



# BDVR-Rundschreiben

Zeitschrift für die Verwaltungsgerichtsbarkeit

## Aus dem Inhalt

- Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit im historischen und internationalen Vergleich
- Elektronischer Rechtsverkehr und elektronische Aktenführung in der mündlichen Verhandlung
- Interview mit Eva Kühne-Hörmann

## Impressum

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

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

**Redaktion** | Dr. Florian von Alemann, Rudolf Böcker,  
Alice Fertig, Antonia Kästle, Markus Rau, Dr. Justus Rind,  
Rautgundis Schneider, Christiane Knoop,  
Dr. Robert Ullerich

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

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

**Adressänderungen an** | RiVG Dr. Florian von Alemann,  
Haus des Rechts, Kronenstr. 73, 10117 Berlin,  
finanzen@bdvr.de

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

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

**Erscheinungsweise** | viermal jährlich

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

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

ISSN | 2511-7599

## BDVR-Rundschreiben 4 | 2019

VORWORT .....	3
<b>VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT</b>	
Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit im historischen und internationalen Vergleich .....	4
Elektronischer Rechtsverkehr und elektronische Aktenführung in der mündlichen Verhandlung .....	8
Die Flüchtlingskrise und ihre personalwirtschaftlichen Auswirkungen .....	10
<b>IM GESPRÄCH</b>	
Interview mit der Hessischen Ministerin der Justiz, Eva Kühne-Hörmann .....	12
<b>EUROPA</b>	
Die italienische Verwaltungsgerichtsbarkeit .....	14
Mit dem EJTN in Slowenien .....	16
Aktuelle Entscheidungen des EuGH und des EGMR .....	19
<b>AUS DEN LANDESVERBÄNDEN</b>	
70 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit für das Land Nordrhein-Westfalen .....	21
<b>PERSONALIA</b>	
Personalnachrichten aus dem BVerwG .....	23
Wechsel an den Spitzen der bremischen Verwaltungsgerichte .....	24
<b>RECHTSPRECHUNG</b>	
Anspruch auf amtsangemessene Alimentation; Auslegung von Erklärungen, BVerwG vom 21.02.2019 .....	25
Richterlicher Bereitschaftsdienst, VG Chemnitz vom 16.04.2019 .....	26
<b>VERWALTUNGSGERICHTSTAG</b>	
Kleiner Veranstaltungstag in Saarbrücken vom 14. bis 15. Mai 2020 .....	36

### Information zur nächsten Ausgabe

Die Redaktionssitzung für das Heft 1 | 2020 findet im Januar 2020 statt. Abgabeschluss für Beiträge und Artikel ist der 10.01.2020. Artikel und Fotos bitte per E-Mail an Markus Rau, redaktion@bdvr.de.



Liebe Leserinnen und Leser,

in dieser Ausgabe schlagen wir einen Bogen durch die Geschichte: Beginnend mit einem Bericht über die Tagung »Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit im historischen und internationalen Vergleich«, über einen Blick auf 70 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen bis hin zum elektronischen Rechtsverkehr. Eine Konstante ist dabei der Zugang zu den Verwaltungsgerichten. Während im Deutschen Bund und bis ins 20. Jahrhundert hinein noch um den rechtlichen Zugang und die Möglichkeit zur Geltendmachung individueller Rechte gestritten wurde, geht es heute eher um den tatsächlichen Zugang im Sinne eines schnellen, einfachen Kontakts zum Gericht. Welche Maßnahmen für diesen Zugang rein praktisch notwendig sind, können Sie im Artikel von Philipp Hetzel über elektronischen Rechtsverkehr und elektronische Aktenführung in der mündlichen Verhandlung lesen.

Auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit in anderen Staaten wird in dem Bericht über die Tagung »Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit im historischen und internationalen Vergleich« vorgestellt. Besonders ins Auge fällt dabei Italien. Die italienische Verwaltungsgerichtsbarkeit weist zahlreiche Unterschiede zur deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit auf. Bemerkenswert fand ich beispielswei-

se, dass sich nur Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit, erfahrene Rechtsanwälte oder Verwaltungsbeamte auf Stellen an den italienischen Verwaltungsgerichten bewerben dürfen. Zum Zuge kann im Weiteren nur kommen, wer vier schriftliche Prüfungen erfolgreich ablegt.

Obwohl wir inhaltlich diesmal fast ohne Asylrecht auskommen, hinterlässt die Flüchtlingskrise in Form der Personalstatistik ihre Spuren in diesem Heft. Über die aktuelle Zahl der Richterinnen und Richter in Deutschland berichtet Martin Fleuß. Und die klassischen Themen Prozessrecht, Digitalisierung und Nachwuchsgewinnung dürfen natürlich auch nicht fehlen – Lesen Sie dazu das Interview mit der hessischen Justizministerin, Eva Kühne-Hörmann.

Viel Spaß beim Lesen wünscht Ihnen Ihr

Dr. Robert Seegmüller  
Vorsitzender

Bericht über die Tagung an der Deutschen Richterakademie Trier

## Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit im historischen und internationalen Vergleich

Im Rundschreiben 2/2017 war ein Bericht über die Tagung »Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit im historischen und europäischen Vergleich« zu lesen, die im Herbst 2016 vom Sächsischen Staatsministerium der Justiz an der Deutschen Richterakademie in Trier ausgerichtet worden war. Der Bericht schloss mit den lobenden Worten, dass die Tagung durchaus gewinnbringend gewesen und eine Fortsetzung bereits in Planung sei. Auch wenn sich der Titel »Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit im historischen und internationalen Vergleich« auf den ersten Blick kaum von demjenigen drei Jahre zuvor unterscheiden schien, würde es dem Inhalt nicht gerecht werden, die Tagung eine Wiederholung zu nennen. Denn anders als zahlreiche turnusmäßig wiederkehrende Tagungen an der Deutschen Richterakademie, die einer relativ festen Struktur folgen und über die Jahre nur in Details Änderungen erfahren, ist diese Tagung vollständig umgestaltet worden. Angesichts des großen Erfolgs der Tagung von 2016 war das an sich weder nötig noch zu erwarten. Eine Fortsetzung im engeren Sinne oder bloße Wiederholung sollte es aber gerade nicht sein und war es auch nicht. Vielmehr waren dank des Engagements des Tagungsleiters **Dr. Bert Schaffarzik**, Präsident des Verwaltungsgerichts Chemnitz, die Themen, Referate und Dozenten so gewählt, dass man, ohne an der Tagung in 2016 teilgenommen zu haben, problemlos »einsteigen« konnte, aber auch als »Wiederholungstäter« viel Neues erfuhr. Und um es vorwegzunehmen – es war auch dieses Mal eine überaus gewinnbringende Tagung.

Trotz aller Umgestaltungen unverändert blieben die schon im Titel der Tagung herausgehobenen Grundkonstanten aus Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in vergleichender Betrachtung – sowohl historisch als auch über den nationalen Tellerrand hinaus. Die historische Dimension wurde anhand des Reichskammergerichts und des Reichshofrats und der Entwicklungen in Preußen und Württemberg sowie der Biographie von Bill Drews erörtert. Lag der internationale Vergleich 2016 noch bei Österreich, Großbritannien, Frankreich, Luxemburg und Italien, wurde nun über Frankreich, die Vereinigten Staaten, Schweden, Finnland, Belgien, Spanien, Lateinamerika und den Südkaukasus sowie über Probleme des Rechtsstaatsexports gesprochen. Im Abschnitt Verwaltungsrecht ging es schließlich um das Verständnis von Verwaltung und Daseinsvorsorge für den Notstand. Insgesamt also ein sehr weiter Themenkreis für

eine abwechslungsreiche Woche in Trier, einschließlich eines Ausflugs nach Brüssel zum Belgischen Staatsrat.

Der erste Tag war für die historischen Themen reserviert. Den Anfang machte **Rechtsanwalt Dr. Johannes Schäffer** (Berlin), dessen preisgekrönte rechtshistorische Dissertation über die »Justizfähigkeit von Individualrechten« 2017 erschienen war, mit einem Vortrag zur Vorgeschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Alten Reich und im Deutschen Bund. Er erinnerte daran, dass auch die früheste Zeit und selbst der Absolutismus nicht frei von Individualrechtsschutz auch des Untertanen gegen die Obrigkeit war. Allerdings gab es hier noch kein Verständnis für das öffentliche Recht. Das Rechtsverhältnis zwischen Obrigkeit und Untertan wurde vielmehr als Teil des römisch-rechtlich geprägten Aktionen-Verhältnisses als System von Rechten und Gegenrechten verstanden. Diese Rechte knüpften zum einen an naturrechtlich geprägte »natürliche Freiheiten« an, zum anderen an »wohlerworbene« Rechte. Aus heutiger Sicht sind auch die Anfänge des reichsrechtlichen Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz in jener Zeit zu finden. Der Landesherr konnte das Privileg, der Gerichtsbarkeit des Reiches bei der Klage eines Untertanen nicht unterworfen zu sein, nur gegen die Gewährung eines den Mindeststandards des Reiches entsprechenden Rechtsschutzes innerhalb seines Territoriums erwerben. Erwies sich dieser als unzureichend, blieb subsidiär der Zugang zu den Gerichten des Reiches weiter eröffnet: dem Reichskammergericht in Wetzlar und dem Reichshofrat in Wien, die beide jeweils über eine universelle Zuständigkeit verfügten. Insoweit fiel nur die Zeit zwischen der Auflösung des Alten Reiches durch den Reichsdeputationshauptschluss und den Justizgesetzen von 1877 aus dem Rahmen, weil es in der Zeit des Deutschen und des Norddeutschen Bundes und in den Anfangsjahren des Kaiserreiches keine überstaatliche oder überterritoriale Gerichtsbarkeit gab.

An diese Grundlegung knüpfte **Prof. Dr. Martin Ibler** (Konstanz) mit seiner Darstellung der Modelle der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland zwischen 1863 und 1945 an. Die ersten Jahre waren – wie, was der internationale Vergleich zeigt, heute noch in manchen Staaten – von der Frage geprägt, ob der Zugang zur Verwaltungsgerichtsbarkeit aufgrund einer Enumeration von Zuständigkeiten oder einer Generalklausel gewährt wird, ob der subjektive Rechtsschutz oder die objektive Richtigkeitskontrolle im Vordergrund steht, ob Laienrichter mitwirken, ob der Rechtsschutz

gleichermaßen die Abwehr von Beeinträchtigungen oder auch die Gewährung von Begünstigungen erfasst und ob der Schwerpunkt der gerichtlichen Kontrolle formelle oder materielle Fragen betrifft. Am Beginn stand dabei wie heute noch in Frankreich und einigen französisch beeinflussten Ländern die auf einem strengen Verständnis der Gewaltenteilung fußende Position, dass die Rechtskontrolle der Verwaltung innerhalb der Verwaltung durch besondere eigenständige Spruchkörper stattfinden müsse, nicht aber durch die Dritte Gewalt. Mit der Einrichtung von Verwaltungsgerichtshöfen und Oberverwaltungsgerichten ab 1863 bewegte sich dieses Pendel aber endgültig in Richtung der Justiz. Dabei standen sich zunächst noch das süddeutsche Modell, das auf der Grundlage einer Generalklausel seiner Zuständigkeit auf den Schutz subjektiver Rechte beschränkt war und die Ermessenskontrolle ausschloss, und das norddeutsche Modell, das nur in den ausdrücklich vorgesehenen Fällen den Zugang zum Gericht ermöglichte, dann aber eine objektive Kontrolle einschließlich der Ermessenskontrolle bot, gegenüber.

Zum Abschluss des Tages erwies sich **Richter am Bundesverwaltungsgericht a.D. Prof. Dr. Jörg Berkemann** (Hamburg/Berlin) als profunder Kenner von Leben und Werk von Bill Drews. Er stellte ihn als Verwaltungsbeamten und -richter aus der Zeit zwischen Bismarck und Nationalsozialismus vor, der heute vor allem noch durch das klassische Polizeirechtslehrbuch »Drews/Wacke« bekannt ist. Geboren im Jahr vor der Reichsgründung, promoviert mit 22 Jahren (mit einer Dissertation von 48 Seiten zur »Banknote und ihrer Stellung zum Gelde«) wurde er mit 27 Jahren Regierungsassessor und blieb mit Stationen als Landrat, Ministerialbeamter, Regierungspräsident, Unterstaatssekretär und schließlich Preußischer Innenminister lange Jahre in der Verwaltung. Er fiel vor allem durch qualitativ hochwertige Gesetzentwürfe zum Verwaltungsrecht und der Verwaltungsmodernisierung auf und durch das Fehlen von politischen Überzeugungen oder gar Eifer. Beinahe hätte er sogar Weltgeschichte geschrieben: Im Auftrag der Reichsregierung legte Drews am 01.11.1918 Kaiser Wilhelm II. den freiwilligen Rücktritt nahe und wurde von diesem hinausgeworfen. Sein apolitischer Charakter machte ihn später für die Republik tragbar. 1921 wurde er Präsident des Preußischen Oberverwaltungsgerichts und Vorsitzender des für Polizeirecht zuständigen III. Senats. In diesem Amt blieb er bis zu seiner Pensionierung im April 1937; ein Nachfolger wurde nicht mehr ernannt. 1927 erscheint sein Lehrbuch zum Polizeirecht in erster Auflage, und 1931 war er der geistige Vater der polizeilichen Generalklausel, die erstmals im preußischen Polizeiverwaltungsgesetz enthalten war und mit Modifikationen auch in den heutigen Regelungen gilt. Der unpolitische Beamte, Minister und Richter starb im Februar 1938.

Den Auftakt zum internationalen Vergleich machte **Univ.-Prof. Dr. Claus Dieter Classen** (Universität Greifswald) mit dem Thema Verwaltungsgerichtsbarkeit als Verwaltungskontrolle – zu Geschichte und Gegenwart der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich. Vor drei Jahren war das Thema quasi als Vororttermin im Rahmen eines Ausflugs nach Strasbourg an das dortige Tribunal administratif behandelt worden. Aber auch ohne diesen Abstecher wusste der Referent Interessantes zu berichten. So finden wir in unserem

Nachbarland mit Montesquieu auch den Ideengeber für den anderen großen Typ der Verwaltungskontrolle, die Verwaltungsgerichte als Teil der Verwaltung. Von ihm inspiriert verboten die Revolutionäre 1790 den Gerichten jede Einmischung in die Tätigkeit der Verwaltung. Knapp 10 Jahre später wurde der Staatsrat (Conseil d'Etat) gegründet, der Entwürfe für Gesetze und Verordnungen verfassen und Schwierigkeiten innerhalb der Verwaltung bewältigen sollte. Er bildet auch das Vorbild für viele andere oberste Verwaltungsgerichte einschließlich des EuGH. Bis 1872 machte der Staatsrat im Rahmen seiner Kompetenz zur Behebung von Schwierigkeiten nur Vorschläge gegenüber der Regierung. Erst danach wurde er selbst rechtsprechend tätig. Lange Zeit war es den Verwaltungsgerichten auch nicht möglich, der Verwaltung Weisungen zu erteilen. Entsprechend lag der Schwerpunkt ihrer Arbeit in Anfechtungssituationen. Verpflichtungsklagen wurden erst unter dem Einfluss europäischer Anforderungen an einen effektiven Rechtsschutz möglich. Auf diese ist auch die Verbesserung des Eilrechtsschutzes im Jahr 2000 zurückzuführen, zumal die Anfechtungsklage in Frankreich auch heute keine aufschiebende Wirkung hat. Weitere auffällige Unterschiede zur deutschen Gerichtspraxis sind der Beibringungsgrundsatz, die Zurückhaltung gegenüber Rechtsgesprächen in der mündlichen Verhandlung und der sehr knappe Text von Revisionsentscheidungen.

Vom romanischen Rechtskreis ging der Blick in den common-law-Bereich und über die Grenzen Europas hinweg: Grundstrukturen des Verwaltungsrechts und des Verwaltungsrechtsschutzes in den USA war das Thema von **Univ.-Prof. em. Dr. Eberhard Schmidt-Aßmann** (Heidelberg). Auf andere Art als das französische weicht das von ihm vorgestellte US-amerikanische System von Verwaltung und Verwaltungsrechtsschutz von unseren Vorstellungen ab. Weite Teile dessen, was wir als Kernbereiche des Verwaltungsrechts verstehen, etwa das Polizeirecht und das Kommunalrecht, werden in der dortigen Verwaltungsrechtswissenschaft kaum thematisiert. Dies hängt allerdings auch mit der dezentralen Struktur der Rechtssetzung zusammen. Das Vorhandensein einer kaum überschaubaren Zahl an Normgebern erschwerte die Systematisierung, die in dem richterrechtlich geprägten common law ohnehin ein anderes Gewicht hat. Wesentlich größere Bedeutung in der Literatur und dem gesellschaftlichen Diskurs haben dagegen die in Deutschland kaum denkbaren unabhängigen rechtssetzenden Behörden. In den USA wird von jeher darüber diskutiert, wie einerseits die Regierung Einfluss auf diese Behörden nehmen kann und andererseits deren Handlungen demokratisch legitimiert werden. Mit Donald Trump im Weißen Haus hat diese Diskussion nicht nur neu an Fahrt aufgenommen, sie hat auch die politischen Positionen erstaunlich verschoben. Betonten bis dahin Konservative den Wert der Unabhängigkeit solcher Behörden, die nur durch die Ernennung des Behördenleiters durch den Präsidenten demokratisch rückgekoppelt sind, und forderten Liberale mehr politischen Einfluss auf diese Behörden, ist es heute nahezu umgekehrt. Mit den personellen Veränderungen am Supreme Court ist eine Stärkung der Exekutive nicht unwahrscheinlich geworden. Das Einfallstor dazu sind strengere Anforderungen an

die gesetzliche Ermächtigung zur Rechtssetzung durch die Behörden. Und auch für die bisher weitgehend zulässigen Bürgerklagen von Interessengruppen könnten Einschränkungen bevorstehen, weil sie eben kein eigenes Recht geltend machen und damit nicht an einem Rechtsstreit teilnehmen, der von Verfassungs wegen die Voraussetzung für die Anrufung der Gerichte ist.

Noch internationaler wurde es anschließend beim Referat von **Prof. Dr. Rainer Grote** (Heidelberg), der über die Situation des Verwaltungsrechts in Südamerika berichtete: Zwischen Rio Grande und Kap Hoorn wurden Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrecht im 19. und 20. Jahrhundert mal aus Europa, mal aus Nordamerika rezipiert, entfalteten jedoch über Jahrzehnte hinweg kein eigenständiges Leben. Verwaltungsrechtswissenschaftler befassen sich noch heute intensiv mit der verwaltungsrechtlichen Lehrbuchliteratur aus Frankreich, Spanien, Portugal und Italien, aber kaum mit der Rechtssetzung und Judikatur der eigenen Länder. Diese gilt als kasuistisch und daher wissenschaftlich unattraktiv. In der Folge fehlen der Gerichtsbarkeit in Verwaltungsrechts-sachen, die in der Regel innerhalb der Zivilgerichtsbarkeit ausgeübt wird, die wissenschaftliche Dogmatik und das Selbstbewusstsein, um der Verwaltung Richtung und Grenzen aufzuzeigen. Sie beschränkt sich weitgehend auf die Kontrolle formaler Mängel von Verwaltungsentscheidungen und prüft die materielle Rechtslage nur selten. Erst seit dem Ende der Militärdiktaturen entwickelt sich die Interpretation des Verwaltungsrechts weg von der reinen Textbezogenheit hin zu einer teleologischen Auslegung. Und auch erst seit dieser Zeit wurde mit der Regelung von Verwaltungsverfahrensgesetzen eine wichtige Bedingung für eine effektive Kontrolle der Verwaltungen geschaffen.

Über die historische Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Schweden und Finnland referierte **Univ.-Prof. Dr. Heikki Pihlajamäki** (Helsinki). Auch hier hat die Verwaltungsgerichtsbarkeit ihren historischen Ursprung wie im Alten Reich in den Untertanenprozessen. Ihre Weiterentwicklung erfolgte aber nicht in einem kontinuierlichen Prozess. Vor allem in Finnland ist sie von den großen historischen Umbrüchen dieses Landes – Zugehörigkeit zu Schweden bis 1806 – Provinz des russischen Zarenreiches bis 1917 – Republik seit 1919 – geprägt worden.

Über das Werden und Wirken der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Spanien informierte **Univ.-Prof. Dr. Silvia Díez Sastre** (Madrid). Diese ist dem französischen Modell nachgebildet und besitzt eine Allzuständigkeit für »alles Verwaltungsrechtliche«, weshalb in Spanien auch keine eigenständige Finanzgerichtsbarkeit existiert. Die Geschichte der spanischen Verwaltungsgerichtsbarkeit reicht bis ins 19. Jahrhundert zurück. Erste wichtige Wegmarke im 20. Jahrhundert war die Verwaltungsgerichtsordnung von 1956. Mit dem an die Verfassung von 1978 anknüpfenden Organgesetz der Judikative wurde die Verwaltungsgerichtsordnung im demokratischen Sinne verfassungskonform ausgelegt. Die neue VwGO des Jahres 1998 schließlich berücksichtigte auch die Grundrechte, insbesondere das allgemeine Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz einschließlich der Ermessenskontrolle. An der Spitze der Verwaltungsgerichtsbarkeit steht das höchste spanische Gericht, das Tribunal Supremo,

dessen 3. Kammer diejenige für Verwaltungstreitsachen bildet und als Revisionsinstanz, in einigen Fällen auch in erster Instanz, tätig wird. Unterhalb des Tribunal Supremo ist der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz zweigeteilt: Bundesgerichte kontrollieren das Handeln von Bundesbehörden, Gerichte der Provinzen das Handeln der Regionen und Kommunen. In ganz Spanien gibt es – gemessen an der Bevölkerungszahl von knapp 47 Mio. Einwohnern – verhältnismäßig wenige, nämlich nur ca. 600 Verwaltungsrichter.

Den Höhepunkt der rechtsvergleichenden Perspektive bot die Exkursion zum belgischen **Conseil d'Etat** nach Brüssel, wo die Geschichte und Gegenwart des belgischen Verwaltungsprozesses auf dem Programm standen. Die in gut eineinhalb Stunden in fließendem Deutsch gehaltenen Vorträge und die Führung durch das Stadtpalais, in dem der Conseil residiert, waren die weite Anreise wert. Nach Empfang und Begrüßung durch den Ersten Vorsitzenden Roger Stevens und den Generalauditor Luc Vermeire wurde über die Geschichte des Staatsrats in Belgien und dessen Organisation im Allgemeinen gesprochen. Der Staatsrat in seiner heutigen Form gründet auf einem Gesetz von 1946. 1993 wurde er auch in der Verfassung verankert. Dem Staatsrat gehörten zunächst 15 Staatsräte an, die durch ein Auditoriat unterstützt wurden. Seit 1971 sind die Auditoren bei der Erstellung von Gutachten unabhängig. Heute wird der Staatsrat aus 44 Staatsräten gebildet, denen 80 Auditoren zuarbeiten. Er besteht aus 14 Kammern, davon vier in der Gesetzgebungs- und zehn in der Rechtsprechungsabteilung. Die Gesetzgebungsabteilung überwacht die formelle und juristische Qualität von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Föderalbehörde (quasi Bundesrecht) und der Gemeinschaften und Regionen (quasi Landesrecht). Es besteht – außer bei sehr dringlichen Verordnungen – eine Begutachtungspflicht. Eine solche gilt nicht bei Parlamentsinitiativen, es sei denn, 1/3 der Parlamentsmitglieder verpflichten den Parlamentspräsidenten, eine Begutachtung zu beantragen. Von September 2018 bis August 2019 hatte der Staatsrat 2.340 Gutachtensaufträge zu bearbeiten, von denen 94 % Gesetze, der Rest Verordnungen betrafen. Auch wenn die Gutachten nicht verbindlich sind, besteht allgemeiner Konsens, dass die Regierung angibt, ob sie ein Gutachten beachtet hat oder nicht und begründet dies letzterenfalls. Der »Mehrwert« der Begutachtung vorab ist nicht von der Hand zu weisen: Unabhängige Prüfer »warnen« im Vorhinein vor juristischen Problemen, ermöglichen und fördern, da sie kein Letztentscheidungsrecht besitzen, den Dialog und die nochmalige Reflexion im Parlament, tragen zur Vermeidung späterer Prozesse und Rechtsstreitigkeiten bei und verbessern nicht zuletzt die Qualität und Verständlichkeit von Rechtsnormen. Da es in Belgien keine allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit, sondern nur einige Verwaltungs-sondergerichte gibt, so für Ausländersachen und für flämische Umweltstreitigkeiten, kommt der Rechtsprechungsabteilung des Staatsrats eine erhebliche Bedeutung für den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz zu, der erstinstanzlich durch eine interne Überprüfung innerhalb der Verwaltung erfolgt, obwohl kein allgemeines Widerspruchsverfahren wie bei uns existiert. Bei Nichtigkeitsklagen ist der Staatsrat erstinstanz-

lich zuständig; er ist zweitinstanzliches Gericht für – im Übrigen – zulassungsfreie Revisionen gegen die internen Überprüfungsentscheidungen der Verwaltungsbehörden und gegen Entscheidungen der Verwaltungs-sondergerichte. Revisionen fallen pro Jahr im Schnitt etwas mehr als 2.400 an (Tendenz steigend wegen der Schaffung weiterer Verwaltungs-sondergerichte); bei Nichtigkeitsklagen sind es um die 400. Es gibt noch zwei weitere Materien, für die die Rechtsprechungsabteilung des Staatsrats zuständig ist, nämlich für Kommunalwahlbeschwerden und für Entschädigungsgesuche wegen außergewöhnlicher Schäden, ohne dass die Verwaltung schuldhaft gehandelt hätte. Hierunter fallen z.B. Impfschäden. Ist hingegen ein Verschulden der öffentlichen Hand gegeben, entscheiden die ordentlichen Gerichte über die Entschädigung.

Der Verwaltungsteil der Tagung begann mit dem sozial- und verwaltungswissenschaftlichen Thema »Verwaltung verstehen«. **Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Seibel** (Konstanz) veranschaulichte anhand von drei Fallbeispielen »aus dem wahren Leben« das Spannungsverhältnis zwischen normgebundenem und pragmatischem Handeln, welches sich am Maßstab der Vertretbarkeit und Angemessenheit orientiert. Pragmatisches Verwaltungshandeln bedeutet aber mehr als (bloße) Nachvollziehbarkeit, es muss sich auch als verantwortungsvoll und verantwortbar erweisen. Die klassische Konstellation von Regel und Ausnahme wirken, so der Professor für Politik- und Verwaltungswissenschaft, als dem Pragmatismus förderlich, denn die Ausnahme als Abweichung von der Routine ist der ideale Anwendungsfall für pragmatische Entscheidungen.

**PD Dr. Athanasios Gromitsaris** (Dresden) berichtete von dem Forschungsprojekt Privatisierung im Wirtschaftsverwaltungsrecht und institutionelle Resilienz. Im Kern ging es um die Eignung von ÖPP-Vereinbarungen zur Gewährleistung einer Notversorgung in Krisenzeiten. Die These ist, so auf bestehende private Logistiksysteme zurückgreifen zu können und Fälle der Verschmutzung von Trinkwasser, des Treibstoffmangels oder des Ausfalls elektronischer Zahlungssysteme besser zu bewältigen. Ergebnisse der Untersuchung liegen bisher noch nicht vor.

Den letzten Tagungsabschnitt bildete die Rechtsberatung ausländischer Staaten bei der Schaffung verfahrensrechtlicher und verwaltungsprozessualer Normen und der Etablierung verwaltungsgerichtlicher Strukturen. Zunächst berichtete **Dr. Jens Deppe** (GIZ, Eschborn) über die Schaffung von Verwaltungsgerichtsbarkeiten in den südkaukasischen Staaten Georgien, Armenien und Aserbeidschan. Dort existierte zunächst kein Verwaltungsrecht im eigentlichen Sinne. In sowjetischer Tradition beschränkte sich das Verwaltungsrecht auf das Recht der Ordnungswidrigkeiten.

Eine klare Trennung zwischen privatem und öffentlichem Recht gab es ebensowenig wie eine solche zwischen Verwaltungs- und Strafrecht. Dazu kamen Defizite bei der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit der Gerichte. Ein Gesetzesvorbehalt war nicht existent. Unbekannt waren auch die klassischen Institute des allgemeinen Verwaltungsrechts wie Verwaltungsakt, Verwaltungsvertrag und Ermessensausübung und deren Überprüfung. Aus dem vorhandenen Befund resultierten die Reformziele, nämlich die Einrichtung einer effizienten Verwaltung, die Stärkung der Justiz und mit beidem verbunden die Schaffung von Rechtssicherheit. Die Kodifizierungsanstrengungen führten am frühesten in Georgien zu Ergebnissen, wo bereits im Jahr 2000 sowohl ein VwVfG als auch eine VwGO verabschiedet wurden; Armenien folgte in den Jahren 2001 (VwVfG) und 2007 (VwGO). Am längsten dauerte es in Aserbeidschan (2009 VwVfG, 2011 VwGO). Die Erfolgsquoten bei Klagen des Bürgers gegen die Verwaltung sind vergleichsweise hoch. Das verdeutlicht, dass in der Verwaltung noch einiges im Argen liegt. Aktuell haben die Verwaltungsgerichte in den drei Staaten mit hohen Eingangszahlen und – damit einhergehend – mit langen Verfahrenslaufzeiten zu kämpfen.

Zum Abschluss der Tagung ging es **Univ.-Prof. Dr. Karl-Peter Sommermann** (Speyer) um rechtskulturelle Herausforderungen internationaler Rechtsberatung. Er beleuchtete gleichsam das theoretisch-abstrakte Fundament dessen, was sein Vorredner aus der Sicht der Praxis geschildert hatte. Der »Rechtsstaatsexport« bedarf bestimmter organisatorischer Voraussetzungen wie das Vorhandensein von Kooperationspartnern, der Formulierung des Beratungsziels und der Kenntnis der aktuellen Rechtslage. Inhaltlich orientiert sich die Rechtsberatung am eigenen Rechtssystem des Beraters, zieht aber auch Rechtsvergleiche und gemeinsame überstaatliche Maßstäbe heran. Rechtsanleihen und Rechtstransfers sind aber Grenzen gesetzt. Praktische Beratungsbeispiele aus Thailand und Afghanistan sowie die Erfahrungen bei der Erarbeitung eines Musterkodex für den Verwaltungsrechtsschutz rundeten das informative Referat ab.

Auch wenn der Tagungsleiter **PräsVG Dr. Bert Schaffartzik** (Chemnitz) dieses Mal nicht als Referent selbst in die Bresche springen musste, ist es doch seinem Rekrutierungsgeschick und Organisationstalent zu verdanken, dass auch diese Tagung ein voller Erfolg wurde. Fortsetzung folgt – hoffentlich.

---

**Claudia Protz**, Vorsitzende RichterIn am VG, Karlsruhe, und **Dr. Andreas Stadler**, Ministerialrat, Sächsisches Staatsministerium der Justiz, Dresden

---

## Anforderungen an die Ausstattung eines Sitzungssaals am Beispiel des VG Bayreuth

# Elektronischer Rechtsverkehr und elektronische Aktenführung in der mündlichen Verhandlung

Die Einführung der elektronischen Gerichtsakte im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist beschlossene Sache: Nach § 55b Abs. 1a Satz 1 VwGO werden die Prozessakten spätestens ab dem 01.01.2026 elektronisch geführt. Die elektronische Aktenführung ist die notwendige Ergänzung zum elektronischen Rechtsverkehr, wie ihn § 55a VwGO und die Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) regeln. Nur so wird künftig eine zeitgemäße Bearbeitung verwaltungsgerichtlicher Verfahren ohne Medienbrüche und Friktionen sinnvoll möglich sein.

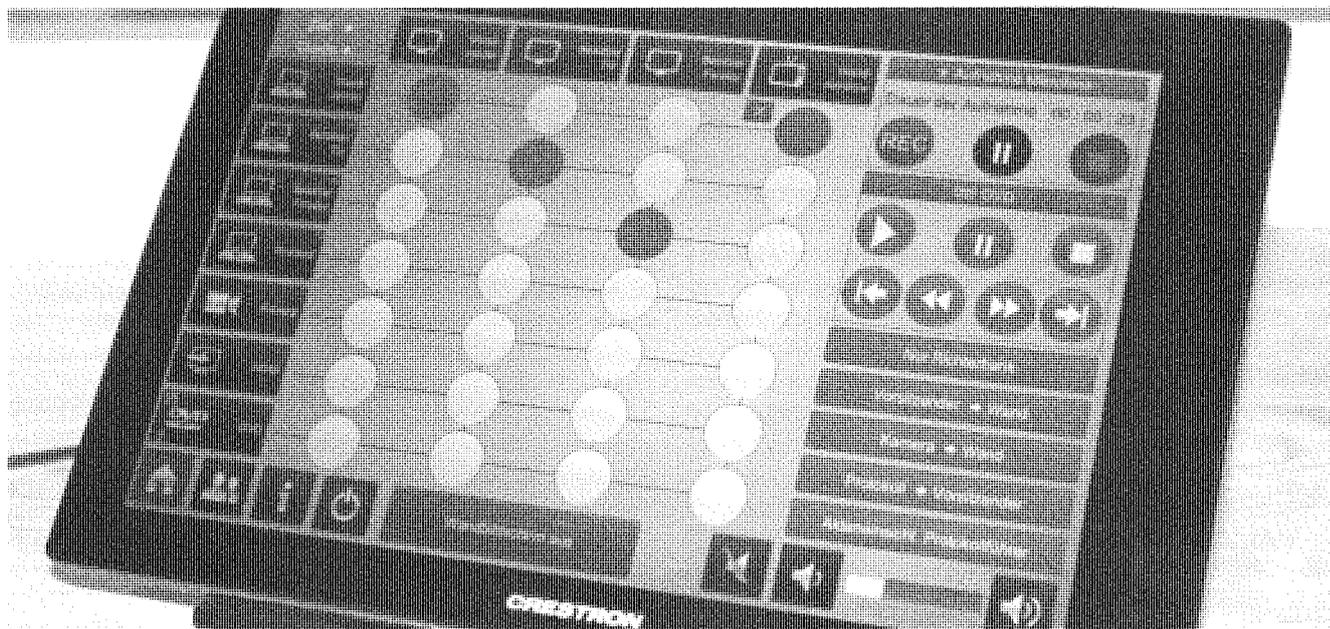
Neben den Herausforderungen bei der technischen Ausstattung der richterlichen Arbeitsplätze und derjenigen des nichtrichterlichen Personals muss die elektronische Akte auch in der mündlichen Verhandlung im Sitzungssaal zur Verfügung stehen. Gleichzeitig sollte die bisher bestehende Flexibilität einer Papierakte in der mündlichen Verhandlung erhalten bleiben, sei es, dass Verfahrensbeteiligte Schriftsätze oder andere Dokumente (in »konventioneller« oder elektronischer Form) vorlegen, sei es, dass mit ihnen Teile der Gerichts- oder Behördenakte eingesehen und besprochen werden können. Daneben eröffnet § 160a ZPO, der nach § 105 VwGO im verwaltungsgerichtlichen Verfahren Anwendung findet, Möglichkeiten zur Aufzeichnung des Protokolls auf Ton- bzw. Datenträgern. Eine entsprechende technische Ausstattung des Sitzungssaales sollte all dies ermöglichen.

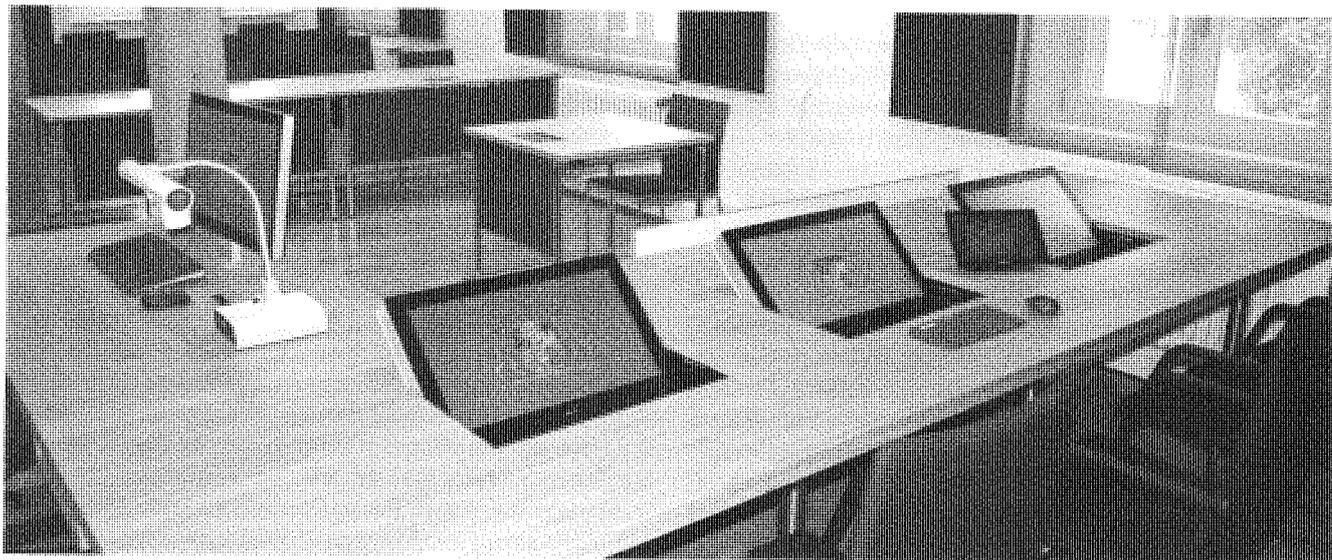
Im Zuge der ohnehin notwendigen baulichen Erneuerung eines der Sitzungssäle am Bayerischen Verwaltungsgericht Bayreuth bestand im vergangenen Jahr die Gelegenheit, diesen Saal auch mit der für den Einsatz der elektronischen Akte

und den elektronischen Rechtsverkehr erforderlichen technischen Ausstattung auszurüsten. Da das Verwaltungsgericht Bayreuth das erste bayerische Verwaltungsgericht war, das eine solche Ausstattung erhalten sollte, gab es – abgesehen von einzelnen Projekten der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Bayern – nur wenige Anhaltspunkte oder Vorgaben für den Umfang und die Ausgestaltung einer solchen Ausstattung. Unter laufender Einbindung der Nutzer des Saales aus dem richterlichen wie dem nichtrichterlichen Personal und großem Engagement der für die Gerichts-EDV zuständigen Mitarbeiter konnte daher eine auf die spezifischen Bedürfnisse der Verwaltungsgerichtsbarkeit angepasste Lösung entwickelt werden. Der Saal weist nun folgende Besonderheiten auf:

- ein 90-Zoll-Wandmonitor hinter der Richterbank für Beteiligte und Öffentlichkeit
- ein schwenkbar angebrachter 65-Zoll-Wandmonitor an der Seitenwand für die Richterbank
- an der Richterbank drei MiniPCs mit in der Richterbank versenkbaren Touch-Monitoren, Funktastatur und -maus
- ein MiniPC mit einem um 360 Grad drehbaren Monitor, Funktastatur und -maus für den/die Protokollführer/in
- einen Blu-ray-Player mit USB-Anschluss für die Wiedergabe von Speichermedien von Verfahrensbeteiligten
- eine Dokumentenkamera (Visualizer)
- eine Mikrofonanlage mit sechs Funkmikrofonen, die bei Bedarf im Saal variabel platziert werden können sowie
- eine über ein Bedientablet auf der Richterbank zu steuernde Mediensteuerungsanlage.

Außerdem wurde auch das zum Sitzungssaal gehörende, danebenliegende Beratungszimmer mit einem MiniPC mit





drehbarem Monitor ausgestattet. Die Mediensteuerungsanlage ist ebenfalls im Beratungszimmer untergebracht.

Zudem konnte im Zuge des Umbaus im gleichen Gebäude ein weiterer, kleiner und nur für Einzelrichtersitzungen geeigneter Sitzungssaal eingerichtet werden, der mit einer etwas weniger umfangreichen Ausstattung (ein Wandmonitor, MiniPC auf der Richterbank mit fest stehendem Monitor und Bedientablet) versehen ist. Die Mikrofonanlage hat aber eine Reichweite, die es ermöglicht, die Funkmikrofone in beiden Sitzungssälen alternativ zu verwenden.

Diese technische Ausstattung wird von den Nutzern der Säle inzwischen sehr gut angenommen. Mit der Dokumentenkamera können beliebige Papierdokumente oder Lagepläne auf den Wandmonitoren dargestellt, aber auch als Bilddatei für die Gerichtsakte erfasst werden. Der Blu-ray-Player mit USB-Anschluss, der nicht in das gerichtliche EDV-Netzwerk eingebunden, sondern lediglich ein Bildsignal an die Mediensteuerungsanlage überträgt, kann dazu genutzt werden, Datenträger der Verfahrensbeteiligten unmittelbar und ohne vorherige Überprüfung auf Schadsoft-

ware in der mündlichen Verhandlung zu sichten, ohne die Sicherheit der EDV-Infrastruktur des Gerichts zu gefährden.

Die Mediensteuerung erfolgt über ein intuitiv bedienbares Tablet auf der Richterbank. Diese Steuerung wurde unter Einbindung der Richterschaft individuell gestaltet. Über sie werden die Wandmonitore, die Dokumentenkamera, der Blu-ray-Player und die Mikrofonanlage bedient. Die Mediensteuerungsanlage ermöglicht es, den Bildschirminhalt eines der im Saal vorhandenen MiniPCs auf den Wandmonitoren oder den Monitoren auf der Richterbank anzuzeigen. Auf dem Tablet sind hierfür verschiedene Szenarien vorbelegt, über die Steuerungsmatrix kann aber auch jede andere Darstellungskombination gewählt werden. Zugleich wurden an den Plätzen für die Verfahrensbeteiligten HDMI-Anschlüsse vorgesehen. Diese lassen es dann z.B. auch zu, den Bildschirminhalt des Laptops eines Verfahrensbeteiligten auf dem Wandmonitor oder der Richterbank anzuzeigen. Das Bedientablet verfügt außerdem über eine mit »Wandbildschirm aus« beschriftete Schaltfläche, mit der im »Notfall« sofort alle Wandbildschirme ausgeschaltet werden können.



Vor allem in Asylstreitverfahren, in denen die Behördenakten vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge inzwischen nur noch in elektronischer Form vorgelegt werden, hat sich diese technische Ausstattung bereits bewährt. So ist es beispielsweise möglich, in der mündlichen Verhandlung den Verfahrensbeteiligten Dokumente aus der Behördenakte ohne Medienbrüche auf dem Wandmonitor vorzuhalten oder etwa vom Kläger beschriebene Örtlichkeiten mit den Beteiligten auf dem Satellitenbild zu betrachten.

Auch die Mikrofonanlage wird regelmäßig eingesetzt. Insbesondere bei der Vernehmung von Zeugen oder Sachverständigen stellt dies in der Praxis eine große Entlastung des Vorsitzenden dar. Die Qualität der Tonaufnahme ist auch bei der verwendeten Variante mit nur einer Tonspur so gut, dass die Aufzeichnung stets gut verständlich ist. Die Anlage richtet sich dabei nach der lautesten Geräuschquelle der verwendeten Mikrofone aus und zeichnet primär diese auf.

Die Kosten für die Ausstattung des größeren der beiden Sitzungssäle beliefen sich auf insgesamt gut 81.000 €. Dabei ist aber zu beachten, dass es sich bei den oben angeführten Ausstattungselementen jeweils um selbständige Module handelt, die – von der Mediensteuerung zur Verknüpfung der Komponenten abgesehen – auch jeweils einzeln verwendbar bzw. eben auch verzichtbar sind. Zudem sind bei den einzelnen Modulen jeweils auch Einsparungen durch günstigere Varianten möglich. So könnte z.B. statt der in der Richterbank versenkbaren Monitore auch eine

deutlich günstigere Lösung mit festinstallierten Monitoren gewählt werden. Die weniger umfangreiche technische Ausstattung des erwähnten kleineren Einzelrichter-Sitzungssaales ist dementsprechend nur mit etwa 15.000 € zu veranschlagen.

Die Rahmenbedingungen für eine solche Ausstattung von Sitzungssälen sind naturgemäß an jedem Gericht verschieden. Notwendig ist sie im Hinblick auf die Einführung der elektronischen Aktenführung allemal. Im Vordergrund wird dabei – leider – zumeist das zur Verfügung stehende Budget stehen. Aber auch bauliche Gegebenheiten sollten dabei nicht unterschätzt werden, seien es Anforderungen des Denkmalschutzes in historischen Gerichtsgebäuden oder auch nur die Tragfähigkeit einer Wand, an der ein großer Monitor angebracht werden soll.

Als ganz wesentlich für eine funktionierende Lösung, die von den Nutzern auch akzeptiert wird, hat sich am Verwaltungsgericht Bayreuth die frühzeitige und intensive Einbindung eben dieser Nutzer – Richterschaft wie Protokollführer – in die Entwicklung und Ausgestaltung der Säle herausgestellt. Nur so kann gewährleistet werden, dass im Rahmen des Möglichen eine für alle praxisgerechte und bedienbare Lösung gefunden wird.

---

Philipp Hetzel, Vorsitzender Richter am VG, Bayreuth

---

## Personalstatistik 2016 und 2018\*

# Die Flüchtlingskrise und ihre personalwirtschaftlichen Auswirkungen

Der Beitrag knüpft an die Auswertungen der Statistik »Zahl der Richter, Staatsanwälte und Vertreter des öffentlichen Interesses in der Rechtspflege der Bundesrepublik Deutschland« der Jahre 2006 (BDVR-Rundschreiben 2008, S. 72), 2008 (BDVR-Rundschreiben 2009, 109), 2010 (BDVR-Rundschreiben 2011, 150), 2012 (BDVR-Rundschreiben 2013, 193) und 2014 (BDVR-Rundschreiben 2016, 82) an (vgl. zu den Statistiken 2002 DRiZ 2004, 44 und 2004 BDVR-Rundschreiben 2006, 62).

Die in Arbeitskraftanteilen erhobene »Zahl« der Richterinnen und Richter der Verwaltungsgerichtsbarkeit erlangt ihre Aussagekraft erst in Verbindung mit einer Analyse der Daten der Geschäftsentwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die durch das Statistische Bundesamt (<https://www.destatis.de>) erhoben und in dessen Fachserie 10 Reihe 2.4 – Rechtspflege – Verwaltungsgerichte – (zuletzt für das Jahr 2018 er-

schienen am 20.08.2019) veröffentlicht werden. Ein Blick auf die Anzahl der bei den Verwaltungsgerichten am Ende des jeweiligen Jahres anhängigen Verfahren zeigt, dass der Abwärtstrend, der nicht erst seit der Jahrtausendwende seinen Lauf nahm und im Jahr 2012 mit noch 105.768 anhängigen Verfahren seinen historischen Tiefststand verzeichnete und auch 2015 mit 122.532 Verfahren noch nicht gestoppt zu sein schien, mit den Auswirkungen der »Flüchtlingskrise« nicht nur sein Ende genommen hat, sondern in sein Gegenteil verkehrt wurde. So erhöhte sich die Anzahl der anhängigen Verfahren in den Jahren 2016 auf 189.173 und 2017 auf 338.078. Dieser Wert überstieg selbst den Höchstwert des Jahres 1997 von 335.411 Verfahren. Diese Entwicklung konnte erst im Jahr 2018 dank der immensen Anstrengungen sämtlicher Angehörigen der Verwaltungsgerichte mit einem Rückgang auf 316.576 gestoppt und umgekehrt wer-

\* Die Gesamtstatistik der Anzahl der Richter, Richterinnen, Staatsanwälte, Staatsanwältinnen und Vertreter, Vertreterinnen des öffentlichen Interesses in der Rechtspflege ist unter [https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Justizstatistik/Personal/Personal\\_node.html](https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Justizstatistik/Personal/Personal_node.html) veröffentlicht.

den. Bei den am Ende des Jahres anhängigen asylgerichtlichen Verfahren ist bezogen auf den Zeitraum von 2009 bis 2017 ein kontinuierlicher Anstieg von 9.937 auf 242.088 Verfahren zu verzeichnen. Diese Entwicklung konnte erst zum 31.12.2018 mit einem Rückgang auf 213.845 Verfahren, den immer noch zweithöchsten je statistisch verzeichneten Wert, gewendet werden. Bei den sogenannten »klassischen Materien« ist nach einer rückläufigen Entwicklung in den Jahren 2015 (90.085 Verfahren) und 2016 (85.113 Verfahren) in den Jahren 2017 (95.990 Verfahren) und 2018 (102.731 Verfahren) ebenfalls ein Anstieg der anhängigen Verfahren zu konstatieren, der sich nicht nur, aber auch und gerade im Bereich der ausländerrechtlichen Verfahren widerspiegelt. Die durchschnittliche Verfahrensdauer im Bereich der Hauptsacheverfahren, die sich im Jahr 2013 noch auf 8,7 Monate belief und im Jahr 2014 auf 9,9 Monate angestiegen war, zeichnete in den Folgejahren eine uneinheitliche Entwicklung. Sie betrug 2015 10,1, 2016 9,3, 2017 8,6 und 2018 11,7 Monate. In dem letztgenannten Anstieg schlägt sich die übermäßig starke Belastung der Verwaltungsgerichte statistisch nieder. Wenngleich der Anstieg Anlass zur Sorge gibt, steht die Gerichtsbarkeit im Vergleich zu der bezogen auf das Jahr 2018 ermittelten durchschnittlichen Verfahrensdauer der Sozialgerichte von 15,1 Monaten und der Finanzgerichte von 13,6 Monaten immer noch gut da. Ein verwaltungsgerichtliches Verfahren dauert im Schnitt weiterhin nur unwesentlich länger als ein Zivilrechtsstreit bei einem Landgericht (10,4 Monate). Festzustellen ist indes, dass die Anhangszeiten im Bereich der Hauptsacheverfahren in den einzelnen Ländern insbesondere bei der Durchschnittsdauer der durch Urteil beendeten Verfahren nach wie vor erheblich divergieren. Während die Anzahl der bei den Oberverwaltungsgerichten und Verwaltungsgerichtshöfen in ihrer Funktion als erstinstanzliches Gericht anhängigen Verfahren in den Jahren zwischen 2014 und 2018 nur geringen Schwankungen unterlag, verzeichnen die dort anhängigen Rechtsmittelsachen im gleichen Zeitraum einen kontinuierlichen Anstieg von 10.687 auf zuletzt 18.855 Verfahren. Hierfür maßgeblich verantwortlich ist die Entwicklung bei den asylgerichtlichen Rechtsmittelverfahren. Hier stieg der parallele Wert von 1.124 Verfahren am 31.12.2014 auf 9.824 Verfahren am 31.12.2018. Demgegenüber war bei dem Bundesverwaltungsgericht im gleichen Zeitraum nur eine geringe Schwankungsbreite der jeweils am Ende eines Geschäftsjahres anhängigen Verfahren zu verzeichnen.

Der Anstieg der bei den Verwaltungsgerichten eingehenden Verfahren geht erfreulicherweise mit einem deutlichen Anstieg des bei den Verwaltungsgerichten tätigen richterlichen Personals einher. Den insbesondere aus den Personalübersichten und Mitteilungen der Länder und den Meldungen der Bundesgerichte mit Stand 31.12.2016 beziehungsweise 31.12.2018 erstellten Statistiken des Bundesamts für Justiz über die Zahl der Richterinnen und Richter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Bundesrepublik Deutschland ist zu entnehmen, dass sich der noch im Jahr 2014 zu verzeichnende Rückgang des

Arbeitskraftanteils der Verwaltungsrichterinnen und -richter nicht fortgesetzt hat. Belief sich dieser am 31.12.2004 noch auf den Wert von 2.215,77, so verringerte er sich in der Folgezeit kontinuierlich (2.030,46 am 31.12.2006, 1.928 am 31.12.2008, 1.883,70 am 31.12.2010, 1.861,13 am 31.12.2012, 1.827,70 am 31.12.2014). Die – allerdings unterschiedlich stark ausgeprägte – personalwirtschaftliche Reaktion der Länder auf die »Flüchtlingskrise« führte zum 31.12.2016 und 31.12.2018 zu einer jeweils deutlichen Erhöhung des Arbeitskraftanteils der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter auf 2.009,04 beziehungsweise 2.343,57. Dieser liegt damit zu beiden Stichtagen wieder deutlich höher als die jeweiligen Vergleichswerte der Sozialgerichtsbarkeit (1.903,48 beziehungsweise 1.884,37). Die positive Entwicklung ist maßgeblich geprägt durch die Arbeitskraftanteile der Verwaltungsgerichte der Länder (1.827,70 am 31.12.2010, 1.806,13 am 31.12.2012, 1.772,70 am 31.12.2014, 1.954,04 am 31.12.2016 und 2.286,57 am 31.12.2018), während die entsprechende Entwicklung am Bundesverwaltungsgericht auf niedrigem Niveau stagniert (56,00 am 31.12.2010, 55,00 am 31.12.2012, 55,00 am 31.12.2014, 55,00 am 31.12.2016 und 57,00 am 31.12.2018). Ungebrochen ist der Anstieg des Anteils der Verwaltungsrichterinnen an der Summe der Arbeitskraftanteile (26,01 % am 31.12.2004, 29,55 % am 31.12.2008, 32,47 % am 31.12.2010, 34,21 % am 31.12.2012, 36,60 % am 31.12.2014, 40,92 % am 31.12.2016 und 43,49 % am 31.12.2018). Mit der Einstellungspraxis der Länder korrespondiert auch der beachtliche Anstieg der Arbeitskraftanteile der Proberichterinnen und -richter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit von 120,30 am 31.12.2014 auf 308,82 am 31.12.2016 und auf 509,30 am 31.12.2018. Mit dem Anstieg der Eingangszahlen ist schließlich auch der Anteil der Arbeitskraft der mit Gerichtsverwaltungsaufgaben befassten Kolleginnen und Kollegen sehr deutlich angestiegen (101,25 am 31.12.2004, 102,07 am 31.12.2006, 109,95 am 31.12.2008, 112,87 am 31.12.2010, 115,48 am 31.12.2012, 109,09 am 31.12.2014, 177,08 am 31.12.2016 und 134,85 am 31.12.2018).

Ob sich die hohen Anhangszahlen mit dem derzeitigen richterlichen Personalbestand zeitnah auf den Stand des Jahres 2014 zurückführen lassen werden, wird weiterhin engmaschig zu beobachten sein. Der Erfolg des weiterhin deutlich überobligationsmäßigen Arbeitseinsatzes der Angehörigen der Verwaltungsgerichte wird sich spätestens in der im Herbst 2021 zu erwartenden nächsten Statistik »Zahl der Richter, Staatsanwälte und Vertreter des öffentlichen Interesses in der Rechtspflege der Bundesrepublik Deutschland am 31.12.2020« abbilden. Bis dahin belässt die Geschäftsentwicklung keinerlei Raum für eine Reduzierung des richterlichen wie auch des nichtrichterlichen Personals der Verwaltungsgerichte.

---

**Dr. Martin Fleuß**, Richter am BVerwG, Leipzig

---

## Änderungen im Prozessrecht, Verbeamtung von Referendaren und die Digitalisierung Interview mit der Hessischen Ministerin der Justiz, Eva Kühne-Hörmann

**Das alles beherrschende Thema in der Verwaltungsgerichtsbarkeit war und ist die Asylkrise. Wie ist der Verfahrensstand in Hessen? Welche Maßnahmen ergreifen Sie, um der Verfahrensflut Herr zu werden?**

In Hessen sind wir von Beginn an einen Weg gegangen, der auf technische Innovation bei der Verfahrensbearbeitung, rechtliche Änderungen auf verschiedenen Ebenen, aber auch auf Personalaufwuchs in der Verwaltungsgerichtsbarkeit setzte. Damit sind wir in Hessen erfolgreich. Seit 2018 werden in Hessen deutlich mehr Asylverfahren bearbeitet als neu eingehen. Wir sind dabei, die Eingangsspitzen der Jahre 2016 und 2017 abzuarbeiten. Der Personalaufwuchs seit dem Haushaltsjahr 2016 beträgt insgesamt 62 neue Stellen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

**Sehen Sie gesetzgeberischen Reformbedarf im Asylrecht auf nationaler oder EU-Ebene?**

Ja durchaus, aber nur punktuell im Bereich des Asylprozessrechts. In einer Länderarbeitsgruppe »Asylprozess« wurden unter Mitwirkung Hessens sachgerechte Vorschläge zur Änderung des Asylprozessrechts erarbeitet und von der Justizministerkonferenz beschlossen. Es geht im Wesentlichen darum, zu ermöglichen, schneller Leitentscheidungen der Oberverwaltungsgerichte und des Bundesverwaltungsgerichts zu grundsätzlichen Rechts- oder auch Tatsachenfragen herbeiführen zu können. Namentlich soll es den Verwaltungsgerichten erster Instanz ermöglicht werden, die Berufung selbst im Urteil wegen grundsätzlicher Bedeutung oder Divergenz zuzulassen. Außerdem soll das Bundesverwaltungsgericht im Revisionsverfahren auch über grundsätzliche Tatsachenfragen entscheiden können.

Es wäre nun Sache des Bundes, diese Vorschläge aufzugreifen und ein Gesetzgebungsverfahren einzuleiten. Leider muss man, und das nicht zum ersten Mal, feststellen, dass die Verantwortlichen auf Bundesebene sachgerechte Vorschläge der Länder ignorieren und untätig bleiben.

**Auf dem 19. Verwaltungsgerichtstag in Hessen sprachen Sie von einer Reform der Verwaltungsgerichtsordnung. Wie soll diese konkret aussehen?**

Auch im allgemeinen Verwaltungsprozessrecht der Verwaltungsgerichtsordnung streben wir gemeinsam mit



Eva Kühne-Hörmann, Hessische Ministerin der Justiz

fast allen anderen Landesjustizverwaltungen behutsame Änderungen an, die ebenfalls einen Beitrag für eine effektivere Verfahrensgestaltung leisten können. Es geht im Einzelnen darum, zum Beispiel Regelungen für ehrenamtliche Richterinnen und Richter zu ergänzen oder ein optionales Adhäsionsverfahren für öffentlich-rechtliche Ersatzansprüche einzuführen. Damit könnten im Verwaltungsrechtsweg mit dem Primäranspruch zusammenhängende Sekundäransprüche geltend gemacht werden. Der Kläger soll ein Wahlrecht haben, ob er von dieser Möglichkeit Gebrauch macht oder hinsichtlich der sekundären Ersatzansprüche den ordentlichen Rechtsweg beschreitet. Ein weiterer Vorschlag ist, die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte, um Streitigkeiten über Planfeststellungsverfahren für Landesstraßen, Häfen, Wasserkraftwerke und bergrechtliche Planfeststellungsverfahren zu erweitern. Diese behutsame Erweiterung halte ich für sachgerecht, weil sie der Beschleunigung bedeutsamer infrastruktureller Vorhaben dient. Diese und weitere Vorschläge waren Gegenstand einer erfolgreichen Bundesratsinitiative, die von Hessen unterstützt wurde. Ich hoffe, dass sich im Bundestag eine Mehrheit für den Gesetzentwurf findet.

**Gibt es aus Ihrer Sicht weiteren Reformbedarf im Verwaltungsrecht, zum Beispiel mit Blick auf Planungsverfahren?**

Als Landesjustizministerin habe ich in erster Linie das Prozessrecht im Blick. Die zuvor dargestellten Änderungen der Verwaltungsgerichtsordnung haben gerade auch die Beschleunigung und effektivere Gestaltung von Planungsverfahren zum Gegenstand.

**Im Haushalt 2018/2019 waren 234 neue Stellen in der Justiz in Hessen vorgesehen. Wie viele davon entfallen auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit? Sind diese bereits besetzt? Wie sieht die Personalplanung für die Zukunft aus?**

Im Doppelhaushalt 2018/2019 wurden zunächst 234 Stellen geschaffen und sodann weitere 40 Stellen im Nachtragshaushalt 2019. Von diesen Stellen entfielen 30 auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

**Seit dem Jahr 2000 ist die Zahl der Referendareinstellungen bundesweit um etwa 40 Prozent zurückgegangen und die Pensionierungswelle rollt heran. Der Wettbewerb um gute Absolventen wird darum umso härter. Gerade mit Blick auf die Besoldung hinkt die Justiz der freien Wirtschaft deutlich hinterher. Wie wollen Sie neue Richterinnen und Richter für die hessische Justiz gewinnen?**

Die Gewinnung neuer Richterinnen und Richter bleibt wegen des laufenden Justizaufbauprogrammes ein wichtiges Thema. Gerade im Rhein-Main-Gebiet haben wir zwar noch ausreichend Bewerber, wir spüren aber auch den Wettbewerb um die besten Köpfe. Wir sind dabei, die Referendarsausbildung attraktiver zu gestalten. Online-Lernplattformen und Online-Klausurenkurse sind Möglichkeiten, die Ausbildung am Standort Hessen attraktiver zu gestalten. Seit diesem Jahr haben wir noch eine wichtige Änderung vorgenommen: Als erstes Flächenland hat Hessen wieder die Verbeamtung der Referendare eingeführt. Das ist nicht nur wegen der höheren Vergütung ein Standortvorteil für die Referendarinnen und Referendare, sondern soll auch zu einer stärkeren Verbindung und Identifikation mit der Justiz führen.

**Stichwort Digitalisierung: Wie steht es um den elektronischen Rechtsverkehr? Welche weiteren IT-Projekte planen Sie?**

Die Digitalisierung der hessischen Justiz schreitet voran und hat seit der Einführung des elektronischen Zugangs zu den Verwaltungsgerichten im Jahr 2007 einen weiten Weg zurückgelegt. Seit 2016 kommunizieren die hessischen Verwaltungsgerichte ausschließlich elektronisch mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Das Hauptaugenmerk liegt jetzt auf der elektronischen Gerichtsakte, die für Hessen im e<sup>2</sup>-Verbund zusammen mit Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und dem Saarland entwickelt wird. Vor der flächendeckenden Einführung wird die Software gründlich getestet und dann bei den ersten Gerichten pilotiert. Dabei haben wir die berechtigten Erwartungen der Richterschaft an die E-Akte fest im Blick. Der Verzicht auf Papierakten erleichtert nicht nur die Telearbeit für Richterinnen und Richter sowie für die Serviceeinheiten. Die E-Akte kann durch zahlreiche Tools auch die Arbeit in der Akte vereinfachen und komfortabler gestalten. Weil Verwaltungsrichterinnen und -richter neben der Gerichtsakte auch auf eine oder mehrere Behördenakten zugreifen müssen, wird auch dort eine praktikable Lösung geschaffen werden, wo Behörden nicht, wie das BAMF, schon selbst eine E-Akte eingeführt haben.

**In Hessen ist vor rund einem Jahr der »Digitale Service Point« eingeführt worden. Was macht diese Stelle genau? Ist sie auch für die Verwaltungsgerichtsbarkeit relevant?**

Der Digitale Service Point ist zunächst auf die ordentliche Gerichtsbarkeit begrenzt. Er ist eingerichtet worden, weil wir den Nutzern der Justiz ein besseres Serviceangebot machen wollten. Unter einer kostenlosen und einheitlichen Telefonnummer – 0800 – 9632147 – können Ansprechpartner innerhalb der Justiz erfragt, Unterstützung beim Ausfüllen von Formularen erbeten oder einfach allgemeine Fragen zur Justiz gestellt werden. Was wir nach einem Jahr sehen, ist, dass dieses Angebot sehr gut angenommen wurde. Allein im ersten Jahr wurde der Digitale Service Point über zehntausendmal angerufen und es gingen ebenso viele E-Mail-Anfragen ein. Das hat uns ermutigt, das Angebot weiter auszubauen und mit Blick auf die Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes für weitere Angebote zu öffnen. Daran arbeiten wir.

---

*Das Interview führte Katrin Silja Kurz, Berlin*

---

# Die italienische Verwaltungsgerichtsbarkeit

## I. Die italienische Verwaltungsgerichtsbarkeit im Allgemeinen

Die italienische Verwaltungsgerichtsbarkeit ist eine autonome Gerichtsbarkeit. Sie ist von der ordentlichen Gerichtsbarkeit der Zivilgerichte und der Strafgerichte getrennt. Die Gründe dafür beruhen auf der Staatsgeschichte: Im 19. Jh. gab es in Italien die Monarchie. Der König wollte nicht, dass die Akte der öffentlichen Verwaltung von den Richtern geprüft wurden. Die Streitigkeiten über die Akte der öffentlichen Verwaltung wurden deshalb dem Staatsrat zugeschrieben, d.h. einem Berater des Königs. Im Laufe der Zeit wurde dem Staatsrat nicht nur eine beratende Rolle, sondern auch eine gerichtliche Rolle zuerkannt. Das Grundprinzip ist noch heute geblieben, dass den Zivilgerichten die Verfahren zugeschrieben sind, in denen man um die Anerkennung eines Rechtes klagt, und den Verwaltungsgerichten die Verfahren, in denen man auf die Aufhebung eines Verwaltungsaktes klagt.

Das italienische Grundgesetz hat die autonome Rolle der Verwaltungsgerichtsbarkeit anerkannt, hat diese Gerichtsbarkeit als eine ordentliche Gerichtsbarkeit in den eigenen Fachgebieten gestaltet und hat vorgesehen, dass es nicht nur eine, sondern zwei Entscheidungsinstanzen geben soll. Das Verwaltungsgericht als Gericht der ersten Instanz findet also im Grundgesetz des Jahres 1948 die eigene Anerkennung.

Die Verwaltungsgerichte haben im Jahre 1971 ihre Tätigkeit aufgenommen. Für bestimmte Sachen, neben dem alten Zuschreibungsprinzip des Verwaltungsaktes, hat man neue Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit anerkannt, also Verfahren, in denen nicht geprüft wird, ob es in der Sache um einen Rechtsanspruch geht oder um einen Verwaltungsakt. Dazu gehören zum Beispiel die Verfahren betreffend Baurecht, Bauplanung und Enteignung oder der Zugang zu den Dokumenten, die Vergabe von öffentlichen Arbeiten, Diensten und Lieferungen, der Ersatz des Schadens, der von einem Verwaltungsakt verursacht wird. Natürlich bleiben in dieser Perspektive Strafsachen den Strafgerichten zugeschrieben.

Eine dritte Instanz gibt es nur, wenn wegen der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit geklagt wird; dann entscheidet der Kassationshof, d.h. das oberste ordentliche Gericht. Der Kläger kann sich für eine einzige Instanz entscheiden. Das ist möglich, mit bestimmten Ausnahmen (z.B. Wahlverfahren), wenn man eine außerordentliche Klage an den Republikpräsident richtet. In diesem alternativen Ver-

fahren wird die verbindliche Entscheidung vom Staatsrat getroffen. Dieses Verfahren dauert länger und wird nicht oft genutzt.

In Italien gibt es nicht nur ordentliche Richter und Verwaltungsrichter. Eigenständige Gerichtsbarkeiten sind:

- Gerichtsbarkeit der öffentlichen Rechnungen. Sie entscheidet bezüglich der Verantwortlichkeit gegenüber der Verwaltung von Beamten und in Haushaltssachen der öffentlichen Hand;
- Steuergerichtsbarkeit. Es gibt drei Instanzen. In der ersten und zweiten Instanz sind ehrenamtliche Richter tätig, d.h. ordentliche und Verwaltungsrichter, Rechtsanwälte und Steuerberater, die das als zweite Tätigkeit ausüben. In der dritten Instanz ist die Zuständigkeit dem Kassationshof zugeschrieben.

Um eine Vorstellung von den Sachgebieten zu geben, die die italienischen Verwaltungsgerichte behandeln, wird nachfolgend die Verteilung der Fächer im Verwaltungsgericht Bologna (das über zwei Kammern verfügt) zwischen der ersten und der zweiten Kammer beschrieben:

## II. Zuständigkeiten der ersten Kammer des Verwaltungsgerichts Bologna

- Enteignungsverfügungen des Staates;
- Vergabe von öffentlichen Arbeiten und öffentlichen Lieferungen;
- Universität, Schulausbildung, Forschung, Staatsexamen;
- Verfügungen der Regionen;
- Aufbau und Zusammensetzung der öffentlichen Einrichtungen;
- Infrastruktur und Transportwesen von staatlichem und regionalem Interesse;
- Kulturgüter und Umwelteinschränkungen;
- Umwelt, Gesundheit, Verschmutzung, Abfälle und Urbarmachung;
- öffentliche Anstellung und Wettbewerbe zur Anstellung (für nicht privatisierte Kategorien z.B. Militär, Professoren, Richter);
- öffentliche Sicherheit und öffentliche Ordnung;
- Industrie und Handel;
- Staatsbürgerschaft, Einreise und Aufenthalt im Gebiet des Staates (in diesem Rahmen sind die Asylverfahren ausgeschlossen, weil es bei ihnen um ein Recht geht, das den Zivilgerichten zugeschrieben ist).

### III. Zuständigkeiten der zweiten Kammer des Verwaltungsgerichts Bologna

- Enteignungsverfügungen der Regionen und der Gemeinden;
- Vergaben, die öffentliche Dienste betreffen;
- Wahlen der Regionen und der Gemeinden (für die Wahlen zum Europäischen Parlament ist nur das Verwaltungsgericht Rom zuständig; für die Wahlen zum nationalen Parlament ist das Parlament selbst zuständig ohne Eingriff eines Gerichts);
- Baugenehmigungen und Bauplanung;
- Landwirtschaft und Wälder;
- öffentliches Eigentum;
- Arbeit und soziale Leistungen (in diesem Rahmen sind den Verwaltungsgerichten die Fälle zugeschrieben, in denen die Verwaltung ein Ermessen ausübt, und den Zivilgerichten die Fälle, in denen die Verwaltung kein Ermessen ausübt);
- Berufsangelegenheiten.

### IV. Die Selbstverwaltung: der Präsidenschaftsrat

Die Unabhängigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit bringt die Selbstverwaltung mit sich. Die Verwaltung ist einer unabhängigen Körperschaft übertragen, die Präsidenschaftsrat genannt wird und deren Akte vor dem Verwaltungsgericht angefochten werden können. Die Mitglieder des Präsidenschaftsrats sind die folgenden:

- der Präsident des Staatsrates, der Präsident des Präsidenschaftsrates ist;
- vier Richter, die von allen Richtern des Staatsrates gewählt werden;
- sechs Richter, die von allen Richtern der Verwaltungsgerichte gewählt werden;
- vier Bürger, die vom Parlament gewählt werden und eine Verbindung mit der Politik haben sollen.

### V. Verpflichtungen der Richter

Zu den Verpflichtungen der Richter kann man Folgendes ausführen:

- Wenn bei einer Entscheidung ein Richter nicht mit der Mehrheit stimmt, kann er nicht die eigene Meinung bekanntgeben. Er hat die Möglichkeit, einen Zettel mit der eigenen Meinung in einem verschlossenen Umschlag in der Kanzlei zu hinterlegen. Der Umschlag darf nur geöffnet werden, wenn der Richter im Zusammenhang mit der Entscheidung zur Verantwortung herangezogen wird.
- Der Gerichtspräsident soll eine Kommission ernennen, die über die Bewilligung von Prozesskostenhilfe (einschließlich Anwaltskosten) für Mittellose entscheidet. Diese Kommission wird aus zwei Richtern und einem Rechtsanwalt gebildet. Der Richter muss diesen Auftrag auch gegen seinen Willen und ohne Entgelt ausüben.

### VI. Auswahl und Berufung der Richter

Man muss zwischen Richtern der ersten (Verwaltungsgerichte) und der zweiten Instanz (Staatsrat) unterscheiden:

Die Berufung der Richter der ersten Instanz beruht auf einem Wettbewerb mit Verdienstiteln, vier schriftlichen Prüfungen und einer mündlichen Prüfung. Die vier schriftlichen Prüfungen bestehen aus: Zivilrecht, Verwaltungsrecht, Steuerrecht und Entwurf eines Urteils. Nur bestimmte qualifizierte Personen können sich bewerben: ordentliche Richter, Rechtsanwälte mit acht Jahren Berufserfahrung, Beamte der öffentlichen Verwaltung mit fünf Jahren Berufserfahrung. Die Kommission besteht aus fünf Mitgliedern:

- ein Präsident einer Kammer des Staatsrates oder der Präsident eines Verwaltungsgerichts als Präsident der Kommission;
- ein Mitglied des Staatsrates;
- ein Mitglied eines Verwaltungsgerichts;
- zwei Professoren der Universität.

Das Verfahren findet etwa alle zwei Jahre statt; etwa 1.000 Kandidaten bewerben sich. 30 Kandidaten pro Durchgang haben Erfolg.

Beim Staatsrat gibt es drei verschiedene Wege der Berufung:

- die Hälfte der freien Plätze wird von den Verwaltungsrichtern besetzt. Die Reihenfolge der Berufung erfolgt nach dem Dienstalder der Verwaltungsrichter;
- ein Viertel der freien Plätze wird vom Ministerrat nach Ermessen ernannt;
- ein Viertel der freien Plätze wird aufgrund eines Wettbewerbs besetzt, der ähnlich dem Wettbewerb für die Richter der Verwaltungsgerichte ist.

Das Wettbewerbsverfahren beim Staatsrat findet i.d.R. jedes Jahr statt und etwa 100 Kandidaten bewerben sich. Drei bis vier Kandidaten sind bei jedem Durchgang erfolgreich. Da es beim Wettbewerb um qualifizierte Personen geht, gibt es keine Probezeit.

Der neue Verwaltungsrichter darf zwei Jahre keinem Gericht zugeteilt werden, das im Gebiet seiner vorherigen Tätigkeit liegt. Die Richter dürfen nicht an ein anderes Gericht versetzt werden. Das ist nur zulässig, wenn es um einen Fall von Befangenheit geht und es nicht mehr möglich ist, den Beruf unabhängig auszuüben. Kein Richter darf länger als fünf Jahre in derselben Kammer bleiben.

### VII. Die Möglichkeit für den Richter, andere Tätigkeiten auszuüben

Der Verwaltungsrichter darf eine andere Tätigkeit ausüben, wenn er dafür eine Genehmigung des Präsidenschaftsrats erhält. Die Genehmigung darf nicht erteilt werden, wenn die Tätigkeit die Unabhängigkeit und die Unparteilichkeit des Richters oder das Prestige und das Bild der Verwaltungsge-

richtsbarkeit beeinträchtigen würde. Wenn eine öffentliche Verwaltung einem Verwaltungsrichter einen Auftrag erteilen will, darf sie nicht den Verwaltungsrichter aussuchen, sondern sie muss einen Antrag bei dem Präsidenschaftsrat stellen. Der Präsidenschaftsrat erteilt den einzelnen Richtern aufgrund objektiver Maßstäbe den Auftrag. Oft ist es so, dass die Verwaltung einem Richter den Auftrag erteilt und der Richter den Präsidenschaftsrat um Genehmigung bittet. Der Präsidenschaftsrat der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist gegenüber jenem der ordentlichen Gerichtsbarkeit traditionell großzügig.

### VIII. Disziplinarverfahren und Verantwortlichkeit

Die Disziplinarstrafen sind:

- die Warnung;
- die Zensur;
- der Verlust des Dienstalters;
- die Versetzung;
- die Entlassung.

Leider sind die Voraussetzungen der Disziplinarverfahren nicht gut beschrieben. So hat der Präsidenschaftsrat ein gewisses Ermessen.

Das Disziplinarverfahren für Verwaltungsrichter ist im Unterschied zum Disziplinarverfahren der ordentlichen Richter geheim. Das Gesetz gibt für die Hinterlegung der Urteile eine Frist von 45 Tagen vor. Trotzdem hat der Präsidenschaftsrat entschieden, dass für die Einleitung eines Disziplinarverfahrens eine Frist von sechs Monaten vorausgesetzt wird. Wenn im Gericht bewiesen wird, dass ein Urteil einen unberechtigten Schaden verursacht hat, kann der Betroffene nicht gegen den Richter vorgehen, sondern gegen den Staat. Der Ministerpräsident soll in diesem Fall gegen den Richter gerichtlich vorgehen, wenn der Richter den Schaden vorsätzlich oder unentschuldigbar verursacht hat.

### IX. Die Beurteilung der Richter

Eine Beurteilung der Richter erfolgt in folgenden Fällen:

- wenn der Richter befördert wird. Das geschieht zweimal: nach vier Jahren seit der Ernennung und nach vier Jahren seit der ersten Beförderung;
- wenn der Richter Mitglied des Staatsrates wird; das geschieht nach etwa 17–18 Jahren seit der Ernennung;
- wenn der Richter als Präsident einer Kammer oder eines Gerichts ernannt wird; das geschieht etwa 22–24 Jahre seit der Ernennung;
- wenn der Präsidenschaftsrat dem Richter einen zusätzlichen Auftrag verleiht.

Die Maßstäbe der Bewertung sind das Dienstalter und die untadelige Dienstausbübung. Zur untadeligen Dienstausbübung zählen: sinnvolle und nicht wiederholte Verspätung bei der Hinterlegung der Urteile, Abwesenheit von Disziplinarstrafen, Abwesenheit von Versetzung wegen Befangenhheit. Damit ein Richter Mitglied des Staatsrates oder Präsident wird, werden auch die Urteile bewertet, die der Richter geschrieben hat. Die tägliche Arbeit wird nicht kontrolliert. Es wird die Anzahl der Urteile und die Anzahl der Fälle kontrolliert, die einem Richter zugeschrieben sind. In Italien kann man die Akten von zuhause aus bearbeiten, da der Prozess elektronisch geführt wird. Die Anzahl der Fälle, die einem Richter zugeschrieben ist, wird vom Präsidenschaftsrat für alle Richter festgesetzt. Der Präsidenschaftsrat kann darüber hinaus zusätzliche und freiwillige Programme festsetzen, in denen der Richter mehr Urteile zu schreiben hat und wofür ein bestimmtes zusätzliches Entgelt gezahlt wird.

---

Marco Morgantini, *Verwaltungsrichter, Bologna (Italien)*

---

## Einwöchiger Austausch im Asyl- und Flüchtlingsrecht am Verwaltungsgericht in Ljubljana Mit dem EJTN in Slowenien

Das European Judicial Training Network (EJTN) hatte im November 2018 unter anderem einwöchige spezialisierte Austausche im Asyl- und Flüchtlingsrecht in verschiedenen europäischen Ländern für Verwaltungsrichter ausgeschrieben. Ich hatte mich für verschiedene osteuropäische Länder beworben und bekam den Zuschlag für Slowenien.

Über das Austauschprogramm-Team des EJTN und die im jeweiligen Ziel-Land für das EJTN-Programm zuständige Person (in Slowenien im Justizministerium angesiedelt) wurde der Austausch vorbereitet.

Drei Monate vor dem Start des Austausches erhielt ich die konkrete Information, dass der Austausch vom 16. bis 20.09.2019 am Administrative Court of the Republic of Slovenia in Ljubljana stattfinden wird.

Als ich dann am 14. September abends am Bahnhof von Ljubljana bei immer noch sommerlichen Temperaturen ankam und einen ersten Streifzug durch die Stadt unternahm, war mir schnell klar, warum die Zimmerbuchung drei Monate zuvor gar nicht so einfach war: die Flaniermeilen in der Altstadt beiderseits des Flusses Ljubljanica waren voller



Sitzungssaal im Verwaltungsgericht in Ljubljana.

Menschen aus aller Herren Länder; Restaurants und Cafés mit Außenbestuhlung wechseln sich mit zahlreichen Biergärten ab und lassen keine kulinarischen Wünsche offen. So verstand ich auch gleich, warum der Reiseführer schrieb, dass »Ljubljana das neue Prag« sei.

Da ich glücklicherweise ein Appartement direkt in der Nähe der Drachenbrücke (Zmajski most) buchen konnte, war es am Tag darauf möglich, einige der schönsten Sehenswürdigkeiten in Ljubljana zu Fuß zu erkunden: die Burg, den Preseren-Platz mit den drei Brücken (Tromostovje) und die Slowenische Nationalgalerie (Narodna galerija) mit zahlreichen Gemälden bekannter slowenischer Künstler. Eine Stadtführung mit Bootsfahrt auf der Ljubljanica rundete den Tag ab.

Am Montag schließlich startete der fachliche Austausch am Verwaltungsgericht mit einer Einführung durch die Präsidentin des Gerichts, Frau Senior High Court Judge Jasna Segan, über das slowenische Gerichtssystem und insbesondere die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Slowenien. Neben der allgemeinen Gerichtsbarkeit gibt es auch Fachgerichte (Arbeits- und Sozialgerichte sowie Verwaltungsgerichte). Die Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht aus zwei Instanzen, wobei die erste Instanz den Rang eines Obergerichts hat. Die Rechtsmittelinstanz ist der Oberste Gerichtshof (Supreme Court).

Das Verwaltungsgericht hat seinen Hauptsitz in Ljubljana und verfügt über Außenstellen in Celje, Nova Gorica und Maribor. Es entscheidet in der Besetzung von drei (hauptberuflichen) Richtern.

In Slowenien gibt es insgesamt ca. 900 Richterinnen und Richter, davon sind derzeit 29 in der Verwaltungsgerichtsbarkeit tätig (23 Richterinnen und 6 Richter). Richter in Slowenien werden auf Lebenszeit gewählt.

Innerhalb des Verwaltungsgerichts gibt es spezialisierte Kammern für Finanzen, Eigentum und Umwelt oder sonstiges Verwaltungsrecht (in dieser Kammer werden auch die Asylverfahren bearbeitet).

Interessant ist, dass durchschnittlich pro Richterstelle ein halber »legal assistant«, d.h. ein juristisch geschulter Mitarbeiter, zur Verfügung steht.

Zwar sollen Klageverfahren grundsätzlich in mündlicher Verhandlung entschieden werden, wegen der Vielzahl der Fälle – im Jahre 2018 waren am Verwaltungsgericht rund 3.500 Fälle, davon rund 300 Asylverfahren, anhängig – werden aber viele Verfahren ohne mündliche Verhandlung entschieden. Die Laufzeit der Verfahren beträgt durchschnittlich 15 – 16 Monate.

Grundsätzlich sind die Entscheidungen unanfechtbar, es sei denn, die Revision wird zugelassen.

Die Gerichtsgebühren betragen für alle Fälle einheitlich 148 €, d.h. es gibt keine unterschiedlichen Streitwerte.

Nach dieser Einführung in die slowenische Verwaltungsgerichtsbarkeit konnte ich den Richterinnen und Richtern des Verwaltungsgerichts die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit vorstellen. Im Anschluss daran wurden einige Fachfragen diskutiert, unter anderem, ob durch das Erstarken der AfD sich das deutsche Recht bzw. die Rechtsprechung verändert haben.



Gebäude, in dem das Verwaltungsgericht untergebracht ist.

Mein Tutor auf slowenischer Seite war Senior High Court Judge Dr. Bostjan Zalar, der auch Europa-Präsident der Internationalen Asylrichtervereinigung ist (siehe [www.iarmj.org](http://www.iarmj.org)).

Damit hatte ich einen ausgewiesenen Kenner des Europäischen Asyl- und Flüchtlingsrechts zur Seite, der mir im Laufe der Woche einen profunden Einblick in den Umgang der slowenischen Verwaltungsgerichtsbarkeit mit den europäischen Vorgaben zum Asyl- und Flüchtlingsrecht vermitteln konnte.

Neben der Teilnahme an sog. »sessions«, d.h. der gemeinsamen Besprechung und Abstimmung der Fälle im Department, konnte ich auch ein Asylbewerberheim in Ljubljana sowie ein Ausländerzentrum (Centre for foreigners) in Postojna besichtigen.

Schließlich wurde mir auch ermöglicht, mich mit einer NGO (Legal-Informational Centre for NGOs, siehe [www.pic](http://www.pic).

si), die Asylbewerber während ihres Verfahrens juristisch begleitet, auszutauschen.

Zusammenfassend kann ich sagen, dass dieser einwöchige Aufenthalt am Verwaltungsgericht in Ljubljana eine interessante und nutzbringende Erfahrung für meine tägliche richterliche Arbeit vor allem im Asyl- und Flüchtlingsrecht war. Ich habe nicht nur Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den prozessualen Abläufen und der richterlichen Tätigkeit feststellen können, sondern vor allem auch die persönlichen Begegnungen mit den Kolleginnen und Kollegen, vor allem mit meinem Tutor Dr. Zalar, waren eine große Bereicherung für mich.

---

**Hans-Peter Smolka**, Richter am VG, Ansbach

---

# Aktuelle Entscheidungen des EuGH und des EGMR

An dieser Stelle finden Sie eine Auswahl von Entscheidungen des EuGH und des EGMR mit Bezug zum Verwaltungsrecht sowie Hinweise auf eingereichte Vorabentscheidungsersuchen. Die Entscheidungen des EuGH sind im Volltext abrufbar unter [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu). Dort kann auch der Stand anhängiger Verfahren abgefragt werden. Aus Gründen des Datenschutzes werden die Namen der Beteiligten nicht mehr benannt.

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

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

Aktuelle EuGH-Vorlagen aus Österreich finden Sie unter [https://www.vwgh.gv.at/rechtsprechung/vorabentscheidungsantraege\\_an\\_den\\_eugh/index.html](https://www.vwgh.gv.at/rechtsprechung/vorabentscheidungsantraege_an_den_eugh/index.html).

## I. EuGH/EuG

Urteil vom 24.06.2019, Rs. C- 619/18 (Kommission / Polen)

**ECLI:EU:C:2019:531**

Die polnischen Rechtsvorschriften über die Herabsetzung des Ruhestandsalters für Richter des Obersten Gerichts stehen im Widerspruch zum Unionsrecht. Die streitigen Maßnahmen verstoßen gegen die Grundsätze der Unabsetzbarkeit der Richter und der richterlichen Unabhängigkeit.

Tenor:

1. Die Republik Polen hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV verstoßen, dass sie zum einen vorgesehen hat, dass die Herabsetzung des Ruhestandsalters für Richter des Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht, Polen) auf amtierende Richter Anwendung findet, die vor dem 03.04.2018 an dieses Gericht berufen worden waren, und zum anderen dem Präsidenten der Republik die Befugnis verliehen hat, den aktiven Dienst der Richter dieses Gerichts über das neu festgelegte Ruhestandsalter hinaus nach freiem Ermessen zu verlängern.
2. Die Republik Polen trägt die Kosten.
3. Ungarn trägt seine eigenen Kosten.

Urteil vom 04.07.2019, Rs. C- 622/17 (Baltic Media Alliance Ltd / Lietuvos radijo ir televizijos komisija)

**ECLI:EU:C:2019:566**

Ein Mitgliedstaat kann aus Gründen der öffentlichen Ordnung wie der Bekämpfung der Aufstachelung zu Hass die Verpflichtung auferlegen, einen Fernsehkanal aus einem anderen Mitgliedstaat vorübergehend nur in Bezahlfernsehpaketen zu übertragen oder weiterzuberbreiten. Die Modalitäten der Verbreitung eines solchen Kanals dürfen jedoch nicht die Weiterverbreitung im eigentlichen Sinne dieses Kanals verhindern.

Vorabentscheidungsersuchen vom Vilniaus apygardos administracinis teismas (Regionales Verwaltungsgericht Vilnius, Litauen).

Tenor: Art. 3 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10.03.2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) ist dahin auszulegen, dass eine von einem Mitgliedstaat erlassene Maßnahme der öffentlichen Ordnung, die darin besteht, Mediendiensteanbieter, deren Sendungen auf das Gebiet dieses Mitgliedstaats ausgerichtet sind, sowie andere Personen, die den Verbrauchern dieses Mitgliedstaats einen Dienst bereitstellen, der in der Übertragung von Fernsehkanälen oder -sendungen über das Internet besteht, zu verpflichten, im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats einen Fernsehkanal aus einem anderen Mitgliedstaat während eines Zeitraums von zwölf Monaten nur in Bezahlpaketen zu übertragen oder weiterzuberbreiten, ohne jedoch die Weiterverbreitung im eigentlichen Sinne der Fernsehsendungen dieses Kanals im Hoheitsgebiet des erstgenannten Mitgliedstaats zu verhindern, nicht unter diese Vorschrift fällt.

Urteil vom 05.09.2019, Rs. C- 417/18 )AW u. a. / Lietuvos valstybė, vertreten durch die Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba, das Bendrasis pagalbos centras und das Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija)

**ECLI:EU:C:2019:671**

Telekommunikationsunternehmen müssen den die Notrufe unter der Nummer 112 bearbeitenden Stellen gebührenfrei die Informationen übermitteln, mit denen der Standort des Anrufers ermittelt werden kann. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass diese Verpflichtung auch dann umgesetzt wird, wenn das Mobiltelefon nicht mit einer SIM-Karte ausgestattet ist.

Vorabentscheidungsersuchen vom Vilniaus apygardos administracinis teismas (Regionales Verwaltungsgericht Vilnius, Litauen).

Tenor:

1. Art. 26 Abs. 5 der Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07.03.2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie) in der durch die Richtlinie 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2009 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass er den Mitgliedstaaten vorbehaltlich der technischen Durchführbarkeit die Verpflichtung auferlegt, sicherzustellen, dass die betreffenden Unternehmen den die Notrufe unter der einheitlichen europäischen Notrufnummer 112 bearbeitenden Stellen unmittelbar nach Eingang des Anrufs bei diesen Stellen gebührenfrei Informationen zum Anruferstandort übermitteln, auch wenn der Anruf von einem Mobiltelefon ohne SIM-Karte aus getätigt wird.
2. Art. 26 Abs. 5 der Richtlinie 2002/22 in der durch die Richtlinie 2009/136 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass er den Mitgliedstaaten ein Ermessen bei der Festlegung der Kriterien für die Genauigkeit und Zuverlässigkeit der Angaben zum Standort des Anrufers der einheitlichen europäischen Notrufnummer 112 einräumt, wobei die von ihnen festgelegten Kriterien jedoch im Rahmen der technischen Machbarkeit gewährleisten müssen, dass der Standort des Anrufers so zuverlässig und genau bestimmt werden kann, wie es erforderlich ist, damit die Notdienste ihm wirksam helfen können; dies zu beurteilen ist Sache des vorlegenden Gerichts.
3. Das Unionsrecht ist dahin auszulegen, dass ein nach dem nationalen Recht eines Mitgliedstaats für den Eintritt der Haftung dieses Staates ausreichender mittelbarer Kausalzusammenhang zwischen einem Rechtsverstoß der nationalen Behörden und dem entstandenen Schaden auch als ausreichend dafür anzusehen ist, dass der Staat für einen ihm zuzurechnenden Verstoß gegen das Unionsrecht haftet.

Urteil vom 03.10.2019, Rs. C- 128/19 (Eva Glawischnig-Piesczek / Facebook Ireland Limited)

**ECLI:EU:C:2019:821**

Das Unionsrecht verwehrt es nicht, dass einem Hosting-Anbieter wie Facebook aufgegeben wird, mit einem zuvor für rechtswidrig erklärten Kommentar wortgleiche und unter bestimmten Umständen auch sinngleiche Kommentare zu entfernen. Das Unionsrecht verwehrt es auch nicht, dass eine solche Verfügung im Rahmen des einschlägigen internationalen Rechts, dessen Berücksichtigung Sache der Mitgliedstaaten ist, weltweit Wirkungen erzeugt.

Vorabentscheidungsersuchen vom Obersten Gerichtshof (Österreich).

Tenor: Die Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 08.06.2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt (»Richtlinie über den elektronischen Geschäfts-

verkehr«), insbesondere ihr Art. 15 Abs. 1, ist dahin auszulegen, dass sie es einem Gericht eines Mitgliedstaats nicht verwehrt,

- einem Hosting-Anbieter aufzugeben, die von ihm gespeicherten Informationen, die den wortgleichen Inhalt haben wie Informationen, die zuvor für rechtswidrig erklärt worden sind, zu entfernen oder den Zugang zu ihnen zu sperren, unabhängig davon, wer den Auftrag für die Speicherung der Informationen gegeben hat;
- einem Hosting-Anbieter aufzugeben, die von ihm gespeicherten Informationen, die einen sinngleichen Inhalt haben wie Informationen, die zuvor für rechtswidrig erklärt worden sind, zu entfernen oder den Zugang zu ihnen zu sperren, sofern die Überwachung und das Nachforschen der von einer solchen Verfügung betroffenen Informationen auf solche beschränkt sind, die eine Aussage vermitteln, deren Inhalt im Vergleich zu dem Inhalt, der zur Feststellung der Rechtswidrigkeit geführt hat, im Wesentlichen unverändert geblieben ist, und die die Einzelheiten umfassen, die in der Verfügung genau bezeichnet worden sind, und sofern die Unterschiede in der Formulierung dieses sinngleichen Inhalts im Vergleich zu der Formulierung, die die zuvor für rechtswidrig erklärte Information ausmacht, nicht so geartet sind, dass sie den Hosting-Anbieter zwingen, eine autonome Beurteilung dieses Inhalts vorzunehmen;
- einem Hosting-Anbieter aufzugeben, im Rahmen des einschlägigen internationalen Rechts weltweit die von der Verfügung betroffenen Informationen zu entfernen oder den Zugang zu ihnen zu sperren.

## II. EGMR

Urteil vom 03.10.2019 – 55225/14 (Pastörs /. Deutschland)

Der NPD-Politiker Udo Pastörs ist mit einer Beschwerde wegen einer Verletzung der Meinungsfreiheit (Art. 10 EMRK) und des Rechts auf ein faires Verfahren (Art. 6 Abs. 1 EMRK) gescheitert.

Aufgrund von Äußerungen in Bezug auf den Holocaust-Gedenktag wurde der Beschwerdeführer im Jahr 2012 durch das Amtsgericht Schwerin zu einer Bewährungsstrafe wegen Verleumdung und Verunglimpfung des Andenkens Verstorbener verurteilt. Die dagegen zum LG Schwerin und OLG Rostock eingelegten Rechtsmittel blieben erfolglos. Gegen einen der Richter des OLG-Senates richtete der Beschwerdeführer ein Ablehnungsgesuch, weil dessen Ehefrau an der erstinstanzlichen Entscheidung mitgewirkt hatte. Das OLG Rostock verwarf den Befangenheitsantrag in der ursprünglichen Besetzung und unter Mitwirkung des abgelehnten Richters als unzulässig und entschied in der Sache. Daraufhin richtete der Beschwerdeführer ein erneutes Ablehnungsgesuch nunmehr gegen diese drei Richter. Dieses wurde durch drei weitere, bislang nicht mit dem Verfahren befasste Richter des OLG Rostock als unbegründet abgelehnt. Eine Verfassungsbeschwerde wurde vom Bundesverfassungsgericht nicht zur Entscheidung angenommen.

Der Gerichtshof entschied, soweit sich der Beschwerdeführer auf eine Verletzung seiner Meinungsfreiheit berufe, sei die Beschwerde offensichtlich unbegründet und damit unzulässig. Der Beschwerdeführer habe bewusst Unwahrheiten behauptet, um Juden und ihre Verfolgung während des Zweiten Weltkrieges zu diffamieren und könne sich daher nicht auf den durch die Europäische Menschenrechtskonvention gewährten Schutz der Meinungsfreiheit berufen. Hinsichtlich der Rüge einer Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren hielt der Gerichtshof Bedenken in Bezug auf die Unvoreingenommenheit des mit der erstinstanzlichen Richterin verheirateten OLG-Richters für denkbar. Zweifelhaft erscheint die Ablehnung des ersten Befangenheitsgesuchs unter Mitwirkung des abgelehnten Richters als unzulässig. Mit der Entscheidung über das zweite Ablehnungsgesuch durch drei bislang nicht am Verfahren beteiligte Richter des OLG Rostock sei diese Verletzung aber jedenfalls geheilt worden.

Urteil vom 08.10.2019 – 15428/16 (Szurovecz ./ Ungarn)

Eine Verletzung der Pressefreiheit (Art. 10 EMRK) liegt vor, wenn Journalisten ungerechtfertigt der Zugang zu einem Aufnahmezentrum für Asylbewerber verwehrt wird. Der Beschwerdeführer, ein Journalist eines ungarischen Nachrichtenportals, wollte über die Lebensbedingungen in der ungarischen Aufnahmeeinrichtung Debrecen berichten und zu diesem Zweck vor Ort Interviews durchführen und foto-

grafieren. Dies wurde ihm mit Verweis auf Sicherheitsbedenken und die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen verwehrt. Eine dagegen eingelegte Klage verwarf das Verwaltungsgericht mit der Begründung als unzulässig, es handle sich nach dem einschlägigen innerstaatlichen Recht nicht um eine, mit Rechtsbehelfen angreifbare Verwaltungsentscheidung.

Der Gerichtshof entschied, zwar sehe das innerstaatliche Recht die Möglichkeit einer Zutrittsbeschränkung aus den genannten Gründen grundsätzlich vor. Im konkreten Fall sei jedoch nicht hinreichend berücksichtigt worden, dass der Beschwerdeführer mitgeteilt hatte, Fotos nur im Einverständnis mit den abgebildeten Personen anzufertigen. Angesichts des großen öffentlichen Interesses an den Zuständen in den ungarischen Flüchtlingszentren sei die Ablehnung nicht hinreichend gerechtfertigt. Der Beschwerdeführer habe nicht darauf verwiesen werden können, auf Informationen internationaler Organisationen und/oder Nichtregierungsorganisationen zurückzugreifen und Interviews und Fotos nur außerhalb der Einrichtung durchzuführen bzw. anzufertigen. Dies sei kein Ersatz für Eindrücke aus erster Hand und persönliche Gespräche.

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

## AUS DEN LANDESVERBÄNDEN

Festveranstaltung im Oberverwaltungsgericht in Münster am 25.09.2019

# 70 Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit für das Land Nordrhein-Westfalen\*

»Das Oberverwaltungsgericht des Landes Nordrhein-Westfalen hat seinen Sitz in Münster« – so heißt es in § 1 der nordrhein-westfälischen Verordnung über die Errichtung des Oberverwaltungsgerichts und der Landesverwaltungsgerichte, die seinerzeit aufgrund einer Rechtsvorschrift der Britischen Militärregierung erging und am 30.07.1949 in Kraft trat. Mit der auf diesem Rechtsakt beruhenden Gründung des Oberverwaltungsgerichts in Münster fand der Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Landes Nordrhein-Westfalen vor 70 Jahren seinen Abschluss.

Dieses Jubiläum wurde am 25.09.2019 in der voll besetzten Halle des Oberverwaltungsgerichts in Münster mit einer Festveranstaltung gefeiert, an der zahlreiche interessierte Bürgerinnen und Bürger sowie hochrangige Gäste aus Justiz, Politik und Gesellschaft teilnahmen. Zu diesen Gästen gehörte auch der Arzt, Theologe und Autor Dr. Manfred

\* Gekürzte Fassung. Die Erstveröffentlichung der vollständigen Fassung dieses Berichts erfolgte in NWVBl. 2019, 441.

Lütz, der die Memoiren seines Großonkels Paulus van Husen unter dem Titel »Als der Wagen nicht kam – Eine wahre Geschichte aus dem Widerstand« zu einem Bestseller verarbeitet hat. Van Husen gehörte während der NS-Diktatur der Widerstandsgruppe des Kreisauer Kreises an. Im Jahre 1949 wurde er zum ersten Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts in Münster ernannt. Dr. Lütz' Lesung aus seinem Werk bildete den Höhepunkt des Festakts.

In ihrer Eröffnungsrede erklärte die Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts Dr. Ricarda Brandts, dass sie sich bewusst für eine publikumsoffene Veranstaltung entschieden habe. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit habe »die Kernaufgabe im demokratischen Rechtsstaat, die Bürgerinnen und Bürger vor rechtswidrigen Eingriffen des Staates zu schützen« – sie stünden deshalb im Mittelpunkt.

Der Minister der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen Peter Biesenbach würdigte das 70-jährige Bestehen der nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichtsbarkeit in seinem Grußwort als »durchgängige Erfolgsgeschichte«. Anteil daran habe auch der Amtsermittlungsgrundsatz, der den Bürgerinnen und Bürgern zugutekomme, wenn sie Rechtsschutz suchten vor der manchmal »übermächtig wirkenden staatlichen Gewalt«. Dennoch müsse nach Wegen gesucht werden, die Laufzeiten der Verfahren zu verringern, gerade bei großen Infrastrukturvorhaben.

Die Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Karen Keller beleuchtete das Thema »Paulus van Husen und das richterliche Selbstverständnis heute«. Der Name van Husen stehe bis heute für die Forderung nach einer von staatlicher Beeinflussung freien Verwaltungsgerichtsbarkeit. Van Husen habe dazu den Begriff der »Entfesselung der dritten Gewalt« geprägt. Keller stellte van Husen als Naturrechtler vor und widmete sich dem Antagonismus zum seinerzeit herrschenden strengen Rechtspositivismus. Sie analysierte die Kommunikationsstruktur des Kreisauer Kreises, die dadurch gekennzeichnet gewesen sei, dass das Ergebnis der Diskussion – ohne Vorfestlegung – immer erst am Ende eines möglichst offen geführten Dialogs gestanden habe. Van Husen habe einen Diskurs gepflegt, der durch Wertschätzung des Gesprächspartners, respektvollen Umgang miteinander und unvoreingenommene Offenheit geprägt gewesen sei. Von diesem Vorbild sollten sich Richter inspirieren lassen. Der letzte berufliche Lebensabschnitt van Husens sei von seinem Bemühen um die Unabhängigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit geprägt gewesen. Van Husen habe darin einen »Kampf« gesehen, der ihm rückblickend nach eigener Aussage nicht nur »die Freude an der Arbeit vergällt« habe, sondern ihn auch »immer kritischer gegenüber dem Staat und der Handhabung der Staatsgewalt gemacht und ... in die Skepsis gegenüber dem Staat geführt« habe. In der heutigen Zeit könne von einem solchen Misstrauen im Verhältnis der beiden Staatsgewalten keine Rede mehr sein. Die Forderung van Husens nach einer ihrer besonderen Stellung entsprechenden Anerkennung der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die anderen staatlichen Gewalten habe allerdings, so Keller, »bis heute bleibende Bedeutung«. In

diesem Zusammenhang sprach sie zwei Aspekte an. Zum einen: Eine zweite Gewalt, die den Wert einer unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit zu schätzen wisse, schütze sie vor An- und Übergriffen auf ihre Unabhängigkeit. Wenn etwa Verwaltungsrichtern angeraten werde, sie sollten bei ihren Entscheidungen nicht nur Recht und Gesetz, sondern einem diffusen Rechtsgefühl der Bevölkerung oder den Interessen anderer gesellschaftlicher Gruppen Rechnung tragen, dann müsse dem »unverzüglich, klar und entschieden entgegengetreten werden«. Zum anderen bleibe es bei der Feststellung van Husens, dass die Unabhängigkeit der Richter sich in geistiger Arbeit realisiere. Ein gut begründetes Urteil koste Zeit, die zur Verfügung stehen müsse, anderenfalls leide letztlich die Qualität des Rechtsschutzes. Im eigenen Interesse müsse der Staat daher darauf achten, dass die Belastung der richterlichen Dezernate tragbar bleibe. Auch einer faktischen Aufgabe des Kammerprinzips – als Folge der Überlastung – müsse durch die Zweite Gewalt dringend entgegengewirkt werden.

»Als der Wagen nicht kam« – dieser Titel des Buchs von Dr. Manfred Lütz beschreibt die dramatische Situation, in der Paulus van Husen sich nach dem gescheiterten Attentat auf Hitler am 20.07.1944 befand. Van Husen war als Mitwisser in die Anschlagpläne eingeweiht – nach deren Misslingen wartete er vergeblich auf den Wagen, der ihn verabredungsgemäß zu einem Treffpunkt der Widerstandsgruppe bringen sollte. In seiner Lesung zeichnete Dr. Manfred Lütz die »abenteuerliche« Lebensgeschichte van Husens nach, der sich im Widerstand gegen das NS-Regime durch seine Charakterstärke und Prinzipientreue auszeichnete, im Prozess vor dem Volksgerichtshof nur knapp der Todesstrafe entging und der in der Nachkriegszeit zum ersten Präsidenten sowohl des Oberverwaltungsgerichts als auch des Verfassungsgerichtshofs in Nordrhein-Westfalen wurde. Die fesselnd geschriebenen Episoden aus van Husens Memoiren unterlegte Dr. Lütz mit einigen ebenso humorvollen wie pointierten Anmerkungen über die Eigenheiten seines »kantigen und meinungsstarken« Großonkels, der – so Dr. Lütz – »entsetzt gewesen wäre, wenn jemand ihm komplett zugestimmt hätte«. Bei dem so skizzierten Profil van Husens verwunderte es nicht, dass Dr. Lütz den Philosophen Robert Spaemann zitierte: »Vollkommen ernst genommen zu werden überfordert uns«. Die Lesung endete mit van Husens »Nachtgedanken«, die auch am Schluss seiner Memoiren stehen. In ihnen deutete sich eine gewisse Verdrossenheit über den eigenen Lebensweg an. Es schien, als wolle van Husen nicht wahrhaben, welche bemerkenswerten Leistungen er auch im Nachkriegsdeutschland erbracht hat, namentlich für die Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit des Landes Nordrhein-Westfalen. Die Zeit des Widerstandes, die Zeit im Kreisauer Kreis, war van Husens Resümee nach »die hohe Zeit meines Lebens«.

---

**Dirk Rauschenberg**, Richter am OVG, Münster

---

## Personalnachrichten aus dem BVerwG

### 1. Vorsitzender Richter am BVerwG Jürgen Vormeier im Ruhestand

Mit Ablauf des Monats September 2019 ist Herr Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht **Jürgen Vormeier** nach mehr als 20-jähriger Tätigkeit am Bundesverwaltungsgericht in den Ruhestand getreten.

Nach Abschluss seiner juristischen Ausbildung begann Herr Vormeier seine richterliche Laufbahn im Juli 1982 am Verwaltungsgericht Hannover. Von Januar 1988 bis März 1991 war er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an das Bundesverfassungsgericht abgeordnet. Im April 1991 wurde Herr Vormeier zum Richter am Obergerverwaltungsgericht befördert und an das Obergerverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein versetzt. Zwei Jahre später wechselte er an das Niedersächsische Justizministerium, wo er im Juni 1996 zum Ministerialrat ernannt wurde.

Nach seiner Ernennung zum Richter am Bundesverwaltungsgericht im September 1999 gehörte Herr Vormeier zunächst dem damals für das Reisekosten-, Umzugskosten- und Trennungsgeldrecht zuständigen 10. Revisionssenat an. Zugleich war er Mitglied des für das Beamtendisziplinarrecht zuständigen 1. Disziplinarsenats, später auch des 2. Disziplinarsenats. Im September 2001 wechselte er in den 6. Revisionssenat, dessen Zuständigkeit sich damals insbesondere auf das Polizei- und Ordnungsrecht, das Versammlungsrecht, das Recht der Nachrichtendienste, das Schul-, Hochschul- und Wissenschaftsrecht, das Presse-, Rundfunk- und Telekommunikationsrecht sowie das Personalvertretungsrecht erstreckte. Im November 2011 übernahm Herr Vormeier den Vorsitz des 5. Revisionssenats. Dieser ist u.a. für das Fürsorgerecht einschließlich des Asylbewerberleistungsrechts, das Schwerbehinderten-, Mutterschutz-, Jugendhilfe-, Jugendschutz- und Ausbildungsförderungsrecht sowie das Personalvertretungsrecht zuständig.

Neben seinen richterlichen Aufgaben nahm Herr Vormeier fast vier Jahre die Aufgaben des Präsidialrichters des Bundesverwaltungsgerichts wahr. Zudem wurde er mehrfach in den Bundeswahlausschuss berufen. Der Fachöffentlichkeit ist er insbesondere als Mitherausgeber und Autor von Kommentaren zum Asylgesetz, Ausländerrecht und Staatsangehörigkeitsrecht bekannt.

### 2. Damian-Markus Preisner neuer Richter am BVerwG

Mit Wirkung vom 01.10.2019 ist der bisherige Richter am Obergerverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen **Damian-Markus Preisner** zum Richter am Bundesverwaltungsgericht ernannt worden.

Herr Preisner wurde 1969 in Ratibor geboren. Nach Abschluss seiner juristischen Ausbildung begann er im Oktober 1998 seine richterliche Laufbahn am Verwaltungsgericht Gelsenkirchen. Von Dezember 2002 bis Juni 2007 war Herr Preisner an das Bundesministerium der Justiz abgeordnet. Im Januar 2009 folgte eine bis Juli 2012 dauernde Abordnung als wissenschaftlicher Mitarbeiter an das Bundesverfassungsgericht. Im Januar 2014 wurde Herr Preisner unter Ernennung zum Richter am Obergerverwaltungsgericht an das Obergerverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen versetzt.

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

### 3. Wechsel im Pressesprecheramt des BVerwG

Mit Wirkung vom 01.10.2019 hat die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Petra Hooch ihre Tätigkeit als Pressesprecherin des Bundesverwaltungsgerichts beendet. An ihre Stelle (und neben die weitere Pressesprecherin Richterin am Bundesverwaltungsgericht **Daniela Hampel**) tritt der Richter am Bundesverwaltungsgericht **Dr. Carsten Tegethoff**. Er gehört dem Bundesverwaltungsgericht seit November 2015 als Mitglied des 6. Revisionssenats an.

---

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

---

## Wechsel an den Spitzen der bremischen Verwaltungsgerichte

Am 14.09.2019 wurde die langjährige Präsidentin des Staatsgerichtshofs und des Oberverwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen, Ilsemarie Meyer, feierlich in den Ruhestand verabschiedet. Gleichzeitig wurde ihr Nachfolger, Prof. Peter Sperlich, offiziell in sein neues Amt eingeführt. Prof. Sperlich war bisher Präsident des Verwaltungsgerichts Bremen und hat das Amt bereits zum 01.07.2019 übernommen. Seine Nachfolgerin, Dr. Meike Jörgensen, wurde ebenfalls in ihr neues Amt eingeführt.

Die aus Thedinghausen im Landkreis Verden stammende Ilsemarie Meyer studierte Rechtswissenschaften an der Philipps-Universität Marburg. Nach dem Referendariat im Bezirk des Hanseatischen Oberlandesgerichts Bremen war sie seit 1980 Richterin. Auf die Tätigkeit am Verwaltungsgericht Oldenburg und am Verwaltungsgericht Bremen folgte die Berufung an das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht in Lüneburg. Dort wurde sie 1998 zur Vorsitzenden Richterin am Oberverwaltungsgericht und 2005 zur Vizepräsidentin des Oberverwaltungsgerichts ernannt. Seit 2008 war Ilsemarie Meyer Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen und seit 2011 zudem Präsidentin des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen.

Der neue Präsident des Oberverwaltungsgerichts Bremen, Prof. Peter Sperlich, stammt aus Nienburg an der Weser. Nach dem Studium der Rechts- und Sozialwissenschaften an der Universität Hannover leistete er sein Rechtsreferendariat im Bezirk des Hanseatischen Oberlandesgerichts Bremen ab. Im November 1996 begann Prof. Sperlich seine Laufbahn als Richter am Verwaltungsgericht Bremen. Im Januar 2001

erfolgte eine erstmalige Abordnung zum Senator für Justiz und Verfassung als Referent für öffentliches Recht. Von April 2001 bis zum Jahr 2003 war Herr Prof. Sperlich dann als wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesverfassungsgericht im Dezernat von Prof. Dr. Hoffmann-Riem tätig. Nach seiner Rückkehr an das Verwaltungsgericht Bremen erfolgte im Jahr 2005 der erneute Wechsel zum Senator für Justiz und Verfassung als Leiter der Abteilung für Personal, Haushalt, Organisation. Im Jahr 2010 kehrte Prof. Peter Sperlich dann an das Verwaltungsgericht Bremen zurück, dessen Präsident er ab dem 01.10.2010 wurde. Prof. Sperlich hat einen Lehrauftrag für öffentliches Recht am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Bremen. Im Jahr 2015 erfolgte die Bestellung zum Honorarprofessor.

Dr. Meike Jörgensen wurde in Flensburg geboren. Dem Studium der Rechtswissenschaft in Berlin folgte das Referendariat im Bezirk des Hanseatischen Oberlandesgerichts Bremen. Anschließend war Frau Dr. Jörgensen wissenschaftliche Assistentin für die von Prof. Dr. Sendler geleitete unabhängige Sachverständigenkommission zum Umweltschutzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Zum 1. Februar 1997 trat Frau Dr. Jörgensen ihren Dienst beim Verwaltungsgericht Bremen an. Mit Wirkung vom 01.01.2010 wurde sie sodann zur Richterin am Oberverwaltungsgericht Bremen ernannt. Neben ihrer richterlichen Tätigkeit übte sie vielfältige Ämter innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit aus, wie z.B. als Frauenbeauftragte, als Richterrätin und als Fortbildungsbeauftragte. Seit dem 01.07.2019 ist Frau Dr. Jörgensen nunmehr Präsidentin des Verwaltungsgerichts Bremen.

Justizstaatsrat Jörg Schulz, Präsidentin des OVG Bremen a.D., Ilsemarie Meyer, neue Präsidentin des VG Bremen, Dr. Meike Jörgensen, neuer Präsident des OVG Bremen, Prof. Peter Sperlich.



## Anspruch auf amtsangemessene Alimentation; Auslegung von Erklärungen

BVerwG, Urteil vom 21.02.2019 – BVerwG 2 C 50.16 –

### Entscheidungsgründe

Die Revision ist unbegründet. Das Berufungsurteil verletzt zwar revisibles Recht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO), nämlich § 133 BGB (1). Es stellt sich aber aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO) (2).

1. Das Berufungsurteil wird von den Annahmen getragen, dass der Kläger seine Unteralimentation für das Jahr 2004 mit seinem Widerspruch im Dezember 2004 geltend gemacht und seinen Alimentationsanspruch im laufenden Haushaltsjahr auch rechtzeitig angemeldet habe. Diesen Annahmen liegt eine rechtsfehlerhafte Auslegung des Widerspruchs des Klägers (...) zugrunde. Sie genügt nicht den sich aus § 133 BGB ergebenden Anforderungen. (...) Nach der Auslegungsregel des § 133 BGB, die auch auf öffentlich-rechtliche Erklärungen Anwendung findet, ist bei der Auslegung einer Willenserklärung der wirkliche Wille zu erforschen und nicht an dem buchstäblichen Sinn des Ausdrucks zu haften. Es kommt darauf an, wie die Erklärung aus der Sicht des Empfängers bei objektiver Betrachtung zu verstehen ist. Maßgebend ist der geäußerte Wille des Erklärenden, wie er sich dem Empfänger nach dem Wortlaut der Erklärung und den sonstigen Umständen darstellt, die der Empfänger bei Zugang der Erklärung erkennen kann. Dieser hat in den Blick zu nehmen, welchen Zweck der Erklärende verfolgt (...). § 133 BGB gibt eine Auslegung vor, die – im Rahmen des für den Erklärungsempfänger Erkennbaren – den mit der Erklärung angestrebten Erfolg herbeiführt und die Erklärung nicht sinnlos macht (...). Dies gilt insbesondere für die Ermittlung des Inhalts von Erklärungen Privater gegenüber Behörden. Diese dürfen bei der Auslegung die erkennbare Interessenlage des Erklärenden nicht außer Acht lassen. Legt der Private erkennbar einen Rechtsbehelf ein, darf die Behörde der Erklärung keinen Inhalt geben, der die Rechtsverfolgung erschwert oder gar ausschließt, wenn nach den erkennbaren Umständen auch eine günstigere Auslegung möglich ist (...). Die Auslegung verlässt dabei den Rahmen des nach § 133 BGB Vertretbaren, wenn sie der Erklärung einen Inhalt – sei er auch förderlich – beimisst, für den es nach dem geäußerten Willen des Erklärenden und den sonstigen Umständen aus der Sicht eines objektiven Empfängers keinen Anhalt gibt.

Die vom Berufungsgericht vorgenommene Auslegung der Erklärungen des Klägers im Dezember 2004 genügt diesen sich aus § 133 BGB ergebenden Anforderungen nicht.

Die Annahme des Berufungsgerichts, der Kläger habe im Dezember 2004 im Widerspruchsverfahren nicht bloß die Gewährung einer Sonderzuwendung in bisheriger Höhe begehrt, sondern »in diesem Zusammenhang die Thematik der insgesamt zu niedrigen Alimentation hinreichend aufgeworfen« und damit auch eine verfassungswidrige Unteralimentation für das Haushaltsjahr 2004 geltend gemacht, kann nicht auf den Widerspruch des Klägers vom 01.12.2004 gestützt werden. Dem Wortlaut und Sinnzusammenhang nach wendet sich der Kläger mit seinem Widerspruch allein gegen die rechnerische Ermittlung der jährlichen Sonderzahlung und rügt in Anwendung der nicht bestrittenen Rechtsvorgaben bloße Berechnungsfehler. (...) Dass seine Versorgung im Allgemeinen insgesamt zu niedrig bemessen sei, behauptet er weder ausdrücklich noch der Sache nach.

(...)

Soweit sich das Berufungsgericht auf einen Grundsatz beruft, wonach ein Begehren, das sich unmittelbar auf (Fort-)Zahlung einer höheren als der gesetzlich vorgesehenen Besoldung oder Versorgung richtet, regelmäßig zugleich das Begehren nach der Feststellung umfasse, das Nettoeinkommen sei verfassungswidrig zu niedrig bemessen, vermag dies die von ihm angenommene Auslegung nicht zu tragen. Eine solche Auslegungsregel gibt es nicht. Ob und welches Feststellungsbegehren als nachrangiges Begehren in einem Leistungsbegehren enthalten ist, ist nach dem im jeweiligen Einzelfall erkennbar verfolgten und geltend gemachten Rechtsschutzziel zu beurteilen. (...) Die Beanstandung einer Vorschrift, die zu einer Kürzung der Dienstbezüge führt, mit dem Ziel, die Fortzahlung der Dienstbezüge nach den bisherigen Vorschriften zu erreichen, enthält nicht zugleich das Begehren festzustellen, dass die Alimentation verfassungswidrig zu niedrig bemessen sei. Damit würde ein anderer Streitgegenstand zur Nachprüfung gestellt. Neben der angestrebten Rechtsfolge ist auch der Sachverhalt, aus dem sich diese Rechtsfolge ergeben soll, für den Streitgegenstand bestimmend (...). Der Streitgegenstand eines auf – unvermindert – höhere Zahlung gerichteten Leistungsbegehrens und die damit beehrte Feststellung, die Kürzung der Zahlung aufgrund eines speziellen Gesetzes sei verfassungswidrig, ist ein anderer als die Rechtsbehauptung, das allgemeine Alimentationsniveau sei zu niedrig. (...)

Ein Verwaltungs- oder Vorverfahren, das der Frage nach der Amtsangemessenheit der Alimentation nachgehen muss, ist nicht bereits in Gang gesetzt, wenn der Beamte die Anwendung einer bestimmten Vorschrift beanstandet, die zu Leistungseinbußen führt (...) Damit sind auch keine überhöhten Anforderungen an die Geltendmachung des

Alimentationsanspruchs aufgestellt, die dem Beamten die Rechtsverfolgung erschweren oder ihn sonst übermäßig belasten. Für die Geltendmachung des Anspruchs genügt es, dass der Beamte zum Ausdruck bringt, sich mit der Höhe seiner Besoldung oder Versorgung insgesamt nicht mehr zufrieden zu geben. So hätte es im vorliegenden Fall ausgereicht, wenn der Kläger (...) im Jahr 2004 erklärt hätte, dass er für den Fall einer zulässigen Kürzung der jährlichen Sonderzahlung jedenfalls die danach verbleibende Gesamthöhe seiner Versorgungsbezüge für zu niedrig halte, weil sie ihm und seiner Familie keinen angemessenen Lebensstandard mehr ermöglichen und sie sich in ihrer Lebensführung einschränken müssten. Ein solches Vorbringen wäre ihm auch als juristischen Laien möglich gewesen. Rechtskenntnisse sind dafür nicht erforderlich.

2. Die Revision ist ungeachtet der vorliegenden Verletzung revisiblen Rechts zurückzuweisen, weil sich das angefochtene Urteil aus anderen Gründen als richtig darstellt (§ 144 Abs. 4 VwGO).

Der im Revisionsverfahren allein noch anhängige Antrag des Klägers festzustellen, dass sein versorgungsrechtliches Nettoeinkommen im Jahr 2004 verfassungswidrig zu niedrig bemessen war, ist zwar zulässig, aber unbegründet.

Der Zulässigkeit der Feststellungsklage steht nicht das Erfordernis der erfolglosen Durchführung eines Widerspruchsverfahrens gemäß des hier maßgebenden § 126 Abs. 3 des Beamtenrechtsrahmengesetzes (...) entgegen. (...)

Der Kläger hat aber keinen Anspruch auf die Feststellung, dass sein versorgungsrechtliches Nettoeinkommen im Jahr 2004 verfassungswidrig zu niedrig bemessen war.

Der Kläger hat die – ausschließlich – für das Jahr 2004 behauptete unzureichende Alimentation entgegen der ihm aus den Besonderheiten des Beamtenverhältnisses ergebenden Verpflichtung nicht zeitnah, d.h. nicht in dem entsprechenden Haushaltsjahr 2004 geltend gemacht. Nach der ständigen Rechtsprechung des Senats bedürfen Ansprüche, deren Festsetzung und Zahlung sich nicht unmittelbar aus dem

Gesetz ergeben, einer vorherigen Geltendmachung (...). Der Beamte muss kundtun, wenn er sich mit der gesetzlich vorgesehenen Alimentation nicht zufrieden geben will (...), und dies zeitnah. Er muss den Einwand der unzureichenden Alimentation in dem Haushaltsjahr geltend machen, für das er eine höhere Besoldung oder Versorgung begehrt (...).

Zwar darf der Gesetzgeber – auch für die Vergangenheit – eine mit der Verfassung unvereinbare Rechtslage nicht fortbestehen lassen; er ist verpflichtet rückwirkend, bezogen auf den in der gerichtlichen Feststellung genannten Zeitpunkt, die Rechtslage verfassungsgemäß umzugestalten (...) Ausnahmen von der rückwirkenden Regelungspflicht hat das Bundesverfassungsgericht aber im Interesse verlässlicher Finanz- und Haushaltsplanung bei haushaltswirtschaftlich bedeutsamen Normen anerkannt. Gerade im Bereich der Beamtenalimentation ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass die im Beamtenverhältnis bestehende Pflicht zu gegenseitiger Rücksichtnahme zwischen Beamten und Dienstherrn sowie der Umstand, dass die Alimentation des Beamten der Sache nach die Befriedigung eines gegenwärtigen Bedarfs aus gegenwärtig zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln darstellt, dagegen sprechen, den Dienstherrn ohne jede Einschränkung in Bezug auf den Kreis der betroffenen Beamten zu rückwirkenden Erhöhungen der Besoldung und Versorgung zu verpflichten. Im Bereich der Beamtenbesoldung und -versorgung kann eine rückwirkende Heilung von Verfassungsverstößen sich deswegen personell auf diejenigen Beamten beschränken, die den ihnen von Verfassungs wegen zustehenden Alimentationsanspruch geltend gemacht haben, ohne dass über ihren Anspruch schon abschließend entschieden wurde, und sachlich auf den Zeitpunkt des laufenden Haushaltsjahres, in dem der Beamte seine Unteralimentation gegenüber dem Dienstherrn erstmals geltend gemacht hat (...). Der Kläger ist der Verpflichtung, die behauptete Unteralimentation im Jahr 2004 im laufenden Haushaltsjahr 2004 geltend zu machen, nicht nachgekommen. (...)

## Richterlicher Bereitschaftsdienst

VG Chemnitz, Beschluss vom 16.04.2019 – Az. 1 L 131/19

### Leitsätze

1. Das Präsidium eines Gerichts ist in Rechtsschutzverfahren eines Richters gegen den Geschäftsverteilungsplan sowohl i. S. d. § 61 Nr. 2 VwGO beteiligtenfähig als auch passivlegitimiert.
2. Das Verwaltungsgericht ist in Rechtsschutzverfahren eines Richters gegen den Geschäftsverteilungsplan darauf beschränkt, die Maßnahme des Präsidiums

auf Ermessensfehler gem. § 114 VwGO zu überprüfen oder ob sie willkürlich ist.

3. Die alleinige Berufung auf ein Lebensalter von 62 Jahren begründet noch keinen Anspruch auf Freistellung vom Bereitschaftsdienst.
4. Zur Frage der Einordnung des richterlichen Bereitschaftsdienstes als Arbeitszeit i. S. d. Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 04.11.2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung im Einzelfall (hier verneint).

## Gründe

I. Der Antragsteller ist Richter am Amtsgericht X. und wendet sich gegen den ihm durch Beschluss des Präsidiums des Landgerichts Y. vom 18.12.2018 für die Zeit vom 31.05.2019 bis 07.06.2019 auferlegten Bereitschaftsdienst sowie die ihm für den Zeitraum vom 21.04.2019 bis 26.04.2019 auferlegte Vertretung im Bereitschaftsdienst.

Mit Schreiben vom 25.09.2018 u. a. an die Direktorin des Amtsgerichts X wies der Präsident des Landgerichts Y unter dem Betreff »Bereitschaftsdiensteinteilung 2019« darauf hin, dass nach den eingegangenen Meldungen für das Amtsgericht X 8 Richter/innen zur Verfügung stünden und nach der üblichen Verfahrensweise dem Amtsgericht X der Zeitraum vom 21.04.2019 bis 09.06.2019 (7 Wochen und Teil Pfingsten) zugeordnet werde. Hierzu wurde rechtliches Gehör gewährt und um Mitteilung bis 16.11.2018 gebeten, wie die namentliche Zuordnung zu den jeweiligen Intervallen erfolgen solle. Nachdem die Direktorin des Amtsgerichts X darauf hingewiesen hatte, dass sich nach ihrem Kalender für 2019 für das Amtsgericht X der Zeitraum vom 21.04.2019 bis 08.06.2019 ergeben müsste, änderte der Präsident des Landgerichts Y mit Schreiben vom 26.10.2018 die Zuordnung insoweit, dass auf das Amtsgericht X der Zeitraum vom 21.04.2019 bis 07.06.2019 entfallen sollte. Ein Richter sei gemäß Präsidiumsbeschluss des Landgerichts Zwickau vom 25.10.2018 von der Hinzuziehung zum Bereitschaftsdienst befreit. Daraufhin wurden den betroffenen Richtern des Amtsgerichts X Listen mit der Bitte um möglichst kurzfristige Angabe aller möglichen Termine und der keinesfalls möglichen Termine ausgehändigt. Der Antragsteller trug in seiner Liste u. a. die beiden hier streitgegenständlichen Zeiträume als zeitlich möglich ein. Laut einer Verfügung der Direktorin des Amtsgerichts X vom 20.11.2018 über die am gleichen Tage stattgefunden Richterbesprechung konnte der Bereitschaftsdienst 2019 gemäß Liste an das Landgericht gesandt werden. Ein Präsidiumsbeschluss des Amtsgerichts X hierzu befindet sich nicht bei den vorgelegten Akten. Mit Schreiben vom 22.11.2018 teilte die Direktorin des Amtsgerichts X dem Präsidenten des Landgerichts Y die namentliche Bereitschaftsdiensteinteilung der Richter/innen des Amtsgerichts X für den Zeitraum 21.04.2019 bis 07.06.2019 mit, wobei der Antragsteller für den Zeitraum vom 21.04. bis 26.04.2019 als Vertreter und für den Zeitraum vom 31.05. bis 07.06.2019 als Bereitschaftsrichter vorgesehen war.

Das Präsidium des Landgerichts Y beschloss am 18.12.2018 im Umlaufverfahren gemäß § 22c GVG i. V. m. § 5 der Sächsischen Justizorganisationsverordnung im Einvernehmen mit den Präsidien der Amtsgerichte A, B, C und X folgende Regelung für den richterlichen Bereitschaftsdienst im Jahr 2019:

»I. [...]«

1. Am richterlichen Bereitschaftsdienst nehmen alle Richter/innen der Amtsgerichte und alle Richter/innen des Landgerichts teil.

Der Bereitschaftsdienstrichter ist zuständig für alle unaufschiebbaren richterlichen Diensthandlungen. Ob es sich im Einzelfall um ein solches unaufschiebbares Geschäft handelt, hat der Bereitschaftsrichter in richterlicher Unabhängigkeit zu entscheiden.

2. Die Bestimmung des/der weiteren Vertreters/in bestimmt sich nach der Geschäftsverteilung des Gerichts, bei dem der/die vertretene Richter/in seinen/ihren Dienst ausübt. Für den Fall, dass ein/eine Richter/in den Eildienst krankheitsbedingt ganz oder teilweise nicht ableistet, entscheidet das Präsidium des jeweiligen Gerichts, ob der Dienst im darauffolgenden Turnus nachgeholt werden muss.
3. Der Bereitschaftsdienst umfasst folgende Zeiten:
 

– Montag – Donnerstag	von 06.00 – 08.00 Uhr	und 15.30 – 21.00 Uhr
– Freitag	von 06.00 – 08.00 Uhr	und 13.00 – 21.00 Uhr
– Wochenende, Feiertage,	allgemeine dienstfreie Tage von 06.00 – 21.00 Uhr	

Der Bereitschaftsdienst beginnt grundsätzlich freitags 13.00 Uhr und endet freitags 08.00 Uhr.

Bei einem Wechsel des Bereitschaftsdienstes an einem Feiertag beginnt der Bereitschaftsdienst am Freitag um 06.00 Uhr und endet, soweit nicht ein weiterer Wechsel am Feiertag folgt, am Übergabetag um 08.00 Uhr.«

Nach Nr. 2 dieses Präsidiumsbeschlusses ist der Antragsteller für die oben angegebenen Zeiträume eingeteilt. Die weiteren Beschlüsse des Präsidiums des Landgerichts Y vom 09.01. und 13.02.2019 betrafen den Tausch von Bereitschaftsdiensten anderer Richter, nicht jedoch des Antragstellers.

Mit E-Mail vom 10.01.2019 beantragte der Antragsteller beim Präsidenten des Landgerichts Y, von dem ihm mit Beschluss des Präsidiums des Landgerichts Y vom 18.12.2018 auferlegten Bereitschaftsdienst in der Zeit vom 31.05. bis 07.06.2019 freigestellt zu werden (1.), von der ihm mit Beschluss des Präsidiums des Landgerichts Y vom 18.12.2018 auferlegten Vertretung im Bereitschaftsdienst in der Zeit vom 21.04. bis 26.04.2019 freigestellt zu werden (2.), hilfsweise ihm die Kriterien zu benennen, die eine solche Freistellung rechtfertigen (3.). Dies begründete er damit, dass nach dem Beschluss des Präsidiums sich für den ihm auferlegten Bereitschaftsdienst in der Zeit vom 31.05. bis 07.06.2019 eine Bereitschaftsdienstzeit von insgesamt 70 Stunden ergebe. Davon entfielen 30 Stunden für den Zeitraum von Montag bis Donnerstag (4 x 7,5 Stunden), 10 Stunden für Freitag (2 Stunden von 6.00 bis 8.00 Uhr und 8 Stunden von 13.00 bis 21.00 Uhr) sowie 30 Stunden für die Tage Samstag und Sonntag (2 x 15 Stunden). Darüber hinaus sei er als fast zu 100 % mit Betreuungs- und Unterbringungsangelegenheiten befasster Amtsrichter auch noch für weitere »normale« betreuungs- und unterbringungsrechtliche Eilfälle in dem nicht vom Bereitschaftsplan umfassten Zeitraum zuständig,

z. B. in dem großen psychiatrischen Krankenhaus in Z. Somit sei er auch – anders als vielleicht ein Richterkollege, der in seinem Referat keine solchen Eilzuständigkeiten habe – regelmäßig in den zwischen den Bereitschaftsstunden liegenden Zeiträumen dienstlich eingespannt. Der ihm auferlegte Bereitschaftsdienst in der Zeit vom 31.05. bis 07.06.2019 bedeute faktisch eine tägliche Bereitschaftszeit von 15 Stunden (6.00 Uhr bis 21.00 Uhr). Allerdings müsse diese permanente Bereitschaftszeit von 15 Stunden noch keineswegs das Ende der Eilzuständigkeit sein, so etwa bei Haftsachen, bei denen mehrere Beschuldigte anzuhören seien und Dolmetscher eingesetzt werden müssten. Stehe ein solcher Fall noch kurz vor 21.00 Uhr an, so könne sich die Eildienstzeit durchaus bis in die späte Nacht hinein verlängern. Ob die gesamte Bereitschaftszeit als Arbeitszeit einzustufen sei, ob die Ausgestaltung der Bereitschaftszeit mit Art. 3 der Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung vereinbar sei und welche präjudiziellen Implikationen das Urteil des EuGH vom 21.02.2018 habe, möge hier dahingestellt bleiben. Mit seinen dann 62 Jahren fühle er sich nicht (mehr) imstande, eine ganze Woche über durchschnittlich mindestens 15 Stunden alert und vigilant Bereitschaftsdienst durchzuführen. Er bitte dementsprechend um Freistellung.

Diese Ausführungen würden entsprechend und verstärkt für die ihm auferlegte Vertretung im Bereitschaftsdienst in der Zeit vom 21.04. bis 26.04.2019 gelten. Denn der für diesen Zeitraum berufene Kollege, dessen Referat ausschließlich im Betreuungs- und Unterbringungsrecht liege, wäre dann nicht nur eildienstmäßig, sondern zusätzlich zu seinem – des Antragstellers – eigenen auch noch dessen »Tagesgeschäft« zu vertreten. Gerade auch hier fühle sich der Antragsteller mit seinen dann 62 Jahren nicht (mehr) imstande, eine ganze Woche über durchschnittlich mindestens 15 Stunden mit der notwendigen Ausgeruhtheit und Geistesgegenwart Bereitschaftsdienst durchzuführen, sodass er dementsprechend um Freistellung bitte.

Rein vorsorglich legte er hiermit Widerspruch gegen den Beschluss des Präsidiums des Landgerichts Y vom 18.12.2018 ein.

Mit dem Antragsteller mit Schreiben vom 31.01.2019 übersandten Beschluss des Präsidiums des Landgerichts Y vom 17.01.2019 wurde den Anträgen des Antragstellers nicht entsprochen. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass das Präsidium durchaus sehe, dass die Wahrnehmung des richterlichen Bereitschaftsdienstes zu erheblichem Arbeitsaufwand führe, der die Arbeitskapazität beeinträchtige, die dem Richter zur Erledigung seiner sonstigen Geschäfte zur Verfügung stehe. Es sei auch nachvollziehbar, dass die Wahrnehmung des Bereitschaftsdienstes von Richtern im höheren Lebensalter besonders belastend empfunden werden könne. Gleichwohl sei die Gewährleistung eines funktionierenden richterlichen Bereitschaftsdienstes eine Aufgabe der Gerichte, die zwingend zu erfüllen sei. Im Bezirk des Landgerichts Y sei zur Sicherstellung einer gleichmäßigen Belastung ein gemeinsamer Bereitschaftsdienst im Sinne des § 22c GVG eingerichtet, an dem die Richter der Amtsgerichte und des Landgerichts teilnahmen. Ausnahmen von der Teilnahme würden auf Antrag nur schwerbehinderten

Richterinnen und Richtern bewilligt, deren Grad der Behinderung mindestens 50 % erreiche. Die Herausnahme weiterer Richterinnen und Richter aus dem Bereitschaftsdienst würde zur Verfehlung des Ziels einer gleichmäßigen Belastung aller Richter führen. Würde man das Lebensalter als Grund für die Herausnahme aus dem Bereitschaftsdienst anerkennen, könnte in einem Bezirk, der die Altersstruktur des Landgerichtsbezirks Y aufweise, kein einen Belastungsausgleich schaffender gemeinsamer Bereitschaftsdienstplan aufgestellt werden. Bei einer Heranziehung aller Richter des Landgerichtsbezirks zum Bereitschaftsdienst habe jeder Richter in einem Zeitraum von etwa 16 Monaten eine Woche Dienst zu leisten. Die dadurch entstehende zusätzliche Belastung sei absehbar, sodass der individuelle Arbeitsplan darauf eingestellt werden könne. Dies gelte auch für Richter, die wie der Antragsteller als Betreuungsrichter auch außerhalb des Bereitschaftsdienstes Eilentscheidungen zu treffen hätten. Das in den vorliegenden Anträgen angesprochene Risiko, als Vertreter des zuständigen Bereitschaftsrichters tätig werden zu müssen, könne weder allgemein noch im speziellen Fall des Antragstellers zur Herausnahme aus dem richterlichen Bereitschaftsdienst führen, denn dieses Risiko sei nicht quantifizierbar.

Hierauf hat der Antragsteller am 19.02.2019 gegen den Freistaat Sachsen um vorläufigen Rechtsschutz gegen den ihm auferlegten Bereitschaftsdienst bzw. dessen Vertretung nachgesucht.

Zur Begründung wiederholt er seine Ausführungen aus seiner E-Mail vom 10.01.2019. Darüber hinaus erklärt er, es bestünden keine grundsätzlichen Bedenken gegen die mit dem Präsidiumsbeschluss vom 18.12.2018 festgesetzten Bereitschaftsdienstzeiten. Erhebliche Bedenken bestünden aber gegen die vorgenommene Zuweisung des abzudeckenden Bereitschaftsdienstzeit-Budgets auf die einzelnen Richter. Die vorgenommene Kumulation der Zeiten jeweils auf einen Richter dürfe aus der früheren Zuweisung der Bereitschaftszeit stammen, als Bereitschaftsdienst nur an Wochenenden und dienstfreien Tagen und nur in der Zeit von 10.00 bis 12.00 Uhr zu leisten gewesen sei. Dieser Bereitschaftsdienst habe im Laufe der Zeit wegen mehrerer Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts deutlich erweitert werden müssen. Dies bedeute aber nicht, dass die dem einzelnen Richter zu übertragenden Bereitschaftszeiten immer weiter ausgedehnt werden könnten, bis weit über die Zumutbarkeitsgrenze hinaus. Es dürfe inzwischen unbestreitbar sein, dass die gesamte Bereitschaftszeit als Arbeitszeit einzustufen sei (vgl. Deutsche Richterzeitung 2018, 326 ff.; EuGH, Urt. v. 21.02.2018 – C-518/15). Wie in dem vom EuGH entschiedenen Fall unterliege gerade auch ein Bereitschaftsrichter der Verpflichtung, innerhalb kurzer Zeit am »Einsatzort« (sei es Psychiatrie, sonstige Krankenhäuser, Ermittlungsrichter-Zimmer, Gewahrsamszelle der Polizei etc.) zu sein. Eine Arbeitszeit von 15 Stunden und – je nach Fallgestaltung ggf. sogar darüber hinaus – dürfe unzumutbar, wenn nicht gar unzulässig sein. Jedenfalls dürfe die Ausgestaltung der Bereitschaftszeit mit Art. 3 der Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung nicht vereinbar sein. Er fühle sich mit seinen dann 62 Jahren nicht mehr imstande,

einen solchen Bereitschaftsdienst durchzuführen, was aber nicht heiße, dass sich grundsätzlich vor der Teilnahme am Bereitschaftsdienst gedrückt werden solle. Nach seiner Auffassung habe sich das Präsidium des Landgerichts Y nicht mit der Frage beschäftigt, wie die Einteilung des Bereitschaftsdienst-Zeit-Budgets gleichmäßig gerecht und zumutbar geregelt werden könne. Das Präsidium hätte sich auch mit Alternativen beschäftigen müssen; dies dränge sich bei 70 Bereitschaftsstunden pro Woche zusätzlich zur »normalen« Arbeitszeit geradezu auf. Was spräche denn z. B. dagegen, die Bereitschaftszeit auf jeweils 2 Richter aufzuteilen. Zwar würden dann die Richter zweimal innerhalb von ca. 16 Monaten zum Bereitschaftsdienst herangezogen, aber innerhalb zumutbarer Zeiten, auch für ältere Kollegen. In »normalen« Arbeitsverhältnissen greife der Schutz (arbeits-)rechtlicher Vorschriften (z. B. Arbeitszeitgesetz) und deren Konkretisierung durch die (Arbeits-)Rechtsprechung. Da aber das arbeitsrechtsähnliche Dienstverhältnis eines Richters nicht weit unterhalb dessen angesiedelt werden dürfte, was im übrigen abhängigkeitsbegründenden Erwerbsleben von einer Rechtsordnung zugebilligt werde, werde um antragsgemäße Entscheidung gebeten.

Der Antragsteller beantragt folgende einstweilige Anordnung zu erlassen:

1. Es wird festgestellt, dass der Antragsteller nicht verpflichtet ist, den ihm mit Beschluss des Präsidiums des Landgerichts Y vom 18.12.2018 auferlegten Bereitschaftsdienst in der Zeit vom 31.05.2019 bis 07.06.2019 zu leisten;
2. Es wird festgestellt, dass der Antragsteller nicht verpflichtet ist, die ihm mit Beschluss des Präsidiums des Landgerichts Y vom 18.12.2018 auferlegte Vertretung im Bereitschaftsdienst in der Zeit vom 21.04.2019 bis 26.04.2019 zu leisten.

Der Präsident des Oberlandesgerichts Dresden als Vertreter des ursprünglichen Antragsgegners hat beantragt, den Antrag abzulehnen.

Der Antrag sei – falls überhaupt zulässig – jedenfalls unbegründet. Der in richterlicher Selbstverwaltung vom Präsidium des Landgerichts Y erlassene Geschäftsverteilungsplan zum Bereitschaftsdienst sei nicht zu beanstanden. Artikel 3 der Richtlinie RL 2003/88/EG sei auf den richterlichen Bereitschaftsdienst nicht anwendbar. Die Bereitschaftszeit eines Richters unterliege weder Vorgaben zur Anwesenheit an einem bestimmten Ort noch sei vom Dienstherrn eine bestimmte Zeit vorgegeben, innerhalb derer ein Einsatz an einem bestimmten Ort zwingend erfolgen müsse (anders als in dem vom EuGH entschiedenen Fall – Urt. v. 21.02.2018 – C 518/15). Zudem seien Abweichungen von Art. 3 der Richtlinie nach Art. 17 Abs. 1 Buchst. a Alt. 2 der Richtlinie zulässig, soweit es um Personen mit selbstständiger Entscheidungsbefugnis gehe. Ergänzend werde auf die anliegende Stellungnahme des Präsidenten des Landgerichts Y vom 25.02.2019 Bezug genommen. In dieser Stellungnahme weist der Präsident des Landgerichts Y darauf hin, dass der Bereitschaftsdienst im Bezirk des Landgerichts Y für Richterinnen und Richter keine Präsenzpflcht beinhalte. Er beschränke sich auf Rufbereitschaft innerhalb bestimmter Tageszeiten. Während der Rufbereitschaft könne sich der

Bereitschaftsrichter aufhalten, wo er wolle. Es sei allein Sache des Bereitschaftsrichters, in sachlicher Unabhängigkeit darüber zu entscheiden, ob ein unaufschiebbares Dienstgeschäft vorliege, das ein Tätigwerden als Bereitschaftsrichter erfordere. Maßgaben, innerhalb welcher Zeitspanne der Bereitschaftsrichter bei anfallenden Geschäften tätig werden müsse, seien nicht festgelegt. Das Amtsgericht A stelle dem jeweils eingeteilten Bereitschaftsrichter ein Mobiltelefon zur Verfügung, damit der Bereitschaftsrichter innerhalb der Bereitschaftszeit erreichbar sei. Die organisatorischen Maßgaben für den Bereitschaftsdienst seien in einer Verfügung der Direktorin des Amtsgerichts A vom 27.12.2018 zusammengefasst, auf die alle Richter des Landgerichtsbezirks Y Zugriff hätten.

Entgegen der Auffassung des Antragstellers sei die gesamte Zeit, in der Bereitschaftsdienst in Form der Rufbereitschaft gelte, nicht als Arbeitszeit im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs anzusehen. Es treffe zu, dass im Betreuungsreferat des Antragstellers unabhängig vom Bereitschaftsdienst Eilentscheidungen anfielen. Damit gehe jedoch nicht einher, dass der Richter mehr als andere Richter »dienstlich eingespannt« sei.

Des Weiteren wird in dieser Stellungnahme die vom Präsidium des Landgerichts Y bei der jährlichen Beschlussfassung über die Geschäftsverteilung des Bereitschaftsdienstes seit vielen Jahren in gleicher Weise geübte Praxis geschildert.

Hierauf erwidert der Antragsteller, dass sowohl die gesetzliche Vorgabe des § 22c GVG als auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich einen richterlichen Bereitschaftsdienst postulieren würden. Dabei könne man durchaus davon ausgehen, dass sowohl dem Gesetzgeber als auch dem Bundesverfassungsgericht die terminologischen und arbeitsrechtlichen Unterschiede zwischen »Bereitschaftsdienst« und »Rufbereitschaft« bewusst seien. Es sei daher auch im Bezirk des Landgerichts Y zumindest ein Bereitschaftsdienst nach Maßgabe der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einzurichten. Der Vortrag, der Bereitschaftsdienst im Bezirk des Landgerichts Y beschränke sich auf »Rufbereitschaft innerhalb bestimmter Tageszeiten«, kaschiere durch terminologische Verquickung beider Begriffe die Tatsache, dass es sich beim Bereitschaftsdienst im Bezirk des Landgerichts tatsächlich um einen solchen handele. Diese Tatsache könne auch nicht dadurch umgedeutet werden, dass dem Bereitschaftsrichter für seine Eildienstzeit im Amtsgericht A kein eigenes Bereitschaftsdienst-Arbeitszimmer zur Verfügung gestellt werde, sondern er nur ein Mobiltelefon erhalte, um dann je nach Bedarf in die Krankenhäuser, Psychiatrien, Gewahrsamszellen der Polizei oder etwa bei Haftsachen in das Ermittlungsrichterzimmer gerufen zu werden. Die Behauptung, dass sich der Bereitschaftsrichter während der Rufbereitschaft aufhalten könne, wo er wolle, entspreche nicht den Gegebenheiten. Ein Bereitschaftsrichter könne keinesfalls »über seine Zeit verfügen und eigenen Interessen nachgehen«. Denn zumindest im häufigen Fall einer freiheitsentziehenden Maßnahme habe das Bundesverfassungsgericht eindeutig entschieden, dass Art. 104 Abs. 2 Satz 2 GG eine unverzügliche Nachholung der richterlichen Entscheidung fordere; der Begriff

»unverzüglich« sei dabei dahingehend auszulegen, dass die richterliche Entscheidung ohne jede Verzögerung, die sich nicht aus sachlichen Gründen rechtfertigen lasse, nachgeholt werden müsse. Das Bundesverfassungsgericht habe darauf hingewiesen, dass der Staat die verfassungsrechtliche Pflicht habe, dafür Sorge zu tragen, dass der Richtervorbehalt als Grundrechtssicherung praktisch wirksam und damit dem Bereitschaftsrichter eine sachangemessene Wahrnehmung seiner richterlichen Aufgaben zu ermöglichen sei. Die bloße Zurverfügungstellung eines Mobiltelefons und der Hinweis auf die sachliche Unabhängigkeit des Bereitschaftsrichters reichten nach Auffassung des Antragstellers nicht aus, die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu erfüllen. Für einen Bereitschaftsrichter bestehe zumindest in den Fällen der Freiheitsentziehung eine Anhörungs- und damit Präsenzpflcht vor Ort, also dort, wo sich die die Entscheidung betreffende Person aufhalte oder gebracht werde. Der Bereitschaftsrichter habe keinerlei sachliche Entscheidungsfreiheit darüber, ob im Falle einer Freiheitsentziehung ein unaufschiebbares Dienstgeschäft vorliege oder nicht: Er habe sich unverzüglich an den Ort der zu treffenden Entscheidung zu begeben, anzuhören und zu entscheiden. Damit bleibe festzustellen, dass die Bereitschaftszeit eines Richters sehr wohl Vorgaben zur Anwesenheit an einem bestimmten Ort (Ort der Anhörung) unterliege, ebenso sei eine bestimmte Zeit vorgegeben, innerhalb derer ein Einsatz an einem bestimmten Ort zwingend erfolgen müsse (nämlich unverzüglich).

Über den vom Antragsteller eingelegten Widerspruch ist bisher, soweit ersichtlich, nicht förmlich entschieden worden.

Auf den gerichtlichen Hinweis vom 09.04.2019, wonach nicht der Freistaat Sachsen, sondern das Präsidium des Landgerichts Y der richtige Antragsgegner sei, hat der Antragsteller mit Schriftsatz vom gleichen Tage seinen Antrag entsprechend umgestellt.

Der Präsident des Landgerichts Y als Vertreter des nunmehrigen Antragsgegners erwidert auf den Schriftsatz des Antragstellers vom 18.03.2019 mit Schriftsatz vom 11.04.2019, dass Rufbereitschaft vom Einsatzfall zu unterscheiden sei. Während der Rufbereitschaft könne der Bereitschaftsrichter selbstverständlich »über seine Zeit verfügen und eigenen Interessen nachgehen«. Falle in die Rufbereitschaftszeit ein Dienstgeschäft, sei der Ort, an dem dieses Dienstgeschäft zu verrichten sei, nicht vom Antragsgegner festgelegt. Dem Bereitschaftsrichter stünden Räumlichkeiten im Amtsgericht A zur Verfügung, die er nützen könne, aber nicht müsse. Ihm werde auch ein sogenannter »Bereitschaftskoffer« mit Handlungsanleitungen, Kommentarliteratur, Formularen und Listen aller Ansprechpartner zur Verfügung gestellt. Er könne deshalb das anfallende Dienstgeschäft überall verrichten – sogar unter Hinzuziehung einer Protokollkraft des mittleren Dienstes. Der Antragsgegner würde dem Richter keine Maßgaben machen, wie er sein Geschäft zu erledigen habe. Soweit der Antragsteller darauf verweise, dass der Bereitschaftsdienst anders organisiert werden könnte, etwa durch Aufteilung der täglichen Bereitschaftszeit auf jeweils 2 Richter, treffe dies zu. Der Antragsgegner stelle gem. § 22c Abs. 2 Satz 4 GVG den Bereitschaftsdienstplan im Einvernehmen mit den Präsidien der nachgeordneten Amtsgerichte auf. Der Antragsgegner teile

dem Präsidium des jeweiligen Amtsgerichts entsprechend der Anzahl der bei dem Amtsgericht tätigen Richter mit, wie viele Wochen Bereitschaftsdienst das Amtsgericht abzudecken habe. Wie die auf das Amtsgericht entfallende Zeitspanne mit Bereitschaftsrichtern besetzt werde, entscheide dann das Präsidium des Amtsgerichts. Der Antragsgegner übernehme den Vorschlag des Präsidiums unverändert, da wegen des vom Gesetz vorgeschriebenen Einvernehmens aller am Prozess beteiligten Präsidien abweichende Festsetzungen des Antragsgegners grundsätzlich ausgeschlossen seien. Daher hätte das Präsidium des Amtsgerichts X den von den dortigen Richtern im Jahr 2019 zu versehenden Bereitschaftsdienst auch so wie vom Antragsteller vorgeschlagen gestalten können. Nach Kenntnis des Antragsgegners habe der Antragsteller weder im Zuge der gerichtlichen Abstimmung zum Bereitschaftsdienst noch in der Richterdienstbesprechung des Amtsgerichts X am 20.11.2018 vorgeschlagen, die tägliche Bereitschaftszeit auf jeweils 2 Richter aufzuteilen. Im Durchschnitt habe jeder Richter des Landgerichtsbezirks Y innerhalb einer Zeitspanne von 16 Monaten für eine Woche Bereitschaftsdienst zu verrichten. Innerhalb dieser Woche könne der Richter die unstreitig entstehende Zusatzbelastung in eigener Zuständigkeit gering halten. Es stehe ihm frei, die Belastung durch den Bereitschaftsdienst bei der Planung seiner »im Tagesgeschäft« durchzuführenden Termine zu berücksichtigen. Wer aufgrund eines im Bereitschaftsdienstzeitraum anfallenden Einsatzes keinen Schlaf gefunden habe, könne am nächsten Tage ausschlafen. Entsprechende Absenzen seien unzweifelhaft ein Verhinderungsfall, der dazu führe, dass der nach dem Geschäftsverteilungsplan des jeweiligen Gerichts zuständige Vertreter für das »Tagesgeschäft« des Bereitschaftsrichters zuständig sei.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte (1 Band) sowie die vom Antragsgegner vorgelegten Behördenakten (2 Heftungen) verwiesen, die Gegenstand der Beratung gewesen sind.

II. Die Anträge sind zwar zulässig, aber unbegründet.

Die Anträge sind entgegen der vom Vertreter des früheren Antragsgegners allerdings nur allgemein geäußerten Zweifel zulässig.

Es entspricht gefestigter verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung, dass dem Richter, der Rechtsverletzungen durch den Geschäftsverteilungsplan seines Gerichts geltend macht, für dessen Nachprüfung die Feststellungsklage vor den Verwaltungsgerichten zur Verfügung steht (so ausdrücklich BVerfG, Beschl. v. 03.12.1990 – 2 BvR 785/90 und 1536/90 – DRiZ 1991, 100 m. w. N.; BVerwG, Urt. v. 28.11.1975 – VII C 47.73 – BVerwGE 50, 11 [13 ff.]) bzw. dementsprechend im Eilverfahren einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO mit dem Antrag, dass der Antragsteller vorläufig bestimmten Regelungen des Geschäftsverteilungsplans nicht nachkommen muss (s. nur OVG Hamburg, Beschl. v. 25.06.2018 – 3 Bs 73/18 – JURIS, Rn. 23; VGH BW, Beschl. v. 17.01.2011 – 4 S 1/11 – JURIS, Rn. 2; BayVGH, Beschl. v. 08.04.2009 – 3 CE 09.795 – JURIS, Rn. 15).

Der Antragsteller hat auch entsprechend § 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – geltend gemacht, durch den angegriffenen Präsidiumsbeschluss in seinen Rechten

verletzt zu sein (s. dazu Kissel/Mayer, GVG, 9. Aufl. 2018, § 21e Rn. 124). Hier beruft sich der Antragsteller mit seinem Vortrag, die ihm durch den Präsidiumsbeschluss auferlegte Arbeitszeit sei unzumutbar, wenn nicht gar unzulässig, in der Sache auf eine Verletzung des – verfassungsrechtlich verankerten (BVerfG, Beschl. v. 15.12.1976 – 2 BvR 841/73 – BVerfGE 43, 154, 165 f. m. w. N.; BVerwG, Urt. v. 24.01.2013 – 5 C 12/12 –, BVerwGE 145, 315 Rn. 24 m. w. N.) – Anspruchs des Richters auf Schutz und Fürsorge nach § 71 Deutsches Richtergesetz – DRiG – i. V. m. § 45 Beamtenstatusgesetz – BeamStG – (s. dazu VG Frankfurt, Beschl. v. 26.05.2014 – 9 L 1009/14.F – JURIS, Rn. 40; vgl. Kissel/Mayer, GVG, 9. Aufl. 2018, § 21e Rn. 16 u. 125 sowie BGH, Urt. v. 13.12.1979 – 4 StR 632/79 – NJW 1980, 951) gegenüber seinem Dienstherrn. Die bei der Geschäftsverteilung (wozu auch die Regelung des Bereitschaftsdienstes gehört, s. nur BGH, Urt. v. 06.11.1986 – RiZ (R) 3/86 – NJW 1987, 1198 [1199]; Kissel/Mayer, GVG, 9. Aufl. 2018, § 21e Rn. 136) im Rahmen der richterlichen Selbstverwaltung tätigen Präsidien der Gerichte üben insoweit die Dienstherrnbefugnisse gegenüber den Richtern aus (BVerfG, Beschl. v. 28.11.2007 – 2 BvR 1431/07 – NJW 2008, 909; VG Frankfurt, Beschl. v. 11.11.2011 – 9 L 3208/11.F – JURIS, Rn. 6), sodass das Präsidium im Rahmen der Fürsorgepflicht gehalten ist, auch bei der Verteilung der richterlichen Geschäfte dafür Sorge zu tragen, dass dem einzelnen Richter Aufgaben nur in solchem Umfang übertragen werden, dass die pünktliche und ordnungsgemäße Erledigung bei gewissenhafter und pflichtbewusster Amtsführung erwartet werden kann (Priepke, DRiZ 1985, 281 [293]).

Das Präsidium ist auch i. S. v. § 61 Nr. 2 VwGO beteiligtenfähig. Nach dieser Vorschrift sind Vereinigungen, soweit ihnen ein Recht zustehen kann, fähig, am Verfahren beteiligt zu sein. Unter »Rechten« sind hier nicht allein subjektive Rechte oder rechtlich geschützte Eigeninteressen zu verstehen; es genügt vielmehr das Vorhandensein von (im Fremdinteresse eingeräumten) Befugnissen (HessVGH, Beschl. v. 29.12.1981 – 1 TG 45/81 – DRiZ 1984, 62; ThürOVG, Beschl. v. 30.11.2004 – 2 EO 708/03 – JURIS, Rn. 42). Dadurch, dass das Präsidium gem. § 21e Abs. 1 Satz 1 GVG die Besetzung der Spruchkörper bestimmt, die Ermittlungsrichter bestellt, die Vertretung regelt und die Geschäfte verteilt, ist zumindest in erster Linie das Präsidium eines Gerichts als Kollegialorgan der gerichtlichen Selbstverwaltung berechtigt, aber auch verpflichtet, die Zuweisung von Richtern an die Spruchkörper und die Verteilung der sachlichen Rechtsprechungsaufgaben im Geschäftsverteilungsplan vorzunehmen, womit ihm im fremden Interesse Befugnisse eingeräumt sind (OVG M.-V., Urt. v. 02.06.2015 – 2 K 13/15 – JURIS, Rn. 54 m. w. N.). Die Beteiligungsfähigkeit eines Gerichtspräsidiums reicht jedenfalls so weit, als das Präsidium das Zuordnungssubjekt des Rechtes (und der damit korrespondierenden Pflicht) sein kann, welches in Bezug auf den Streitgegenstand in Frage steht. Sie ist in dem Falle, in dem das Begehren des Antragstellers darauf abzielt, dass der Antragsgegner von seiner Befugnis zur Verteilung der Geschäfts nach § 21e GVG in bestimmter Weise Gebrauch macht, infolgedessen zu bejahen (HessVGH, Beschl. v. 14.12.1977 – VIII TG 4/77 – JURIS, Rn. 21 a. E.). Es ist kein im Ergebnis überzeugender Grund erkennbar, der gegen eine Beteiligtenfähigkeit des Präsidiums entsprechend der mittlerweile allgemein anerkannten Rechtsprechung zum

sog. Kommunalverfassungsverstreit spricht (vgl. hierzu BVerwG, Beschl. v. 29.10.1980 – 7 C 5/79 – JURIS, Rn. 3). Der abweichenden Meinung, wonach das Präsidium beim Beschluss des Geschäftsverteilungsplanes zwar in richterlicher Unabhängigkeit, nicht aber als eigene Rechtspersönlichkeit handle und ihm daher in Fällen wie hier eine eigenständige Beteiligungsfähigkeit nicht zukomme (s. hierzu BayVGH, Beschl. v. 08.04.2009 – 3 CE 09.795 – JURIS, Rn. 16; OVG NRW, Urt. v. 23.04.2008 – 1 A 1703/07 – JURIS, Rn. 73 ff.; VGH BW, Urt. v. 25.06.1973 – I 1344/72 – DRiZ 1973, 320; VG Leipzig, Beschl. v. 10.02.2011 – 3 L 4/11 – S. 2 des amtl. Umdrucks; Kissel/Mayer, GVG, 9. Aufl. 2018, § 21e Rn. 123), ist daher nicht zuzustimmen.

Die Anträge sind aber unbegründet.

Das Präsidium des Landgerichts Y als das Organ, welches den angegriffenen Bereitschaftsdienstplan erlassen hat, ist der richtige Antragsgegner und damit für den vorliegenden Rechtsstreit passivlegitimiert.

Die Frage, gegen wen als Beklagten bzw. Antragsgegner ein Richter bei einer Klage bzw. einem Antrag gegen einen Präsidiumsbeschluss vorgehen muss, also die Frage der Passivlegitimation in einem solchen Verfahren ist höchst streitig. Die Kammer hält die Auffassung, wonach sich ein solcher Antrag nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO gegen den Rechtsträger des Gerichts (so OVG Hamburg, Beschl. v. 19.09.1986 – Bs V 144/86 – NJW 1987, 1215 [1216]; VGH BW, Beschl. v. 17.01.2011 – 4 S 1/11 – JURIS, Rn. 2; BayVGH, Beschl. v. 26.01.2016 – 6 CE 15.2800 – JURIS, Rn. 18; OVG NRW, Beschl. v. 23.04.2008 – 1 A 1703/07 – JURIS, Rn. 73; VG Dresden, Beschl. v. 19.02.2016 – 11 L 93/16 (n. v.); Kissel/Mayer, GVG, 9. Aufl. 2018, § 1 Rn. 184 und § 21e Rn. 10 u. 123) – hier also den Freistaat Sachsen – richten muss, nicht für zutreffend und schließt sich der Meinung an, dass hier das Präsidium, welches den angegriffenen Beschluss erlassen hat, richtiger Beklagter bzw. Antragsgegner ist (HessVGH, Beschl. v. 14.12.1977 – VIII TG 4/77 – JURIS, Rn. 24; OVG Rh.-Pf., Beschl. v. 03.12.2007 – 10 B 11104/07 – NJW-RR 2008, 579 m. w. N.; ThürOVG, Beschl. v. 30.11.2004 – 2 EO 708/03 – JURIS, Rn. 46 f.; VG Leipzig, Beschl. v. 28.12.2006 – 3 K 1464/06 – S. 6 des amtl. Umdrucks; Lückemann, in: Zöller, Zivilprozessordnung, 32. Aufl. 2018, § 21e GVG, Rn. 57). Dies ergibt sich aus Folgendem:

Das Präsidium bestimmt nach § 21e Abs. 1 Satz 1 GVG u. a. die Besetzung der Spruchkörper, regelt die Vertretung und verteilt die Geschäfte. § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO ist hierauf nicht anwendbar, da das Präsidium, welches den Geschäftsverteilungsplan in richterlicher Unabhängigkeit beschließt, keine Behörde i. S. d. Vorschrift ist (OVG Rh.-Pf., Beschl. v. 03.12.2007 – 10 B 11104/07 – NJW-RR 2008, 579; ThürOVG, Beschl. v. 30.11.2004 – 2 EO 708/03 – JURIS, Rn. 47; HessVGH, Beschl. v. 14.12.1977 – VIII TG 4/77 – JURIS, Rn. 24). Nur das Präsidium des Landgerichts X – und nicht der Freistaat Sachsen als Träger dieses Landgerichts – ist durch eine entsprechende Änderung des angegriffenen Bereitschaftsdienstplans in der Lage, die vom Antragsteller geltend gemachten Anträge zu erfüllen (s. hierzu VG Leipzig, Beschl. v. 28.12.2006 – 3 K 1464/06 – S. 6 des amtl. Umdrucks; ThürOVG, Beschl. v. 30.11.2004 – 2 EO 708/03 – JURIS, Rn. 46 zu Thüringen), sodass die in richterlicher Unabhängigkeit gefasste Entscheidung sachgemäß nur durch das Präsidium

vor Gericht vertreten werden kann (Lückemann in: Zöller, Zivilprozessordnung, 32. Aufl. 2018, § 21e GVG, Rn. 57). Dem Freistaat wäre es verwehrt, im Prozess etwa die angegriffene Entscheidung des Präsidiums zu ändern oder gar aufzuheben (so ausdrücklich auch OVG NRW, Beschl. v. 30.05.1980 – 12 B 427/80 – RiA 1980, 200; vgl. auch VG Hannover, Beschl. v. 08.01.1990 – 2 B 70/89.Hi – NJW 1990, 3227 [3228]; VG Leipzig, Beschl. v. 28.12.2006 – 3 K 1464/06 – S. 6 des aml. Umdrucks). Ebenso wie in einem kommunalrechtlichen Organstreit hat sich der Antrag gegen das Organ zu richten, dem die geltend gemachte Rechtsverletzung anzulasten wäre (s. hierzu SächsOVG, Beschl. vom 15.04.2014 – 4 A 473/13 – JURIS, Rn. 5), hier also das Präsidium, das die angegriffene Bereitschaftsdiensregelung erlassen hat. Auch der Bundesgerichtshof hat eine Klage eines Richters gegen einen Geschäftsverteilungsplan, die sowohl gegen den Freistaat Bayern als auch gegen das Präsidium eines bayerischen Amtsgerichts gerichtet war, hinsichtlich des Freistaates Bayern schon deshalb abgewiesen, weil »dieser mit dem angegriffenen Geschäftsverteilungsplan und dessen Auswirkungen auf den Antragsteller nichts zu tun hat« (BGH, Urt. v. 30.11.1984 – RiZ (R) 9/84 – NJW 1985, 1084).

Aus den dargestellten Gründen scheidet auch eine entsprechende Anwendung des § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO aus (so ausdrücklich auch ThürOVG, Beschl. v. 30.11.2004 – 2 EO 708/03 – JURIS, Rn. 47). Die Passivlegitimation des Präsidiums im Wahlanfechtungsverfahren wird allgemein bejaht (BVerwG, Beschl. v. 12.11.1973 – VII A 7.72 – BVerwGE 44, 172 [174]; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 14.04.2016 – 4 A 1.16 – BeckRS 2016, 45326; Kissel/Mayer GVG, 9. Aufl. 2018, § 21b Rn. 20), sodass dem Präsidium die Passivlegitimation auch nicht grundsätzlich abgesprochen werden kann. Der Einwand des VG Leipzig, dass dann die Verfahrenskosten im Falle eines Unterliegens des Präsidiums von diesem getragen werden müssten, was in Ermangelung einer Rechtsfähigkeit jedoch die jeweiligen Mitglieder träge (VG Leipzig, Beschl. v. 10.02.2011 – 3 L 4/11 – S. 3 des aml. Umdrucks), greift nicht durch, da hier die für das Kommunalverfassungsverfahren geltenden Grundsätze hinsichtlich entstandener Verfahrenskosten entsprechend anzuwenden sind und im Ergebnis im Innenverhältnis zwischen den beiden Prozessparteien nicht das Präsidium, sondern der Freistaat Sachsen die Kosten des Verfahrens trägt (so auch das Sächsische Staatsministerium der Justiz mit Schreiben vom 05.07.2000 – 3132E-I.1a-37/99 –).

Soweit sich der Vertreter des Antragsgegners in seinem Schriftsatz vom 11.04.2019 nunmehr darauf beruft, dass der Antragsgegner den Vorschlag des Präsidiums des Amtsgerichts über die Besetzung der auf das Amtsgericht entfallenden Zeitspanne des Bereitschaftsdienstes unverändert übernehme, mag dies der bisher geübten Praxis – wie sie im der Antragsgegnerwiderrung des Vertreters des früheren Antragsgegners beigefügten Schreiben des Präsidenten des Landgerichts Y vom 25.02.2019 dargestellt wird – entsprechen. Es ist auch zutreffend, dass § 22c Abs. 1 Satz 4 GVG das Einvernehmen aller am Prozess des gemeinsamen Bereitschaftsdiensplans beteiligten Präsidien vorschreibt. Dies bedeutet, dass das Präsidium des Landgerichts und damit der Antragsgegner endgültig über den Bereitschaftsdiensplan entscheidet (so ausdrücklich Graf, in: BeckOK GVG,

§ 22c Rn. 16; s. auch Kissel/Mayer, GVG, 9. Aufl. 2018, § 22c Rn. 7), wobei allerdings das Einvernehmen der Präsidien der beteiligten Amtsgerichte herzustellen ist. Daraus folgt aber nicht zwingend eine Bindung des Antragsgegners an den Beschluss des Präsidiums des Amtsgerichts X, wie sich schon aus der Regelung des § 22c Abs. 1 Satz 5 GVG ergibt, wonach die Beschlussfassung dem Präsidium des Oberlandesgerichts obliegt, wenn eine Einigung nicht zustande kommt. Der Antragsgegner hat sich in der Begründung seines Beschlusses vom 17.01.2019, mit dem den Anträgen des Antragstellers, ihn vom richterlichen Bereitschaftsdienst im Jahr 2019 freizustellen, nicht entsprochen wurde, auch nicht auf eine Bindung an den Beschluss des Präsidiums des Amtsgerichts X berufen, sondern die Anträge mit eigener inhaltlicher Begründung abgelehnt. Daraus folgt, dass der Antragsgegner bei einem den Anträgen des Antragstellers stattgebenden Beschluss das Einvernehmen der anderen Präsidien hätte herbeiführen müssen.

Nach § 123 Abs. 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag, auch schon vor Klageerhebung, eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustands die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Einstweilige Anordnungen sind auch zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen, nötig erscheint. Im Rahmen einer Entscheidung über eine einstweilige Anordnung ist zu unterscheiden zwischen dem Anordnungsanspruch, d. h. dem materiellen Anspruch, für den der Antragsteller vorläufigen Rechtsschutz sucht, und dem Anordnungsgrund, der insbesondere die Eilbedürftigkeit einer vorläufigen Regelung begründet. Der Anordnungsanspruch ist identisch mit dem auch im Hauptsacheverfahren geltend zu machenden materiellen Anspruch (W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 24. Aufl. 2018, § 123 Rn. 6 a. E. m. w. N.). Sowohl Anordnungsanspruch als auch Anordnungsgrund sind nach § 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2 Zivilprozessordnung – ZPO – glaubhaft zu machen, wobei die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts maßgebend sind.

Das im Rahmen von § 123 VwGO grundsätzlich geltende Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache wird im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz – GG – nur dann durchbrochen, wenn eine Regelung zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes schlechterdings notwendig ist, das heißt, wenn die sonst zu erwartenden Nachteile für den Antragsteller oder Dritte unzumutbar und nicht mehr zu beseitigen wären und zudem ein hoher Grad an Wahrscheinlichkeit für einen Erfolg auch in der Hauptsache spricht (SächsOVG, Beschl. v. 02.01.2013 – 4 B 281/12 – S. 4 des aml. Umdrucks m. w. N.).

Für die Anträge besteht zwar ein Anordnungsgrund. Die Sache ist eilbedürftig, weil der Antragsteller im Hinblick auf die ihm durch den Beschluss des Antragsgegners vom 18.12.2018 (die weiteren Beschlüsse des Präsidiums des Landgerichts Y vom 09.01. und 13.02.2019 betrafen den Tausch von Bereitschaftsdiensten anderer Richter, nicht

jedoch des Antragstellers) in der Zeit vom 21.04.2019 bis 26.04.2019 auferlegte Vertretung im Bereitschaftsdienst und den ihm in der Zeit vom 31.05.2019 bis 07.06.2019 auferlegten Bereitschaftsdienst eine rechtskräftige Entscheidung im Klagewege nicht mehr rechtzeitig erwirken kann.

Der Antragsteller hat aber insoweit keinen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht.

Soweit es sich nicht um – hier nicht geltend gemachte – Verfahrensfehler handelt, ist das Gericht darauf beschränkt, die Maßnahme des Präsidiums auf Ermessensfehler gemäß § 114 VwGO zu überprüfen (OVG NRW, Beschl. v. 23.04.2008 – 1 A 1703/07 – JURIS, Rn. 78; VG Magdeburg, Beschl. v. 24.11.2010 – 5 B 55/10 MD – JURIS, Rn. 34; VG München, Urt. v. 03.09.1985 – M 6180 V 84 – DÖD 1987, 83) oder ob sie willkürlich ist (BVerfG, Beschl. v. 25.08.2016 – 2 BvR 877/16 – NVwZ 2017, 51 ff. m. w. N.; OVG NRW, Beschl. v. 23.04.2008 – 1 A 1703/07 – JURIS, Rn. 77; VG Leipzig, Beschl. v. 28.12.2006 – 3 K 1464/06 – S. 10 des amtl. Umdrucks). Das dem Präsidium eingeräumte Ermessen ist innerhalb der gesetzlichen Grenzen grundsätzlich weit (Bay-VGH, Beschl. v. 26.01.2016 – 6 CE 15.2800 – JURIS, Rn. 25; VG Frankfurt, Beschl. v. 26.05.2014 – 9 L 1009/14.F – JURIS, Rn. 39), da die Verteilung der richterlichen Geschäfte eine der Umsetzung eines Beamten vergleichbare organisatorische Maßnahme darstellt (s. dazu BVerwG, Urt. v. 22.05.1980 – 2 C 30/78 – JURIS, Rn. 23 ff.). Dieser weite Spielraum ist erst überschritten, wenn für die Entscheidungen des Präsidiums kein sachlicher Grund ersichtlich ist und die Verteilung der Geschäfte maßgeblich durch sachfremde Erwägungen geprägt ist, also die Grenze zur objektiven Willkür überschreitet (BVerfG, Beschl. v. 28.11.2007 – 2 BvR 1431/07 – NJW 2008, 909 [910] m. w. N.; BVerwG, Beschl. v. 18.03.1982 – 9 CB 1076/81 – NJW 1982, 2274; BSG, Beschl. v. 19.02.2013 – B 1 KR 1/13 B – BeckRS 2013, 67080, Rn. 6). Dabei ist dieses Ermessen in erster Linie daran auszurichten, dass die bei einem Gericht anfallenden richterlichen Geschäfte im Interesse der Rechtsschutzsuchenden möglichst gut in sachlicher und zeitlicher Hinsicht bearbeitet und einem Ergebnis zugeführt werden. Dies ergibt sich schon daraus, dass die Ausübung der rechtsprechenden Gewalt den Richtern und Richterinnen lediglich anvertraut ist (Art. 92 GG), diese also treuhänderisch für die Allgemeinheit und in ihrem wohlverstandenen Interesse tätig zu sein haben. Damit steht den von einer Geschäftsverteilungsentscheidung betroffenen Richtern und Richterinnen angesichts der grundsätzlichen Weite des Organisationsermessens lediglich ein Recht auf eine willkürfreie Organisationsentscheidung zu, die allerdings unter Beachtung der das Ermessen ggf. einschränkenden gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere derjenigen des Richterdienstrechts zu treffen ist (VG Frankfurt, Beschl. v. 26.05.2014 – 9 L 1009/14.F – JURIS, Rn. 39). Diese beschränkte gerichtliche Kontrolle hat sich demnach nicht darauf zu erstrecken, ob sich die getroffene Regelung als die zweckmäßigste darstellt oder sich bessere Alternativen angeboten hätten (BGH, Beschl. v. 11.01.2012 – 2 StR 346/11 – JURIS, Rn. 9).

Entsprechend den Grundsätzen des § 114 Satz 1 VwGO prüft das Gericht im Rahmen der Nachprüfung von Ermessensentscheidungen, ob die Bereitschaftsdienstregelung und die Ablehnung der Anträge des Antragstellers, ihn vom

richterlichen Bereitschaftsdienst im Jahr 2019 freizustellen, rechtswidrig ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht worden ist.

Der Antragsteller hat aber einen solchen Ermessensfehler nach dem oben dargestellten Maßstab nicht glaubhaft gemacht.

Soweit der Antragsteller sich zur Begründung seiner Freistellungsanträge insbesondere auf sein Alter beruft, hat er einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht. Denn aus dem bloßen Vortrag, dass er zum Zeitpunkt des Bereitschaftsdienstes 62 Jahre alt sei, ergibt sich nicht per se, dass er im Unterschied zu jüngeren Kollegen grundsätzlich nicht in der Lage ist, diesen Bereitschaftsdienst zu leisten. Zwar ist es – wie auch der Antragsgegner in den Gründen seines Beschlusses vom 17.01.2019 ausführt – nachvollziehbar, dass die Wahrnehmung des Bereitschaftsdienstes von Richtern in höherem Lebensalter als besonders belastend empfunden werden kann. Aber daraus folgt nicht automatisch schon eine Verletzung der Fürsorgepflicht des Antragsgegners im vorliegenden konkreten Einzelfall gegenüber dem Antragsteller, da die jeweilige körperliche und geistige Leistungsfähigkeit nicht allgemein nur vom Alter, sondern auch von verschiedenen individuellen Umständen abhängt. Der Antragsteller hat auch weder substantiiert vorgetragen noch glaubhaft gemacht, dass er mit seinen dann 62 Jahren im Unterschied zu jüngeren Kollegen so unzumutbar belastet wird, dass er allein deshalb vom Bereitschaftsdienst zu befreien ist.

Der Antragsteller hat auch im vorliegenden Verfahren nicht (hinreichend) glaubhaft gemacht, dass die ihm für den Zeitraum vom 31.05.2019 – 07.06.2019 auferlegte Bereitschaftsdienstzeit von insgesamt 70 Stunden im oben dargestellten Sinne (so) ermessensfehlerhaft ist, dass die ihm gegenüber bestehende Fürsorgepflicht des Antragsgegners offensichtlich verletzt ist. Dies gilt auch für die ihm für den Zeitraum vom 21.04. – 26.04.2019 auferlegte Vertretung im Bereitschaftsdienst.

Der Antragsteller konnte nicht hinreichend glaubhaft machen, dass es sich bei dem hier vorliegenden Bereitschaftsdienst tatsächlich um Arbeitszeit handelt und damit der Antragsgegner von einem falschen Sachverhalt, der zu einer offensichtlichen Verletzung der Fürsorgepflicht führen würde, ausgegangen ist.

Nach Art. 3 der Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 04.11.2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (ABl. L 299 v. 18.11.2003, S. 9 ff.) – künftig RL 2003/88/EG – treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, damit jedem Arbeitnehmer pro 24-Stunden-Zeitraum eine Mindestruhezeit von elf zusammenhängenden Stunden gewährt wird. Soweit der Vertreter des früheren Antragsgegners in seiner Antragsabwehr vom 05.03.2019 die Auffassung vertritt, dieser Art. 3 sei auf den richterlichen Bereitschaftsdienst nicht anwendbar, dürfte dies wohl nicht zutreffen.

Nach Art. 1 Abs. 3 gilt diese Richtlinie unbeschadet bestimmter Artikel für alle privaten oder öffentlichen Tätigkeitsbereiche im Sinne des Artikels 2 der Richtlinie 89/391/EWG. Nach Abs. 1 der zuletzt genannten Norm findet diese

Richtlinie Anwendung auf alle privaten oder öffentlichen Tätigkeitsbereiche (gewerbliche, landwirtschaftliche, kaufmännische, verwaltungsmässige sowie dienstleistungs- oder ausbildungsbezogene, kulturelle und Freizeittätigkeiten usw.). Keine Anwendung findet diese Richtlinie nach Abs. 2 Satz 1, soweit dem Besonderheiten bestimmter spezifischer Tätigkeiten im öffentlichen Dienst, z. B. bei den Streitkräften oder der Polizei, oder bestimmter spezifischer Tätigkeiten bei den Katastrophenschutzdiensten zwingend entgegenstehen. Es ist nicht ersichtlich, dass die Besonderheiten des richterlichen Bereitschaftsdienstes dem zwingend entgegenstehen, zumal nach Satz 2 in diesen Fällen dafür Sorge zu tragen ist, dass unter Berücksichtigung der Ziele dieser Richtlinie eine größtmögliche Sicherheit und ein größtmöglicher Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer gewährleistet ist. Bei dem Antragsteller dürfte es sich auch um einen »Arbeitnehmer« i. S. d. des Unionsrechts handeln. Denn nach einschlägiger ständiger Rechtsprechung ist als »Arbeitnehmer« jeder anzusehen, der eine tatsächliche und echte Tätigkeit ausübt, wobei Tätigkeiten außer Betracht bleiben, die einen so geringen Umfang haben, dass sie sich als völlig untergeordnet und unwesentlich darstellen. Das wesentliche Merkmal, das ein Arbeitsverhältnis definiert, bleibt, dass jemand während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält (EuGH [5. Kammer], Urt. v. 21.02.2018 – C-518/15 – NJW 2018, 1073, 1074, Rn. 28 m. w. N.). Ob nach nationalem Recht ein Arbeitsverhältnis – oder ein sonstiges auf berufliche Dienstleistung ausgerichtete Dienstverhältnis – vorliegt, ist unerheblich (von Roetteken, jurisPR-ArbR 16/2018 Anm. 1, Buchst. B). Hier erbringt der Antragsteller auf Weisung des Antragsgegners in Form des Bereitschaftsdienstplans nach dessen Maßgaben die dort vorgesehenen Tätigkeiten; auch dafür erhält er sein Richtergehalt. Dabei dürfte es keine Rolle spielen, dass der Antragsteller aufgrund seiner richterlichen Unabhängigkeit hinsichtlich des konkreten Inhalts der von ihm zu treffenden Entscheidungen – außer der Bindung an Gesetz und Recht – keinen Weisungen unterliegt, denn wie sich aus Art. 17 Abs. 1 Buchst. a) RL 2003/88/EG ergibt, sind auch sonstige Personen mit selbstständiger Entscheidungsbefugnis Arbeitnehmer.

Zwar können nach der zuletzt genannten Norm die Mitgliedstaaten u. a. von Art. 3 bis 6 abweichen, wenn die Arbeitszeit wegen der besonderen Merkmale der ausgeübten Tätigkeit nicht gemessen und/oder nicht im Voraus festgelegt wird oder von den Arbeitnehmern selbst festgelegt werden kann, und zwar insbesondere in Bezug auf leitende Angestellte oder sonstige Personen mit selbstständiger Entscheidungsbefugnis, wobei unter die letzte Alternative auch unabhängige Richter fallen dürften. Allerdings bedeutet die Formulierung »abweichen« nicht, dass Art. 3 der Richtlinie überhaupt keine Anwendung findet, zumal diese Abweichungen nur »unter Beachtung der allgemeinen Grundsätze des Schutzes der Sicherheit und der Gesundheit der Arbeitnehmer« zulässig sind, wie sich aus den Eingangsworten des Art. 17 Abs. 1 der Richtlinie ergibt. Nach der Rechtsprechung des EuGH zu den in der RL 2003/88, insbesondere ihrem Art. 17, vorgesehenen Abweichungsmöglichkeiten müssen nämlich diese Abweichungen als Ausnahmen von der Unionsregelung über die Arbeitszeitgestaltung so ausgelegt werden,

dass ihr Anwendungsbereich auf das zur Wahrung der Interessen, deren Schutz sie ermöglichen, unbedingt Erforderliche begrenzt wird (EuGH [5. Kammer], Urt. v. 21.02.2018 – C-518/15 – NJW 2018, 1073, 1074, Rn. 38 m. w. N.). Auch wäre ein Abweichen von den in Artikel 17 Absatz 3 i. V. m. Absatz 2 genannten Grundsätzen des Arbeitnehmerschutzes überhaupt nur unter den dort genannten Voraussetzungen zulässig. Im Besonderen wären im Falle des Abweichens gleichwertige Ausgleichsruhezeiten oder in Ausnahmefällen angemessene Schutzmaßnahmen vorzusehen.

Daraus ergibt sich, dass auch Richter, für die zwar grundsätzlich keine allgemein festgesetzten Arbeitszeiten gelten (BVerwG, Urt. v. 29.10.1987 – 2 C 57/86 – NJW 1988, 1159 [1160] m. w. N.; BGH, Urt. v. 16.11.1990 – RiZ 2/90 – NJW 1991, 1103 f.), nicht zeitlich unbegrenzt arbeiten müssen. Die Pflicht des Richters zur Arbeitsleistung ist zwar im Einzelnen, d. h. nach Tagen und Wochen gesehen, zeitlich nicht beschränkt, indes im Gesamtergebnis nur so zu erfüllen, dass die Arbeitsleistung im Gesamtergebnis pauschaliert derjenigen entspricht, die von einem Beamten gefordert ist (OVG Saarland, Beschl. v. 24.02.1992 – 1 W 2/02 – JURIS, Rn. 11 m. w. N.).

Soweit der Vertreter des Antragsgegners in seiner Stellungnahme vom 11.04.2019 ausführt, dass, wer aufgrund eines im Bereitschaftsdienstzeitraums anfallenden Einsatzes keinen Schlaf gefunden habe, am nächsten Tage ausschlafen könne, da entsprechende Absenzen unzweifelhaft ein Verhinderungsfall seien, der zur Zuständigkeit des nach dem Geschäftsverteilungsplan des jeweiligen Gerichts zuständigen Vertreters für das »Tagesgeschäft« des Bereitschaftsrichters führe, stößt dies aus mehreren Gründen auf Bedenken:

Zum einen ist der Bereitschaftsdienst – jedenfalls nach seiner derzeitigen Ausgestaltung – bewusst als ein zusätzlicher Dienst ausgestaltet worden. Vor diesem Hintergrund ist die Stellungnahme der Vertreter des Antragsgegners, wonach bei Eintritt des Bereitschaftsfalls und dem Vorliegen einer Absenz unzweifelhaft ein Verhinderungsfall vorliege, jedenfalls überraschend. Zum anderen fehlen jegliche Regelungen zum Umgang mit solchen Absenzen. Es wäre zu erwarten gewesen, dass der Antragsgegner selbst allgemeine Regelungen für derartige Fallkonstellationen trifft und dies nicht dem im Einzelfall betroffenen Richter überlässt.

Ferner entspricht es nicht dem Grundprinzip der in Kapitel 2 der RL 2003/88/EG festgesetzten Mindestruhezeiten und damit auch nicht der Fürsorgeverpflichtung des Antragsgegners, dass der betroffene Richter im Einzelfall notgedrungen quasi eigenmächtig für die Einhaltung der erforderlichen Ruhezeiten sorgen soll.

Ob es unter dem Gesichtspunkt der Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit des gesetzlichen Richters nach Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG zulässig wäre, dass der Richter im Einzelfall praktisch selber entscheiden könnte, ob und wie lange er ausschläft und damit der Verhinderungs- und Vertretungsfall eintritt oder ob er nach einer nur kurzen Ruhepause selber seine richterlichen Tätigkeiten wahrnimmt – da damit die konkreten Zuständigkeiten für richterliche Entscheidungen von Entscheidungen des einzelnen Richters abhängig sind, also der jeweilige Richter im Einzelfall seine Zuständigkeit praktisch selber beeinflussen kann (s. dazu BVerfG, Beschl. v. 20.02.2018 – 2 BvR 2675/17 – NJW 2018, 1155 f.) – ist zweifelhaft, kann vorliegend aber dahinstehen.

Nach Art. 2 Nr. 1 der RL 2003/88/EG ist Arbeitszeit jede Zeitspanne, während der ein Arbeitnehmer gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten arbeitet, dem Arbeitgeber zur Verfügung steht und seine Tätigkeit ausübt oder Aufgaben wahrnimmt. Unter »Ruhezeit« im Sinne der Richtlinie ist demgegenüber jede Zeitspanne außerhalb der Arbeitszeit zu verstehen (Art. 2 Nr. 2). Beide Begriffe schließen einander aus (EuGH, Urt. v. 21.02.2018 – C-518/15 – NJW 2018, 1073 [1075], Rn. 55 m. w. N.). Hieraus folgt, dass »Bereitschaftszeiten«, die ein Arbeitnehmer im Rahmen seiner für den Arbeitgeber erbrachten Tätigkeiten verbringt, entweder als »Arbeitszeit« oder als »Ruhezeit« im Sinne der o. g. Richtlinie einzuordnen sind (EuGH, Urt. v. 21.02.2018, a. a. O.; NdsOVG, Beschl. v. 03.04.2018 – 5 LA 109/16 – JURIS, Rn. 41). Es gibt unionsrechtlich keine Zwischenkategorie, da insoweit eine strikte Alternativität besteht. Für die Zuordnung von Zeiten zur Arbeitszeit kommt es nicht darauf an, von welcher Intensität die Arbeitsbelastung ist. Entscheidend sind die persönliche Anwesenheit des Betroffenen an der Arbeitsstelle und seine Verfügbarkeit für den Arbeitgeber. Wenn die freie Bestimmung des Aufenthaltsortes aufgehoben ist, kann keine Ruhezeit vorliegen. Es handelt sich nach zwingender unionsrechtlicher Vorgabe um Arbeitszeit (von Roetteken, jurisPR-ArbR 16/2018 Anm. 1, Buchst. B).

Es entspricht ferner der ständigen Rechtsprechung des EuGH, dass Zeiten, welche von Arbeitnehmern im Rahmen von Bereitschaft in Form von persönlicher Anwesenheit am Arbeitsort abgeleistet werden, unabhängig davon unter den Begriff der »Arbeitszeit« im Sinne der Richtlinie fallen, welche Arbeitsleistungen während dieser »Bereitschaftszeiten« tatsächlich erbracht werden (EuGH, Urt. vom 21.02.2018, a. a. O., Rn. 57 m. w. N.).

Entscheidend für die Einordnung von »Bereitschaftszeiten« als »Arbeitszeit« im Sinne der Richtlinie 2003/88/EG ist, dass sich der Arbeitnehmer an dem vom Arbeitgeber bestimmten Ort aufhalten und diesem zur Verfügung stehen muss, um gegebenenfalls sofort die geeigneten Leistungen erbringen zu können. Diese Verpflichtungen, aufgrund derer der betroffene Arbeitnehmer seinen Aufenthaltsort während der Bereitschaftszeiten nicht frei bestimmen kann, sind als Bestandteil der Wahrnehmung seiner Aufgaben anzusehen (EuGH, Urt. v. 21.02.2018, a. a. O., Rn. 59 m. w. N.; NdsOVG, Beschl. v. 03.04.2018 – 5 LA 109/16 – JURIS, Rn. 43; OVG Rh.-Pf., Urt. v. 22.01.2019 – 2 A 10719/18.OVG – BeckRS 2019, 2484, Rn. 55 m. w. N.).

Ferner geht der EuGH davon aus, dass im Falle von »Bereitschaftszeiten« in Form der Rufbereitschaft, welche zwar die ständige Erreichbarkeit des Arbeitnehmers, nicht jedoch zugleich seine Anwesenheit am Arbeitsplatz erfordert, keine »Arbeitszeit«, sondern »Ruhezeit« vorliegt. Selbst wenn der Arbeitnehmer dem Arbeitgeber in dem Sinne zur Verfügung steht, dass er erreichbar sein muss, kann er in dieser Situation freier über seine Zeit verfügen und eigenen Interessen nachgehen. Unter diesen Umständen ist nur die Zeit, die für die tatsächliche Erbringung von Leistungen aufgewandt wird, als »Arbeitszeit« im Sinne der Richtlinie 2003/88/EG anzusehen (EuGH, Urt. v. 21.02.2018, a. a. O., S. 1075 f., Rn. 60 m. w. N.; NdsOVG, Beschl. v. 03.04.2018, a. a. O.).

Der EuGH hat im Falle eines Feuerwehrmannes, der während seines Bereitschaftsdienstes an einem von sei-

nem Arbeitgeber bestimmten Ort, seinem Wohnsitz, persönlich anwesend sein musste und verpflichtet war, einem Ruf seines Arbeitgebers zum Einsatzort innerhalb von 8 Minuten Folge zu leisten, durch die damit verbundene Einschränkung, sich seinen persönlichen und sozialen Interessen zu widmen, diese Bereitschaftszeit als »Arbeitszeit« eingestuft (EuGH, Urt. v. 21.02.2018, a. a. O., S. 1076, Rn. 61 ff.; s. dazu auch NdsOVG, Beschl. v. 03.04.2018, a. a. O., Rn. 45 f.). Entscheidend ist also, ob der Arbeitnehmer durch die Art und Weise des Bereitschaftsdienstes so sehr an der Verfolgung seiner persönlichen und sozialen Interessen gehindert wird, dass sich die Situation kaum von einer Anwesenheit im Betrieb unterscheidet (Bayreuther, NZA 2019, 348 [349]). Mit anderen Worten: Wenn die Vorgaben des Arbeitgebers und die tatsächlichen Gegebenheiten die Möglichkeiten des Arbeitnehmers zur freien Gestaltung inaktiver Zeiten so sehr einschränken, dass die Ruhephasen keine echte »Freizeit« mehr sind, liegt Arbeitszeit vor (Bayreuther a. a. O., S. 350).

Der Antragsteller hat nicht hinreichend glaubhaft gemacht, dass die ihm auferlegte Bereitschaftsdienstzeit bzw. die entsprechende Vertretung vollständig im oben dargestellten Sinne »Arbeitszeit« ist und damit den dafür geltenden Beschränkungen unterliegt.

Nach dem angegriffenen Bereitschaftsdienstplan i. V. m. der Verfügung der Direktorin des Amtsgerichts A vom 27.12.2018 zur Organisation des Bereitschaftsdienstes ist dem jeweiligen Bereitschaftsrichter nicht vorgeschrieben, wo er sich aufhalten muss, ihm werden auch keine unmittelbaren Vorgaben gemacht, in welchem Zeitraum er welche Diensthandlungen, insbesondere wann und wo er etwaige Anhörungen vornehmen muss. Nach Nr. I.1 Satz 2 und 3 des streitgegenständlichen Bereitschaftsdienstplans ist der Bereitschaftsdienstrichter zuständig für alle unaufschiebbaren richterlichen Diensthandlungen, wobei er in richterlicher Unabhängigkeit zu entscheiden hat, ob es sich im Einzelfall um ein solches unaufschiebbares Dienstgeschäft handelt. Auch wenn damit dem Antragsteller durch den Antragsgegner keine konkreten Vorgaben gemacht werden, ergeben sich diese aus der Natur der Sache und aus den einschlägigen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Dem richterlichen Bereitschaftsdienst immanent ist, dass der Bereitschaftsrichter während der Bereitschaftsdienstzeiten über sein ihm zur Verfügung gestelltes Mobiltelefon stets erreichbar sein muss. Er muss auch die nach seiner Einschätzung unaufschiebbaren richterlichen Diensthandlungen mit Hilfe des ihm ebenfalls zur Verfügung gestellten »Bereitschaftskoffers« – sofern erforderlich, zulässig und tatsächlich möglich – an seinem jeweiligen Aufenthaltsort erledigen können oder anderenfalls sich – jedenfalls bei freiheitsentziehenden Maßnahmen – unverzüglich (s. dazu BVerfG, Urt. v. 24.07.2018 – 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16 – NJW 2018, 2619 [2625], Rn. 99 f.; Müller/Kische, DRiZ 2018, 352 [354]) zu dem – ihm in der Regel durch die jeweiligen Umstände vorgegebenen – Aufenthaltsort der anzuhörenden Person begeben. Damit werden aber dem Bereitschaftsdienstrichter vom Antragsgegner grundsätzlich keine unmittelbaren Vorgaben im oben dargestellten Sinne hinsichtlich seines Aufenthaltsortes und der Zeit, innerhalb derer er seine Dienstpflichten auszuüben hat, gemacht. Zwar verkennt die Kammer nicht, dass der Bereitschaftsdienst in der hier vorlie-

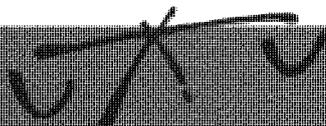
genden Art und Weise zu Einschränkungen führt, sich frei zu bewegen und sich auch anderen privaten Interessen zu widmen. Allerdings muss sich der Bereitschaftsrichter hier nicht, wie von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gefordert (EuGH, Urt. v. 21.02.2018, a. a. O., Rn. 59 m. w. N.; ebenso NdsOVG, Beschl. v. 03.04.2018 – 5 LA 109/16 – JURIS, Rn. 43; OVG Rh.-Pf., Urt. v. 22.01.2019 – 2 A 10719/18.OVG – BeckRS 2019, 2484, Rn. 55 m. w. N.) an einem vom Antragsgegner bestimmten Ort aufhalten, sondern er kann sich – wenn auch mit den oben dargestellten Einschränkungen – grundsätzlich frei bewegen. Diese Einschränkungen reichen nach Auffassung der Kammer aber (noch) nicht aus, um die gesamte Bereitschaftszeit nach der oben dargestellten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs als Arbeitszeit im Sinne der Richtlinie 2003/88/EG einzustufen. Ebenso wenig hat der Antragsteller hinreichend glaubhaft gemacht, dass die jedenfalls vom Antragsgegner unterstellte Rufbereitschaft ihn in seinem Recht auf Fürsorge durch den Antragsgegner offensichtlich verletzt. Der Antragsteller hat auch nicht hinreichend konkret dargelegt und glaubhaft gemacht, dass die von ihm zusätzlich aufgrund seiner originären Zuständigkeit für betreuungs- und unterbringungsrechtliche Eilfälle außerhalb der Bereitschaftsdienstzeiten ggf. durchzuführenden Anhörungen im Ergebnis dazu führen würden, dass gegen die Mindestruhezeiten des 2. Kapitels der RL 2003/88/EG so in ihrem Wesenskern verstoßen wird, dass sein Anspruch für Fürsorge verletzt ist.

Hat somit der Antragsteller nicht den für eine Vorwegnahme der Hauptsache erforderlichen hohen Grad an Wahrscheinlichkeit für einen Erfolg auch in der Hauptsache glaubhaft machen können, muss seinen Anträgen nach dem oben dargestellten eingeschränkten gerichtlichen Prüfungsmaßstab der Erfolg versagt bleiben.

Die Kammer weist vorsorglich darauf hin, dass für den Fall der Einrichtung eines Bereitschaftsdienstes auch für die Nachtzeit infolge des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichtes vom 12.03.2019 (- 2 BvR 675/14 – JURIS) eine neue Sachlage eintritt, die zu einer Überprüfung der Organisation des Bereitschaftsdienstes Anlass geben dürfte.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO, wonach der unterlegene Beteiligte die Kosten des Verfahrens zu tragen hat. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. § 52 Abs. 2 Gerichtskostengesetz – GKG –.

Dabei geht die Kammer in Anlehnung an Nr. 1.5 Satz 1 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, Fassung 2013 (abrufbar unter anderem unter <http://www.bverwg.de/rechtsprechung/streitwertkatalog>; abgedruckt u. a. in der Beilage 2/2013 zur NVwZ, S. 57 ff., in der Sonderbeilage zu SächsVBl. 2014, Heft 1, sowie in der Beilage zum BDVR-Rundschreiben 4/2013, S. 71 ff.) für das Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes von der Hälfte des für das Hauptsacheverfahren anzunehmenden Streitwertes aus. Da mit den Anträgen, im Wege einer einstweiligen Anordnung festzustellen, dass der Antragsteller nicht verpflichtet ist, den ihm mit Beschluss des Präsidiums des Landgerichts Y vom 18.12.2018 in der Zeit vom 31.05.2019 bis 07.06.2019 auferlegten Bereitschaftsdienst und die ihm in der Zeit vom 21.04.2019 bis 26.04.2019 auferlegte Vertretung im Bereitschaftsdienst zu leisten, in der Sache die Vorwegnahme der Hauptsache begehrt wird, hebt die Kammer den Streitwert entsprechend Nr. 1.5 Satz 2 des Streitwertkataloges auf die Höhe des für das Hauptsacheverfahren anzunehmenden Streitwerts an (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 04.04.2011 – 2 B 31/11 – SächsVBl. 2011, 218 [220]; OVG Hamburg, Beschl. v. 25.06.2018 – 3 Bs 73/18 – JURIS, Rn. 44; VG Leipzig, Beschl. v. 28.12.2006 – 3 K 1464/06 – S. 14 des amtl. Umdrucks).



## Kleiner Verwaltungsgerichtstag in Saarbrücken vom 14. bis 15. Mai 2020

### Vorläufiges Programm:

#### Donnerstag, 14. Mai 2020 ab 13.00 Uhr

Prof. Dr. Matthias Wendel (Universität Bielefeld)

»Rechtliche Grenzen der Migrationssteuerung«

Prof. Dr. Dagmar Richter (Europa-Institut an der Universität des Saarlandes)

»Rechtliche Determinanten der Seenotrettung im Mittelmeer«

#### Freitag, 15. Mai 2020, 9.00 bis 13.00 Uhr

Prof. Dr. Nikolaus Marsch (Universität des Saarlandes)

»Umsetzung und Anwendung von EU-Recht in Frankreich im Vergleich zu Deutschland«

Ri'in BVerfG Monika Hermanns (Mitglied der Venedig-Kommission)

»Gewährleistung richterlicher Unabhängigkeit aus europäischer Sicht«



## Wegweiser zum Sozialen Entschädigungsrecht.

Günstiger im  
Abonnement.

WWW.BOORBERG.DE

### Der SER-Ratgeber 2019/2020 Vorschriften und Hinweise zum Sozialen Entschädigungsrecht

von Sven Busse, Regierungsrat

2019, 63. Jahresausgabe, 1338 Seiten, € 54,80;  
ab 10 Expl. € 50,80; ab 50 Expl. € 47,20;  
ab 100 Expl. € 41,50

Mengenpreise nur bei Abnahme durch einen  
Endabnehmer zum Eigenbedarf.

ISBN 978-3-415-06524-6

**Abonnementpreise:**

€ 52,80; ab 10 Expl. € 49,50;  
ab 50 Expl. € 45,50; ab 100 Expl. € 39,80

Der SER-Ratgeber bietet einen kompletten und aktuellen Überblick über die Spezialgesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften zum Sozialen Entschädigungsrecht. Neu aufgenommen wurde das Sozialgerichtsgesetz mit Sonderregelungen für SER-Rechtsmittelverfahren.

Für Leserinnen und Leser unverzichtbar sind vor allem die zahlreichen Hinweise auf die einschlägige Rechtsprechung sowie die Rundschreiben der Fachministerien zu spezifischen Fragestellungen. Diese Kurzerläuterungen verdeutlichen die Auswirkungen der obergerichtlichen Entscheidungen auf den Verwaltungsvollzug und enthalten wertvolle Auslegungshilfen für die konkrete Umsetzung der Regelungen im Einzelfall.

Das detaillierte Stichwortverzeichnis ermöglicht das rasche Auffinden der speziellen Verwaltungsvorschriften, Richtlinien und Anhaltspunkte.



Leseprobe unter

[www.boorberg.de/9783415065246](http://www.boorberg.de/9783415065246)

 **BOORBERG**

## Ausgewählter Zitatenschatz.



von Professor  
Dr. jur. Arnd Diringer  
2019, 218 Seiten, € 19,80  
ISBN 978-3-415-06385-3

Der Band enthält **über 1800 Zitate** aus rund 60 juristischen Fachzeitschriften und Publikationen. Thematisch geordnet von «Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz» bis «Zivilgesellschaft» lassen sich die prägnantesten Zitate mit Quellenangabe zu allen Bereichen des Rechts schnell auffinden.

Professor Arnd Diringer hat über viele Jahre einen juristischen Zitatenschatz zusammengetragen, der die Rechtsentwicklung in Deutschland auf besondere Weise – von

humorvoll bis nachdenklich – widerspiegelt. Diese von ihm gewitterten Jurazitate liegen jetzt auch in gedruckter Form vor.

Die Sammlung ist nicht nur eine **Fundgrube**, um Ansprachen, Vorträge oder Abhandlungen mit anregenden Zitaten aufzulockern. Sie eignet sich auch als **kurzweilige Lektüre** und Geschenkband für Juristen und alle juristisch Interessierten.



Leseprobe unter  
[www.boorberg.de/9783415063853](http://www.boorberg.de/9783415063853)

[WWW.BOORBERG.DE](http://WWW.BOORBERG.DE)

**BOORBERG**

RICHARD BOORBERG VERLAG  
FAK 0231 7385-100 089/3361563 TEL 0231 7385-311 089/33600-20 BESTELLUNG@BOORBERG.DE

# Der Experte für Beweisführung.



beck-shop.de/25027283

Peters/Kukk/Ritgen  
**Der Beweis im Verwaltungsrecht**  
2019. XXII, 184 Seiten. Kartoniert € 39,-  
ISBN 978-3-406-72849-5 | Neu im Oktober 2019

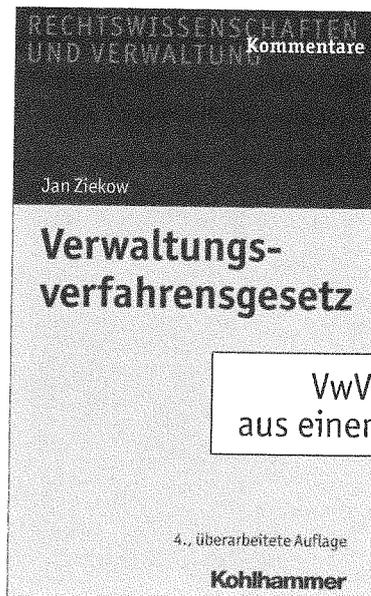
## Die Neuerscheinung

stellt sämtliche Aspekte des Beweises im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht umfassend dar. Dabei berücksichtigt sie die **behördliche, anwaltliche und richterliche Perspektive** gleichermaßen. Schwerpunkte bilden die **Kernthemen des Beweisrechts**, insbesondere die Beweis- und Erkenntnismittel, der Beweisantrag, die Beweisaufnahme und -würdigung, das Beweismaß und die Beweislast.

## Aus dem Inhalt

- › Erkenntnisverfahren und Amtsermittlung
- › Erkenntnis- und Beweismittel
- › Beweisantrag
- › Beweisaufnahme
- › Beweiswürdigung
- › Beweislast

Erhältlich im Buchhandel oder bei:  
beck-shop.de | Verlag C.H. BECK oHG · 80791 München  
kundenservice@beck.de | Preise inkl. MwSt. | 171016



NEU!

VwVfG  
aus einem Guss!

## Jan Ziekow **Verwaltungs- verfahrensgesetz**

4., überarb. Auflage 2019  
XVI, 688 Seiten. Fester Einband. € 64,-  
ISBN 978-3-17-031395-8  
Kommentar

auch als  
EBOOK

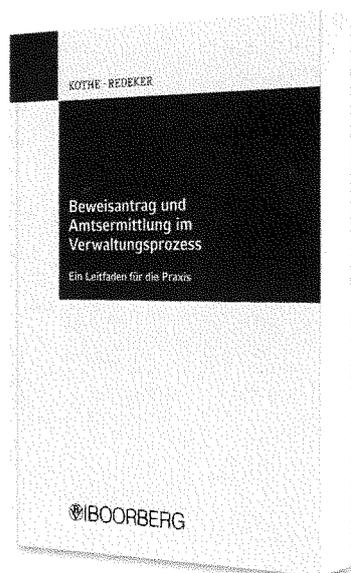
Seit Erscheinen der letzten Auflage des Werkes hat sich das Verwaltungsverfahrensrecht deutlich weiterentwickelt. Verantwortlich für diese Entwicklungen sind zum einen die Digitalisierung der Verwaltung und ihrer Kommunikationen, zum anderen unionsrechtliche Überlagerungen. Dies macht eine 4. Auflage des Kommentars erforderlich. Dieser ist weiterhin dem Ziel verpflichtet, ein überschaubares Werk aus einem Guss vorzulegen, das auf unnötigen Ballast verzichtet und insbesondere für die Praxis, aber auch für Studierende sowie die Wissenschaft, die relevanten Probleme auf überschaubarem Raum behandelt.

Die Neuauflage systematisiert und kommentiert nicht nur zuverlässig die nationalen Entwicklungen der Rechtsprechung, sondern auch die Entwicklungen des Verwaltungsverfahrensrechts auf europäischer Ebene.

Die Autoren: Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow lehrt Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht, an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und ist Direktor des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung.

W. Kohlhammer GmbH · 70549 Stuttgart  
vertrieb@kohlhammer.de · www.kohlhammer.de

**Kohlhammer**



**Besonders  
empfehlenswert.**

WWW.BOORBERG.DE

## **Beweisantrag und Amtsermittlung im Verwaltungsprozess**

Ein Leitfaden für die Praxis

von Professor Dr. Peter Kothe, Rechtsanwalt,  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht sowie für  
Bau- und Architektenrecht, Stuttgart, Honorar-  
professor an der Hochschule für öffentliche  
Verwaltung und Finanzen – University of  
Applied Sciences, Ludwigsburg, und Martin  
Redeker, Richter am Oberverwaltungsgericht  
Greifswald

2012, 174 Seiten, € 28,-

ISBN 978-3-415-04813-3



Leseprobe unter  
[www.boorberg.de/9783415048133](http://www.boorberg.de/9783415048133)

Die Autoren setzen sich zunächst mit den Grundzügen und Einzelheiten der Amtsermittlung auseinander, um dann auf die Möglichkeiten der anwaltlichen Einflussnahme hierauf – insbesondere durch das Stellen von Beweisanträgen – einzugehen. Anschließend zeigen sie, wie auf die Ablehnung von Beweisanträgen und auf Mängel in der Amtsermittlung reagiert werden kann. Kostenrechtliche Aspekte runden das Werk ab.

### **Die Fachpresse lobt:**

»Die Autoren behandeln auf engstem Raum in klarer und gut lesbarer Sprache alle wesentlichen Fragen. Ihr selbst gesetztes Ziel, »dem Praktiker die Grundstrukturen und die Systematik von Amtsermittlung und Beweisantragsrecht« aufzuzeigen ..., haben sie in vollem Umfang erreicht.

### **Empfehlenswert.«**

*Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
Professor Dr. Tillo Guber, München, NVwZ 5/2013*

»Jeder, der mit oder in Verwaltungsgerichten arbeitet, **solte das Buch greifbar haben**. Es ist nicht nur nutzbringend, sondern stellenweise überraschend vergnüglich zu lesen.«

*Vors. Richter am VG Dr. Martin Stuttmann, Düsseldorf/  
Neuss, DVBl 1/2013*

 **BOORBERG**