ist. Der Erfassung des objektivierten Willens des Gesetzgebers dienen die anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung aus dem Wortlaut der Norm, der Systematik, ihrem Sinn und Zweck sowie aus den Gesetzesmaterialien und der Entstehungsgeschichte, die sich gegenseitig ergänzen und unter denen keine einen unbedingten Vorrang vor einer anderen hat (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. März 2013 - 2 BvR 2628/10 u.a. -, juris Rn. 68). In der Zusammenschau dieser Auslegungsgesichtspunkte ergibt sich, dass der unbestimmte Rechtsbegriff in der Weise auszulegen ist, dass für eine nach § 38a Abs. 1 Nr. 3 BBesG Bln anrechenbare Erfahrungszeit nicht jede Tätigkeit in einem früheren Beruf oder einer darauf bezogenen Ausbildung genügt, die einzelne Aspekte der sozialen Kompetenz zu stärken vermochte, sondern dass die Tätigkeit vielmehr in individualisierender Weise den Kontakt zu einem anderen Menschen in seiner ganzen Persönlichkeit und nicht nur in einer eng abgegrenzten sozialen Funktion zum Gegenstand haben musste. Für den Erwerb der nach § 9 Nr. 4 DRiG notwendigen sozialen Kompetenz sind nur solche Tätigkeiten förderlich, bei denen der persönliche Umgang mit anderen Menschen im Vordergrund steht und der soziale Kontakt prägend ist.

a) Schon der Wortlaut des § 38a Abs. 1 Nr. 3 BBesG Bln legt eine einschränkende Auslegung der Anerkennung von für den Erwerb der notwendigen sozialen Kompetenz förderlichen Vordienstzeiten nahe, weil danach gerade nicht jede Tätigkeit anerkannt wird. Zudem spricht § 38a Abs. 1 Nr. 3 BBesG Bln lediglich im Singular von der „notwendigen so-

zialen Kompetenz“, nicht von mehreren Kompetenzen oder einem Kompetenzbündel. Dies deutet darauf hin, dass die möglicherweise relevanten Vortätigkeiten nicht bloß einzelne Aspekte sozialer Fertigkeiten trainieren, sondern die vielschichtige soziale Kompetenz insgesamt stärken sollten.

Bei dieser sozialen Kompetenz muss es sich gerade um die nach § 9 Nr. 4 DRiG notwendige Kompetenz handeln. Damit werden Charaktereigenschaften und Fähigkeiten bezeichnet, die zur Wahrnehmung des Richteramtes außer der rein fachlichen Qualifikation notwendig sind (vgl. Silberkuhl in: Fürst u.a., Gesamtkommentar Öffentliches Dienstrecht, Band I, § 9 DRiG Rn. 25). Dazu gehört das Einfinden in das Kollegialgericht und die Fähigkeit, auf die Verfahrensbeteiligten einzugehen und auch ihre außerhalb oder hinter dem juristischen Streit liegenden Interessen angemessen zu würdigen (vgl. Schmidt-Räntsch, Deutsches Richtergesetz, 6. Auflage, 2009, § 9 Rn. 23).

Die Tätigkeit muss zudem für den Erwerb der notwendigen sozialen Kompetenz förderlich sein können. Eine Tätigkeit ist „förderlich“, wenn sie für die Dienstausbildung nützlich ist, also wenn diese entweder erst aufgrund der früher gewonnenen Fähigkeiten und Erfahrungen ermöglicht oder wenn sie jedenfalls erleichtert und verbessert wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. März 2002 - 2 C 4.01 -, juris Rn. 13).

b) Der unter systematischen Gesichtspunkten vorzunehmende Vergleich der Anerkennung von Vortätigkeiten als Erfahrungszeiten gemäß § 38a Abs. 1 Nr. 3 BBesG Bln mit den anderen Erfahrungszeiten vermittelnden Alternativen des § 38a Abs. 1 BBesG Bln bestätigt dieses Verständnis.

Ausgangspunkt ist dabei das von § 9 DRiG festgelegte Anforderungsprofil. Danach darf in das Richterverhältnis nur berufen werden, wer zusätzlich zu seiner Eigenschaft als Deutscher (§ 9 Nr. 1 DRiG) und seiner Bereitschaft, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten (§ 9 Nr. 2 DRiG), zum einen die erforderlichen Fachkenntnisse besitzt, welche durch die Befähigung zum Richteramt nachgewiesen werden (§ 9 Nr. 3 DRiG), zum anderen über die erforderliche soziale Kompetenz verfügt (§ 9 Nr. 4 DRiG). Die Tätigkeit als Richter oder Staatsanwalt verlangt also einerseits besondere fachliche Kenntnisse, andererseits besondere soziale Kompetenz, wobei beides auch durch Tätigkeiten außerhalb der Justiz erworben werden kann. Folgerichtig betreffen die von § 38a Abs. 1 BBesG Bln vorgesehenen Erfahrungszeiten zum einen Zeiträume, in denen die juristischen Fachkenntnisse vertieft und erweitert werden konnten, zum anderen Phasen, die für den Erwerb der sozialen Kompetenz förderlich sein konnten.

Bei den ersten beiden Nummern des § 38a Abs. 1 BBesG Bln steht die Vertiefung und Erweiterung fachlicher Kenntnisse im Vordergrund. Sowohl die in § 38a Abs. 1 Nr. 1 BBesG Bln genannten Zeiten einer juristischen Tätigkeit im Dienst eines öffentlich-rechtlichen Dienstherrn als auch die in Nr. 2 aufgeführten Tätigkeiten als Rechtsanwalt, Notar oder einer juristischen Tätigkeit bei einem privatrechtlichen Arbeitgeber sind dadurch gekennzeichnet, dass hier die



Vertiefung oder Erweiterung der Fachkenntnisse im Zentrum der Tätigkeit stehen, mögen daneben auch noch andere Qualifikationen, etwa betriebswirtschaftlicher Art, erworben werden. Dies deutet darauf hin, dass in vergleichbarer Weise bei der hier in Frage stehenden Tätigkeit gemäß § 38a Abs. 1 Nr. 3 BBesG Bln ebenfalls der Erwerb der für das Richteramt gemäß § 9 DRiG erforderlichen Qualifikationen im Mittelpunkt der Tätigkeit zu stehen hat, allerdings in diesem Fall nicht derjenige der Fachkenntnisse gemäß § 9 Nr. 3 DRiG, sondern der erforderlichen sozialen Kompetenz nach § 9 Nr. 4 DRiG. Der Erwerb und die Anwendung sozialer Kompetenz darf daher nicht nur eine Randerscheinung des jeweiligen Berufs sein, sondern muss diesen prägen. Dies ist vor allem bei Berufen aus dem sozialen, erzieherischen, pflegerischen und Bildungsbereich die Regel, kann aber auch bei anderen Berufen auftreten, bei denen in vergleichbarer Weise die Auseinandersetzung mit der Persönlichkeit anderer Menschen und die Bewältigung sozialer Konflikte im Vordergrund stehen.

[...]

c) Die Entstehungsgeschichte des § 38a Abs. 1 Nr. 3 BBesG Bln spricht ebenfalls für diese Interpretation. Die Regelung, die in der früher bundeseinheitlich geltenden Fassung des Bundesbesoldungsgesetzes, die noch auf das Lebensalter abstellte, nicht enthalten war, geht zurück auf den Entwurf eines Gesetzes zur Besoldungsneuregelung für das Land Berlin und zur Änderung des Landesbeamtenversorgungsgesetzes, der vom Senat in das Abgeordnetenhaus von Berlin eingebracht wurde (Abgeordnetenhaus Drucksache 16/4078). Soweit in den Gesetzesmaterialien von einer „relativ großzügige[n] Anerkennung von ‚Vor-Erfahrungszeiten‘, auch für nicht-juristische Tätigkeitsfelder“ (Abgeordnetenhaus Drucksache 16/4078, S. 40), die Rede ist, bezieht sich dies, wie der Kontext verdeutlicht, auf die Regelung als solche, deren Großzügigkeit sich darin manifestiert, dass überhaupt eine Anerkennung von nicht-juristischen Tätigkeitszeiten abgesehen von dem Nachteilsausgleich der Nummern 4 und 5 sowie der Kinderbetreuung und tatsächlichen Pflege naher Angehöriger der Nummern 6 und 7 erfolgt. Denn durch diese Regelung werden immerhin Tätigkeiten in einem nicht-juristischen Beruf für die Anrechnung der richterlichen Erfahrungszeit der Beschäftigung als Rechtsanwalt oder Notar, die offensichtlich auf den Beruf des Richters vorbereitet, gleichgestellt. Dabei erfolgt auch keine anteilige, sondern eine vollständige Anrechnung, wie sich aus dem Gebrauch des Wortes „wenn“ an Stelle von „insoweit“ in § 38a Abs. 1 Nr. 3 BBesG Bln ergibt. Mit anderen Worten soll es für die Dauer der Erfahrungszeit gemäß § 38a Abs. 1 BBesG Bln keine Rolle spielen, ob diese in einer Tätigkeit als Rechtsanwalt oder in einer anderen Beschäftigung gemäß § 38a Abs. 1 Nr. 3 BBesG Bln zurückgelegt wurde. Dies legt es aber entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nahe, für die andere Beschäftigung zumindest einen vergleichbaren Beitrag zum Erwerb der nach § 9 Nr. 4 DRiG erforderlichen sozialen Kompetenz zu fordern, wie die Vortätigkeit in einem juristischen Kernberuf zu den Fachkenntnissen nach § 9 Nr. 3 DRiG beiträgt.

Zudem ist unter entstehungsgeschichtlichen Aspekten zu bedenken, dass mit der Umstellung von einer am Lebensalter anknüpfenden hin zu einer an Erfahrungszeiten orientierten Besoldung zugleich ein Wechsel des gesetzlichen Besoldungssystems verbunden war. Diesen Systemwechsel unterliefe eine Auslegung, die beinahe jede Vortätigkeit als für den Erwerb der notwendigen sozialen Kompetenz förderlich anerkennen würde und damit im Ergebnis dem bisher maßgeblichen Lebensalter wieder nahezu entspräche. [...]

d) Auch der Sinn und Zweck der Regelung des § 38a Abs. 1 Nr. 3 BBesG Bln legt im Ergebnis eine Begrenzung der Tätigkeitszeiten, die für den Erwerb der nach § 9 Nr. 4 DRiG notwendigen sozialen Kompetenz förderlich sein können, nahe. Diese Bestimmung, die von den Anforderungen des Richteramtes ihren Ausgangspunkt nimmt, verfolgt verschiedene Ziele:

Soweit die Konkurrenzfähigkeit des Landes Berlin gesichert werden soll, geschieht dies bereits durch die Vorschrift als solche, ohne eine besonders weite Interpretation zu erfordern. Denn die Regelungen für den Bereich des Bundes in § 28 und § 38 BBesG, an die § 38a BBesG Bln nach dem Willen des Gesetzgebers anknüpfen soll (vgl. Abgeordnetenhaus Drucksache 16/4078 S. 39), enthalten eine vergleichbare Anerkennungsmöglichkeit nicht.

In der Sache zielt § 38a Abs. 1 Nr. 3 BBesG Bln darauf ab, auch solche überdurchschnittlich geeignete Bewerberinnen und Bewerber zu gewinnen, die die erforderliche soziale Kompetenz durch eine Vortätigkeit auf nichtjuristischen Berufsfeldern gewonnen haben (vgl. Abgeordnetenhaus Drucksache 16/4078 S. 39 f.). Anknüpfungspunkt sind die „besonderen Anforderungen“ des Richteramtes, so dass nur solche Vortätigkeiten in Betracht kommen können, die geeignet sind, die soziale Kompetenz nicht nur in Teilaspekten, sondern insgesamt zu stärken.

Sofem diese Vorschrift daneben auch das Ziel verfolgt, eine bürgerfreundliche, funktionsfähige Justiz zu gewährleisten, sind deren spezifische Anforderungen in den Blick zu nehmen. Justizförmige Entscheidungen zeichnen sich durch eine besondere Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls aus, weshalb die dafür erforderliche soziale Kompetenz insbesondere durch solche Tätigkeiten erworben werden kann, die jedenfalls auch den jeweiligen Einzelfall in den Blick nehmen und nicht durch eine Entscheidung „nach Schema F“ geprägt sind. Dies engt den Kreis der für die notwendige soziale Kompetenz förderlichen Tätigkeiten auf diejenigen ein, welche in individualisierender Weise den Kontakt zu einem anderen Menschen in seiner ganzen Persönlichkeit und nicht nur in einer eng abgegrenzten sozialen Funktion zum Gegenstand haben.

2. Diesen Anforderungen genügten die Ausbildung des Klägers zum Flugbegleiter [...], seine anschließende Tätigkeit in diesem Beruf [...] sowie seine Berufstätigkeit als Fluggastabfertiger [...] nicht.

[...]



Der [...] Beruf des Flugbegleiters erfasst nicht den Kontakt zu anderen Menschen in deren ganzer Persönlichkeit, sondern hat für einen allenfalls wenige Stunden umfassenden Zeitraum die Beziehung zu den Fluggästen in deren sozialer Rolle als Flugreisende zum Gegenstand. Das Gesamtbild der Tätigkeit des Flugbegleiters wird wesentlich durch standardisierte Serviceleistungen geprägt, nicht durch das Eingehen auf die Besonderheiten des Einzelfalls. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Ausbildung zum Flugbegleiter eine über die später in diesem Beruf geforderte Praxis hinausgehenden soziale Kompetenz vermittelt, zumal die Ausbildung im Fall des Klägers gar nur gut drei Wochen dauerte.

Das Gleiche hat für die Tätigkeit als Fluggastabfertiger zu gelten, wobei ein noch kürzerer Kontakt zu dem einzelnen

Fluggast als bei der Tätigkeit als Flugbegleiter besteht, der in noch geringerem Umfang die Möglichkeit zum Aufbau einer persönlichen Beziehung zwischen beiden eröffnet.

[...]

Die Zulassung der Revision beruht auf § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO in Verbindung mit § 127 Nr. 2 Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG). Die Frage, welche Vortätigkeiten im Sinne des § 38a Abs. 1 Nr. 3 BBesG Bln als Erfahrungszeiten anzurechnen sind, ist für eine Vielzahl von Richtern, die vor Berufung in das Richterverhältnis andere nicht-juristische Tätigkeiten ausgeübt haben, von Bedeutung. Diese Frage ist bislang höchstrichterlich noch nicht entschieden worden.



18. Deutscher Verwaltungsgerichtstag

Hamburg 2016

1. bis 3. Juni 2016
CCH – Congress Center Hamburg
Am Dammtor / Marseiller Str.

www.verwaltungsgerichtstag2016.de

