

BDVR-Rundschreiben

Zeitschrift für die Verwaltungsgerichtsbarkeit

Aus dem Inhalt

- Der Ukraine-Krieg und das Völkerrecht . . . 4
- Umsetzung und Anwendung von EU-Recht in Frankreich im Vergleich zu Deutschland . . . 11
- Festakt 70 Jahre
 Bundesverwaltungsgericht . . . 20



INHALTSVERZEICHNIS

Impressum

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

Verantwortlich i.S. des Pressegesetzes | Rautgundis Schneidereit, Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin

Redaktion | Dr. Karoline Bülow, Alice Fertig, Markus Rau, Britta Schiebel, Dr. Benjamin Schneider, Rautgundis Schneidereit, Christiane Knoop

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

Urheber und Verlagsrechte | Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes bedarf der Zustimmung des Verlags. Mit der Annahme des Beitrags zur Veröffentlichung erwirbt der Verlag alle ausschließlichen Verlagsrechte für die Zeit des Bestehens des Urheberrechts. Diese umfassen insbesondere auch das Recht zur Herstellung elektronischer Versionen und die Befugnis zur Einspeicherung des Beitrags in eine Datenbank, verbunden mit dem Recht zu deren Vervielfältigung und Verbreitung (online oder offline) zu gewerblichen Zwecken ohne zusätzliche Vergütung. Das ausschließliche Recht an einer elektronischen Version des Beitrags erwirbt der Verlag ohne zeitliche Begrenzung.

Namentlich gekennzeichnete Beiträge stellen die Meinung der Autoren dar. Die Redaktion behält sich die Kürzung von Beiträgen vor. Unverlangt eingesendete Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag. Veröffentlichte Fotos stammen von »privat«, sofern diese nicht namentlich gekennzeichnet sind.

Adressänderungen an | RiinVG Britta Schiebel, Haus des Rechts, Kronenst. 73, 10117 Berlin, finanzen@bdvr.de

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

Anzeigen | Dieter Müller, Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart,
Telefon: 0711/7385-0, Telefax 0711/7385-100,
anzeigen@boorberg.de,
es gilt die Anzeigenpreisliste Nr. 14. vom 1.1.2023

Erscheinungsweise | viermal jährlich

Bezugspreise | Jahresbezugspreis im Abonnement EUR 102,- inklusive Zustellgebühr. Die Berechnung des Abonnements erfolgt jährlich im Voraus. Einzelheft EUR 29,50 zuzüglich Versandkosten. Bestellungen nehmen der Verlag und alle Buchhandlungen entgegen.

Eine Abbestellung kann frühestens zum Jahresende gültig werden, wenn Sie dem Verlag spätestens sechs Wochen vor Jahresende vorliegt.

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

ISSN | 2511-7599

BDVR-Rundschreiben 3 | 2023

Information zur Ausgabe 4/2023

Abgabeschluss für in der Ausgabe 4/2023 erscheinende Beiträge und Artikel ist der 15. Oktober 2023. Artikel und Fotos bitte per E-Mail an die Redaktion unter redaktion@bdvr.de.





Liebe Kolleginnen und Kollegen,

im Mai 2023 fanden gleich zwei für die Verwaltungsgerichtsbarkeit wichtige Ereignisse statt: der kleine Verwaltungsgerichtstag in Saarbrücken und das Treffen der Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter (VEV) in Versailles. Während in Frankreich die Generalversammlung tagte und die Teilnehmenden Einblick in die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit erhielten, hörten in Saarbrücken etwa 100 Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter interessanten und aktuellen Vorträgen zu und tauschten sich bei Kaffee und (von den saarländischen Gastgeberinnen und Gastgebern selbst gebackenem) Kuchen aus. Für alle, die nicht dabei waren, finden sich in diesem Heft zwei Beiträge aus Saarbrücken: Prof. Dr. Dagmar Richter analysiert völkerrechtliche Fragen im Kontext des Ukraine-Kriegs und Prof. Dr. Nikolaus Marsch stellt rechtsvergleichend die Umsetzung von EU-Recht in Deutschland und Frankreich dar. Weitere Beiträge aus Saarbrücken folgen in der nächsten Ausgabe.

Wie üblich folgt auf den kleinen Verwaltungsgerichtstag der große Verwaltungsgerichtstag, diesmal in Würzburg vom 15. bis 17. Mai 2024. Nähere Informationen finden Sie auf der Homepage des Verwaltungsgerichtstages www.verwaltungs gerichtstag2024.de und auf der im Heft am Ende abgedruckten Vorankündigung. Die Anmeldung ist ab Ende 2023 möglich. Wir freuen uns, Sie in möglichst großer Anzahl persönlich in Würzburg zu treffen!

Der BDVR ist auch rechtspolitisch weiterhin aktiv. Die Stellungnahme zu der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und die Forderung nach einer besseren Besoldung der Richterinnen und Richter finden Sie auf der neu gestalteten Homepage des BDVR – wir freuen uns über Ihr Interesse und Ihre Unterstützung!

Mardine Bulow Robert Segmalle

Viel Freude beim Lesen wünschen Ihnen Ihre Karoline Bülow und Ihr Robert Seegmüller

Karoline Bülow

Robert Seegmüller

VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

BDVR-Rundschreiben 3 | 2023

Der Ukraine-Krieg und das Völkerrecht

Vortrag beim 10. Kleinen Verwaltungsgerichtstag in Saarbrücken

"Der Ukraine-Krieg und das Völkerrecht" – ein Fass ohne Boden. Ich möchte einige Punkte herausgreifen und muss viel Interessantes weglassen. Eine ausführliche Version mit Nachweisen finden Sie als 'Saar Expert Paper' beim Europa-Institut."¹

I. Maßstäbe des UN-Rechts: der Angriffskrieg im System der Gewaltbegriffe

Das Völkerrecht unserer Zeit verbietet die Anwendung und Androhung von Gewalt in den internationalen Beziehungen. So regelt es Art. 2 Ziffer 4 der UN-Charta. Dasselbe gilt kraft ungeschriebenen Völkergewohnheitsrechts.

Gewalt ist ein schillernder Begriff. Was "Gewalt" i. S. d. UN-Charta bedeutet, erläutern Resolutionen der UN-Generalversammlung. Sie haben zwar nur empfehlenden Charakter. Werden sie jedoch von besonders vielen Staaten unterstützt, kann dies Indiz für inhaltsgleiches Völkergewohnheitsrecht sein. So ist es im Falle der "Friendly Relations Declaration" der Generalversammlung von 1970, die erläutert, welche Pflichten aus dem Gewaltverbot folgen. Dasselbe gilt für die "Aggressionsdefinition" von 1974. Diese Resolution definiert die "Angriffshandlung", den Erstgebrauch von Gewalt, die sog. "Aggression". Ausdrücklich in Artikel 3 erwähnte Formen der Aggression sind nicht nur die militärische Invasion und Besetzung, sondern auch die Annexion, die Seeblockade u.v.m.

Die Qualifizierung als Angriffshandlung ist sehr bedeutsam. Denn nur gegen den bewaffneten Angriff ist das Recht der Selbstverteidigung gegeben, gegen sonstige Gewalt jedoch nicht, selbst wenn sie den Weltfrieden bedroht. Geht es um das Verbot der Gewalt und die Befugnis zum Gebrauch friedenswahrender Instrumente, ist der Gewaltbegriff weiter; geht es um die Befugnis von Staaten, eine Aggression wiederum mit Gewalt abzuwehren, ist der Gewaltbegriff enger. Um Gewalt einzudämmen, operiert die UN-Charta also mit mehreren Gewaltbegriffen.

Der "bewaffnete Angriff", der allein zur Selbstverteidigung berechtigt, setzt militärische Gewalt von einer Intensität voraus, die über einen bloßen Zwischenfall hinausgeht. Er ist mehr oder minder gleichbedeutend mit dem Begriff der "Aggression". Dafür spricht auch die französische Fassung des bewaffneten Angriffs – "agression armée".

Im Falle der Ukraine sehen wir schon seit 2014 Angriffshandlungen i.S. der Aggressionsdefinition. 2022 stellte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in der Sache *Ukraine and the Netherlands v. Russia* fest, dass Russland spätestens seit dem 11.05.2014 (Datum der "Referenden") die Kontrolle über die gesamte separatistische Operation in

der Ostukraine hatte. Als erste klare Angriffshandlung ist die Annexion der Krim am 21.03.2014 anzusehen.

Am 24.02.2022 wurde eine lediglich neue Dimension eröffnet, die die UN-Generalversammlung als "full-scale invasion" bezeichnet. Wir sehen in dieser zweiten Phase das ganze Programm der Angriffshandlungen einschließlich der Annexion von vier weiteren Regionen. Außerdem hat *Belarus* sein Territorium als Aufmarschgebiet für die russische Invasion zur Verfügung gestellt. Auch dies stellt eine eigenständige Angriffshandlung, nicht nur Beihilfe zur Aggression dar (Art. 3 lit. f. Aggressionsdefinition).

Die Ukraine wäre somit seit März 2014 Opfer fortdauernder russischer Aggression und seit Februar 2022 auch belarussischer Aggression geworden. Zwar behaupten beide Konfliktparteien gleichermaßen, Opfer eines Angriffs zu sein. Eine "Selbstverteidigung gegen die Selbstverteidigung" ist aber logisch ausgeschlossen. Denn das *Recht* zur Selbstverteidigung setzt immer einen *unerlaubten* bewaffneten Angriff voraus. Hier spricht der *Beweis des ersten Anscheins* dafür, dass derjenige Staat den Angriff begeht, der als erster Waffengewalt unter Verletzung der UN-Charta anwendet (Art. 2 Aggressionsdefinition).

II. Russlands Rechtfertigungsversuche und geltendes Völkerrecht

Sehen wir uns die russischen Begründungen für die Gewaltanwendung genauer an.

Die These von der "Russischen Welt" – fehlende Eigenstaatlichkeit der Ukraine?

Der russische Präsident bezeichnete in seiner Ansprache vom 24.02.2022 das ukrainische Territorium als "unser historisches Land", die Ukraine sei immer Teil der "russischen Welt" (russkij mir) gewesen. Wäre sie kein eigener Staat, könnte sie auch nicht Opfer eines bewaffneten Angriffs sein. Ähnlich hatte sich auch der chinesische Botschafter in Frankreich im April 2023 eingelassen, wovon sich China dann aber

Der Text stellt eine leicht überarbeitete Fassung des Vortrags der Autorin vom 04.05.2023 beim 10. Kleinen Verwaltungsgerichtstag in Saarbrücken dar. Siehe zur ausführlichen elektronischen Fassung mit Quellennachweisen: Richter, Dagmar, Der Ukraine-Krieg – strategische Abstinenz und Verantwortung für das Völkerrecht, Saar Expert Paper, 06/2023, online verfügbar unter: http://jean-monnetsaar.eu/?page_id=70. Wichtige Dokumente sind dort unmittelbar verlinkt.

doch wieder distanzierte. Die steile These ist schon historisch fragwürdig. Völkerrechtlich ist sie unhaltbar. Denn die Russische Föderation hat jahrelang diplomatische Beziehungen mit der Ukraine unterhalten und deren territoriale Unversehrtheit ausdrücklich anerkannt - z. B. im Budapester Memorandum von 1994, im Freundschaftsvertrag von 1997 und per förmlicher Erklärung im Kontext des Minsker Abkommens von 2014. Soweit hier nicht schon der Grundsatz "pacta sunt servanda" eingreift, bewirkt das völkerrechtliche "Estoppel"-Prinzip, dass Russland sich nicht von seinen früheren vertrauensbegründenden Erklärungen loslösen kann. Insoweit gilt auch im Völkerrecht ein Verbot widersprüchlichen Verhaltens. Abgesehen davon ist die Behauptung einer Zugehörigkeit der Ukraine zu Russland aufgrund UN-Rechts irrelevant. Denn sobald ein Staat wie die Ukraine Vollmitglied der Vereinten Nationen geworden ist, müssen alle anderen Mitgliedstaaten seine Staatlichkeit anerkennen. Im Einklang damit spricht Art. 51 UN-Charta im Kontext der Selbstverteidigung auch vom bewaffneten Angriff "gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen".

2. Das Recht auf Selbstverteidigung (Art. 51 UN-Charta) und seine Grenzen

Russland selbst stützt seine sog. "Spezialoperation" explizit auf Art. 51 UN-Charta. Die NATO schiebe sich immer weiter an die russische Grenze vor und wolle in der Ukraine Waffen stationieren, die die Sicherheit Russlands bedrohten.

Unterstellen wir einmal, dass diese Behauptung zuträfe, bleibt nur zu sagen: das reicht eben nicht für die Anwendung von Gewalt! In der Aggressionsdefinition der Generalversammlung heißt es vielmehr:

"Keine Überlegung irgendwelcher Art, sei sie politischer, wirtschaftlicher, militärischer oder sonstiger Natur, kann als Rechtfertigung für eine Aggression dienen" (Art. 5 Abs. 1).

Wenn Russland der Meinung ist, dass seine Sicherheit bedroht ist, muss es sich der Mittel der friedlichen Streitbeilegung bedienen (Art. 2 Ziff. 3 UN-Charta).

Könnte Russland argumentieren, dass es schon vorbeugend zur Selbstverteidigung schreiten musste? Eine "präventive" (antizipatorische) Selbstverteidigung gibt es tatsächlich im Völkerrecht. Aber sie ist nach der klassischen "Caroline-Formel" von 1841 nur erlaubt, wenn das Handeln "sofort und in überwältigender Weise" geboten ist, d. h., "kein Moment für Überlegung bleibt". Eine solche Situation bestand hier eindeutig nicht. Das zeigt sich schon daran, dass Russland die Absicht einzumarschieren bis zuletzt vehement bestritt. Bisher sind alle Versuche, die präventive Selbstverteidigung auf allgemein vorbeugende Verteidigungsakte auszudehnen, gescheitert. Der UN-Sicherheitsrat hat z. B. die vorbeugende Zerstörung des schon im Bau befindlichen Kernreaktors Osirak im Irak durch Israel 1981 klar verurteilt.

3. Humanitäre Intervention? – Die Völkermord-Behauptung

Ein weiteres Argument Russlands lautete, man habe einen Völkermord im Donbass unterbinden müssen. So wie der

Westen Serbien bombardiert habe, um die Bevölkerung im Kosovo zu schützen, habe Russland in der Ukraine eine "humanitäre Intervention" durchgeführt. Ob das mit militärischer Gewalt geht, war stets umstritten. Bei der UNO ist heute von "Responsibility to Protect" die Rede, die primär auf die Schutzverantwortung des betroffenen Staates, sekundär der Staatengemeinschaft – und keineswegs auf Russland – verweist. Egal welche Grundlage man aber heranzieht: Dass die Ukraine einen Völkermord im Donbass begangen hat, ist schon deshalb unplausibel, weil die Region seit Frühjahr 2014 fast vollständig unter russischer Kontrolle steht.

Inzwischen hat die Ukraine den Spieß umgedreht und vor dem IGH in der Sache Allegations of Genocide (Ukraine v. Russian Federation) die Feststellung begehrt, dass die Ukraine von Russland zu Unrecht des Völkermords im Donbass bezichtigt werde, um unter diesem Vorwand Gewalt auszuüben. Der IGH ordnete am 16.3.2022 in einer spektakulären Eilentscheidung an, dass die Russische Föderation die militärischen Operationen in der Ukraine unverzüglich einzustellen habe. Diese bindende Entscheidung hat Russland bekanntlich ignoriert.

4. Intervention auf Einladung?

Schließlich erklärt Russland implizit, dass es sich bei der Besetzung und Annexion der Krim 2014 sowie der Bezirke Donezk, Luhansk, Saporischja und Cherson 2022 um eine "Intervention auf Einladung" handele. Ein so begründeter Einsatz fremder Truppen ist zwar im Völkerrecht akzeptiert. Voraussetzung ist jedoch eine gültige Einwilligung durch eine etablierte, noch amtierende Regierung. Da die Regierung Viktor Yanukovich seit dem 22.2.2014 aus dem Amt vertrieben war, konnte sie seither keine Einladungen an Russland mehr erteilen. Ob der Sturz der Regierung Yanukovich 2014 mit der ukrainischen Verfassung vereinbar war, spielt völkerrechtlich keine Rolle. Denn ein ausländischer Staat darf in unklaren Bürgerkriegssituationen nicht intervenieren. Das Recht der Ukraine auf politische Unabhängigkeit, das Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten und das Interventionsverbot (falls Zwang im Spiel ist) verbieten es Russland, der Ukraine vorzugeben, welche Regierung sie haben soll. Die Unterstützung von Bürgerkriegshandlungen in einem anderen Staat verletzt sogar das Gewaltverbot, wenn wir hier Waffen geliefert und gewalttätige Separatisten von außen gesteuert werden oder das Gebiet gewaltsam durch eine Invasionsarmee besetzt wird. In diesem Fall spielt es auch keine Rolle mehr, ob die Bürgerkriegssituation noch unklar war oder die Separatisten schon die effektive Herrschaft erlangt hatten. Denn die Folgen der Verletzung des Gewaltverbots dürfen schlechterdings nicht anerkannt werden.

Dass sich die Separatistengebiete 2014 und 2022 noch schnell zu unabhängigen Staaten erklärt und dann der Russischen Föderation angeschlossen hatten, ändert nichts an dieser Bewertung. Denn erstens verletzt die sog. "vorzeitige Anerkennung" separatistischer Gebiete das Recht des Altstaates auf territoriale Unversehrtheit. Zweitens darf die Staatengemeinschaft sie nicht anerkennen, wenn ihre Existenz auf Gewalt beruht. Und drittens besaßen die Separatistengebiete

VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

BDVR-Rundschreiben 3 | 2023

zu keinem Zeitpunkt eine effektive Staatsgewalt. Staatlichkeit entsteht eben nicht durch Schein-Referenden, die in einer Besatzungssituation unter Missachtung demokratischer Prinzipien, nach der Vertreibung Andersdenkender und ohne Beteiligung des "Altstaats" abgehalten werden.

Ergebnisse, Konsequenzen und Position der Staatengemeinschaft

Sämtliche Gründe, die Russland für sich reklamiert, gehen am Wesen des Selbstverteidigungsrechts vorbei. Denn sie begründen nicht, worauf es allein ankommt: einen "bewaffneten Angriff" der Ukraine bzw. der Ukraine in Verbindung mit NATO-Staaten auf Russland. Alle weiteren Rechtsgrundlagen (humanitäre Intervention, Intervention auf Einladung) scheitern daran, dass grundlegende Voraussetzungen offensichtlich nicht erfüllt sind.

Das hat auch die Staatengemeinschaft so gesehen. Inzwischen drei Resolutionen der UN-Generalversammlung von 2014 (Res. 68/262), 2022 (Res. ES-11/1) und 2023 (Res. ES-11/6) sprechen mit überwältigender Mehrheit von einer "Aggression" Russlands und fordern den Rückzug russischer Truppen von ukrainischem Territorium in seinen international anerkannten Grenzen. Das beinhaltet auch die Krim.

Die Ukraine darf sich kraft ihres Selbstverteidigungsrechts (Art. 51 UN-Charta) militärisch zur Wehr setzen und andere Staaten dürfen ihr dabei Hilfe leisten (kollektive Selbstverteidigung). Die Verteidigungsmaßnahmen dürfen sich auch auf militärische Ziele innerhalb der Russischen Föderation erstrecken, sofern sich dies als erforderlich zur Abwehr der Aggression erweist. Sollten einzelne Maßnahmen das Gebot der Verhältnismäßigkeit verletzen oder in sonstiger Weise unzulässig (z. B. bloß sanktionierend oder nur noch vorbeugend) sein, würde die Ukraine zwar das Gewaltverbot verletzen (Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta), aber nicht ihrerseits einen "bewaffneten Angriff" (Art. 51 UN-Charta) gegen Russland führen. Der Angreiferstaat bleibt somit in seiner Rolle, er wird nicht selbst zum Opfer einer Aggression.

III. Recht zum Krieg und Regeln im Krieg – zwei Welten

Das Völkerrecht unterscheidet zwischen dem Recht zum Krieg (ius ad bellum) und dem Recht im Krieg (ius in bello), d. h. den Regeln über die Art und Weise der Kriegsführung. Wir sprechen heute allerdings nicht mehr vom "Krieg", sondern vom "bewaffneten Konflikt". Doch lebt der Kriegsbegriff in Altverträgen fort. Natürlich gibt es kein "Recht zum Krieg" mehr, sondern nur die ausnahmsweise erlaubte Gewaltanwendung. Weil es verboten ist anzugreifen, hat sich auch die Kriegserklärung erledigt. Es ist daher völkerrechtlich irrelevant, wenn die Russische Föderation die Verwendung des Wortes "Krieg" bei Strafe verbietet oder sich die deutsche Außenministerin verschwatzt und vom "Krieg gegen Russland" redet. Ein internationaler bewaffneter Konflikt liegt schon beim ersten Waffeneinsatz vor, wenn zwischen Staaten die Streitkräfte eingesetzt werden und dies eine gewisse Mindestintensität erreicht. Es kommt also nur auf die tatsächliche Lage an.

Das humanitäre Völkerrecht möchte nicht wissen, wer angefangen hat, sondern nur, ob der Einsatz von Waffengewalt regelkonform ist. Als *Ius in bello* ist es blind gegenüber jeder Kriegsschuld; – das *ius ad bellum* ist es aber gerade nicht! Wie fundamental unterschiedlich beide Regelungsbereiche bewerten, zeigt sich z. B. im Begriff des "Angriffs". Denn damit bezeichnet das Selbstverteidigungsrecht in Art. 51 UN-Charta die unerlaubte Aggression, das humanitäre Völkerrecht jedoch sowohl die offensive als auch die defensive Gewaltanwendung gegen den Gegner (Art. 49 Abs. 1 ZP I).

IV. Wer ist "Kriegspartei" – die falsche Frage?

Der Begriff der "Kriegspartei" war im klassischen Kriegsrecht entscheidend. Als es noch kein Gewaltverbot gab, musste man sich für neutral erklären, um den Feindseligkeiten zu entgehen. Art. 1 der V. Haager Konvention erklärte nur das Territorium neutraler Staaten für "unverletzlich". Die formal fortgeltenden Neutralitätsrechte sind ein Vorläufer des Gewaltverbots, setzen allerdings die Einhaltung spezieller Neutralitätspflichten voraus. Durch Waffenlieferungen an eine Kriegspartei verletzt(e) ein Staat das Neutralitätsrecht, was nach klassischem Völkerrecht militärische Gegenmaßnahmen auslösen konnte.

Heute muss das Neutralitätsrecht aber im Lichte des Gewaltverbots und des Systems der kollektiven Sicherheit interpretiert werden. Schon zu Zeiten des *Briand-Kellogg-Paktes* (1928) bildete sich neben neutralen und kriegsführenden Staaten eine dritte Kategorie der "nicht kriegsführenden" Staaten heraus. Der neue Status der Nichtkriegführung ("non-belligerency") sollte sicherstellen, dass sich Vertragsparteien des Kriegsächtungspaktes gegen den Aggressor stellen konnten, ohne in Kampfhandlungen hineingezogen werden. Darauf beriefen sich auch die USA, als sie nach Ausbruch des Zweiten Weltkriegs, aber vor dem eigenen Kriegseintritt, Großbritannien schwere Waffen zur Verfügung stellten.

Diese Entwicklung schlägt sich inzwischen im Ersten Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen von 1977 nieder, wo neben der Kriegspartei und dem neutralen Staat auch der "Staat, der keine Konfliktpartei ist" genannt ist. Heute wird ein Staat erst dann Kriegspartei, wenn seine Unterstützung die Dimension der direkten Teilnahme an den Feindseligkeiten erreicht.

Eine "echte" Kriegspartei muss drei Voraussetzungen erfüllen:

- unmittelbare Teilnahme an den Feindseligkeiten, d. h. Leistung eines Beitrags mit unmittelbarem operativem Bezug,
- konkret koordinierte Operationen (anderenfalls liegen mehrere bewaffnete Konflikte vor!) und
- Wissen um die relevanten Fakten.

Bloßen Waffenlieferungen fehlt es am unmittelbaren Bezug zu einer schadensträchtigen Operation, egal ob dabei Helme oder Kampfjets geliefert werden. Nur eine Mindermeinung erwägt eine Ausnahme für den Fall der direkten Waffenlieferung in das Kampfgeschehen hinein. Dagegen kann die Echtzeit-Weiterleitung von Zielkoordinaten einen unmittelbaren

operationellen Bezug haben. Wir sehen hier die zunehmende räumliche Entgrenzung von Kriegen. Es ist durchaus möglich, dass die USA im Kontext der Versenkung der Moskwa eine "heimliche Kriegspartei" geworden sind. Dagegen ist Belarus vorläufig keine Kriegspartei i. S. d. humanitären Rechts, obwohl es eine Angriffshandlung i. S. d. Aggressionsdefinition begangen hat.

Deutschland ist mit seinen bisherigen Unterstützungshandlungen keinesfalls Kriegspartei geworden, sondern hat allenfalls seine Neutralität eingebüßt. Aber selbst der Verlust der Neutralität wird heute bezweifelt, soweit es um Hilfe für einen angegriffenen Staat geht. Befindet sich deutsches Personal im Kampfgebiet, kann es u. U. Ziel von russischen Angriffen werden. Hält sich das russische Militär dabei an die Regeln der Kriegsführung, begehen die beteiligten Soldat*innen zwar keine Kriegsverbrechen. Im Übrigen gelten aber immer noch die UN-Charta und allgemeines Völkerrecht. D. h. Russland verletzt das Gewaltverbot und ist aus Art. 2 Ziffer 4 UN-Charta zur sofortigen Einstellung der Kampfhandlungen verpflichtet. Es hat keinerlei Recht, die Aggression auf Staaten auszuweiten, die die Ukraine im Rahmen legitimer kollektiver Selbstverteidigung unterstützen. Denn es hat seinerseits kein Recht zur Selbstverteidigung. Kurz gefasst: "Kriegspartei oder nicht Kriegspartei? Das ist nicht die Frage!" (Stefan Talmon).

V. Humanitäres Völkerrecht – Kriegsverbrechen im Fokus

Das humanitäre Völkerrecht ("Kriegsvölkerrecht") umfasst Regeln über die Methoden der Kriegsführung, die Behandlung Einzelner und die Rechtsstellung neutraler Staaten. Von herausragender Bedeutung sind die vier Genfer (Rotkreuz-)Abkommen von 1949 betreffend Verwundete an Land, Verwundete auf See, Kriegsgefangene und Zivilpersonen. 1977 führten zwei Zusatzprotokolle zu Verschärfungen des humanitären Schutzes. Das "ZP I" betreffend internationale bewaffnete Konflikte hat die Ukraine 1990 mit einer präzisierenden Erklärung zur Fact-finding Commission ratifiziert; Russland hat es 1989 ratifiziert, jedoch die Anerkennung der Zuständigkeit der internationalen Ermittlungskommission 2019 widerrufen. Will man wissen, welche Regeln des Genfer humanitären Rechts völkergewohnheitsrechtlich gelten, also auch ohne dass ratifiziert wurde, empfiehlt sich ein Blick in die 2005 vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz herausgegebene Studie "Customary International Humanitarian Law" von Henckaerts und

Das humanitäre Völkerrecht enthält zwar keine subjektiven Rechte, sondern nur Staatenverpflichtungen. Auch in bewaffneten Konflikten bleiben jedoch die *Menschenrechte* anwendbar, soweit sie nicht durch Spezialregelungen des humanitären Völkerrechts modifiziert werden. Werden Regeln des humanitären Völkerrechts missachtet, verletzt der verantwortliche Staat auch korrespondierende Menschenrechte wie z. B. das Recht auf Leben, sodass die Sache deswegen z. B. beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg verhandelt werden kann. Die *Genfer Flüchtlingskonvention* ist auf die kriegsbedingte

Flucht zwar nicht anwendbar (Art. 1 GFA). Die vor Krieg und Bürgerkrieg Flüchtenden genießen aber i. d. R. sog. "subsidiären Schutz". Im Falle der Ukraine gewähren Spezialregelungen des Unionsrechts den Schutz pauschal innerhalb der EU.

Der bewaffnete Konflikt beginnt mit der Aufnahme der Feindseligkeiten. Ab diesem Moment gilt humanitäres Völkerrecht. Spezielle Regeln über die militärische Besetzung werden anwendbar, sobald eine Konfliktpartei die Kontrolle über ein fremdes Gebiet erlangt (Art. 42 HLKO). Es ist einer Besatzungsmacht verboten, das Rechtssystem im besetzten Gebiet zu verändern, Eigentum an sich zu bringen oder Menschen zwangsweise zu verschicken, soweit nicht benannte zwingende Gründe dies gebieten (Art. 47 ff. GK IV, Art. 42 ff. HLKO). Und sie ist verpflichtet, die Versorgung, Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten (Art. 55 ff. GK IV, Art. 69 ZP I). Diese negativen und positiven Pflichten einer Besatzungsmacht treffen Russland in allen besetzten Regionen der Ost- und Südukraine wie auch auf der Krim.

Aus der Fülle von Verstößen gegen das Genfer Recht können hier nur einige exemplarisch aufgegriffen werden.

1. Kombattanten- und Kriegsgefangenenstatus: Internationale Legion und "Gruppe Wagner"

Interessant ist zunächst die Frage, wer Kombattantenrechte genießt. Das sogenannte "Kombattantenprivileg" beinhaltet zwar "kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Mittel zur Schädigung des Feindes" (Art. 22 ff. HLKO), Kämpfende der gegnerischen Macht dürfen aber grundsätzlich getötet werden. Außerdem steht Kombattanten der Kriegsgefangenenstatus mit besonderen Schutzrechten zu, sofern sie bestimmte Voraussetzungen (Art. 1 HLKO) erfüllen. "Söldner" sind jedoch sowohl vom Kombattanten- als auch vom Kriegsgefangenenstatus ausgeschlossen (Art. 47 ZP I). Sie können deshalb für alle Schäden belangt werden, selbst wenn sie die Regeln der Kriegsführung beachten. Ihnen steht lediglich eine menschliche Behandlung nach der "Martens'schen Klausel" (Abs. 9 Präambel des II. Haager Abkommens 1899) und allgemeinen Menschenrechten zu.

Auf ukrainischer Seite stellt sich die Frage, ob die Angehörigen der "International Legion of Territorial Defense" als Kombattanten oder Söldner zu behandeln sind. Russland kündigte nämlich an, diese Personen als Söldner und wie Kriminelle zu behandeln. Was sagt das Völkerrecht?

Gemäß Art. 47 ZP I ist Söldner nur, wer speziell angeworben ist, tatsächlich an den Feindseligkeiten teilnimmt, dies in Gewinnerzielungsabsicht tut, eine "wesentlich höhere Vergütung" als in den regulären Truppen zugesagt erhält, Staatsangehöriger eines unbeteiligten Staates ist und auch nicht amtlich entsandt wurde. Alle Anforderungen müssen kumulativ erfüllt sein. Um es kurz zu machen: Bei der internationalen Legion der Ukraine mangelt es schon an der Zusage einer "wesentlich höhere Vergütung" (Art. 47 Abs. 2 lit. c ZP I). Das hat die Ukraine im März 2015 gesetzlich festgelegt. Es dürfte sich nach Einordnung in die Streitkräfte sogar um ein reguläres Freiwilligenkorps i. S. v. Art. 4 A GA III handeln. Zudem wird nach humanitärem Völkerrecht vermutet, dass eine Person, die an Feindseligkeiten teilgenommen hat und gefangen genommen wird,

VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

BDVR-Rundschreiben 3 | 2023

den Kriegsgefangenenstatus beanspruchen kann (Art. 45 Abs. 1 ZP I). Ob auf russischer Seite z. B. Angehörige der "Gruppe Wagner" Söldner oder schutzberechtigte Freiwillige sind, kann hier nicht beurteilt werden. Es gelten dieselben Kriterien.

2. Angriffe auf die Zivilbevölkerung und zivile Ziele

Das humanitäre Völkerrecht verbietet Angriffe auf die Zivilbevölkerung und zivile Ziele (Art. 51 f. ZP I) und gebietet, zwischen militärischen und zivilen Zielen zu unterscheiden (Art. 48 ZP I), die Verhältnismäßigkeit zwischen Schaden und militärischem Nutzen zu wahren (Art. 35 ZP I) und entsprechende Vorkehrungen bei Angriffen zu treffen (Art. 57 ZP I). Es gilt die Verpflichtungstrias "Unterscheidung – Verhältnismäßigkeit - Vorsorge". Werden wie in der Ukraine ungewöhnlich viele zivile Personen und Objekte betroffen oder fehlt es an Anhaltspunkten für einen militärischen Vorteil, lässt dies auf verbotene Angriffe, d. h. Kriegsverbrechen schließen. Massenweise (Kollateral-)Schäden sind jedenfalls bei regelkonformer Planung vermeidbar. Eine OSZE-Expertenkommission stellte bereits in den ersten Kriegswochen massive Verletzungen fest (Report On Violations Of International Humanitarian And Human Rights Law, War Crimes And Crimes Against Humanity Committed In Ukraine Since 24 February 2022).

3. Angriffe auf medizinische Einrichtungen

Krankenhäuser und Ambulanzen genießen einen verstärkten Schutz im bewaffneten Konflikt (Art. 18 GA IV; Art. 12 Abs. 1, Art. 18 ZP I). Sollten sie diesen Schutz verloren haben, weil sie zu militärischen Objekten umfunktioniert wurden, muss die angreifende Partei eine *Warnung* aussprechen und eine Frist zur Wiederherstellung des Schutzstatus setzen (Art. 19 GA IV; Art. 13 Abs. 1 ZP I). Im Falle der Ukraine soll es nur in einem Fall eine nicht hinreichend präzisierte Vorwarnung Russlands gegeben haben. In keinem Falle kam Russland seiner *Beweispflicht* (vgl. Art. 13 ZP I) für den Missbrauch der jeweils konkreten Einrichtung nach. Die zahlreichen Attacken auf ukrainische Gesundheitseinrichtungen werden inzwischen im WHO Surveillance System for Attacks on Health Care (SSA) dokumentiert.

4. Angriffe auf die Infrastruktur

Seit dem Herbst 2022 attackiert die Russische Föderation gezielt die Energie-Infrastruktur in der Ukraine, namentlich Heizkraftwerke und stromerzeugende Anlagen. Diese Angriffe werden von Russland offen zugegeben, wobei von "militärischen Zielen" die Rede ist.

Art. 54 ZP I schützt die "für die Zivilbevölkerung lebenswichtigen Objekte" (indispensable objects). Genannt werden Objekte "wie" Nahrungsmittel, Trinkwasser- und Bewässerungsanlagen (Absatz 2). Schon die Formulierung "wie" stellt klar, dass die Auflistung nicht abschließend ist. Russlands Argument, die Wärme- und Energieversorgung diene militärischen Zwecken, ist im Kontext dieser Regelung ungenügend. Denn das humanitäre Recht schränkt das Verbot der Zerstörung nur für den Fall ein, dass die attackierten Objekte

"ausschließlich zur Versorgung der Angehörigen ihrer Streitkräfte" (Art. 54 Abs. 3 lit. a ZP I) oder mindestens "zur unmittelbaren Unterstützung einer militärischen Handlung" (lit. b) benutzt werden. Die bloße Mitbenutzung durch die Streitkräfte reicht für Buchstabe a nicht, deren allgemeine Versorgung für Buchstabe b nicht.

Zudem greift das allgemeine *Prinzip der Immunität ziviler Objekte* (Art. 52 ZP I). Danach sind Angriffe "streng auf militärische Ziele zu beschränken". Das sind nur Ziele, "die wirksam zu militärischen Handlungen beitragen" und deren Zerstörung einen eindeutigen militärischen Vorteil (definite military advantage) darstellt (Art. 52 Abs. 2 Satz 1 ZP I). Dieser Vorteil muss gerade auch in Bezug auf das jeweils zerstörte Objekt bestehen. Zudem gilt eine Rechtsvermutung, wonach ein "in der Regel für zivile Zwecke bestimmtes Objekt" im Zweifel nicht dazu verwendet wird, wirksam zu militärischen Handlungen beizutragen (Art. 52 Abs. 3 ZP I).

Selbst wenn im Einzelfall eine duale – zivile und militärische – Funktion bestimmter Energieanlagen vorliegt, müssten der militärische Nutzen und der Schaden für die Zivilbevölkerung abgewogen werden. Daran fehlt es aber in aller Regel. Kernkraftwerke oder Staudämme dürfen selbst im Falle der militärischen Nutzung nicht angegriffen werden, wenn dies gefährliche Kräfte und dadurch schwere Verluste unter der Zivilbevölkerung bewirken kann (Art. 56 ZP I).

5. Ukrainische Kinder in Russland: Rettung oder Verschleppung?

Aus der Ukraine sind offenbar einige Tausend Kinder vor allem aus dem Donbass nach Russland verschleppt worden. Dieser Tatkomplex hat am 17.03.2023 zu den ersten Haftbefehlen des Internationalen Strafgerichtshofs geführt, gegen Vladimir Putin und die russische "Kommissarin für Kinderrechte" Maria Lvova-Belova. Die Besonderheit des Römischen Statuts über den Internationalen Strafgerichtshof liegt darin, dass die sonst bestehende völkerrechtliche Immunität des Staatspräsidenten nicht greift (Art. 27 Röm. Statut). Beide Beschuldigte müssen daher in 123 Ländern der Welt mit Verhaftung rechnen. Die Kinderkommissarin behauptet demgegenüber, nur von ihren Eltern verlassene Kinder gerettet zu haben. Reicht das zur Rechtfertigung?

Das humanitäre Recht verbietet es den Konfliktparteien, Kinder anderer Staatsangehörigkeit in ein fremdes Land zu verbringen, es sei denn, es handelt sich um eine vorübergehende Evakuierung aus zwingenden Gründen der Gesundheit oder Sicherheit (Art. 78 ZP I). Für eine Evakuierung ist das Einverständnis der Sorgeberechtigten nach Möglichkeit einzuholen. Stets sind jedoch dem Zentralen Suchdienst des IKRK die Personendaten jedes evakuierten Kindes zu übermitteln, "um die Rückkehr der ... evakuierten Kinder zu ihren Familien und in ihr Land zu erleichtern" (Art. 78 Abs. 3 ZP I). In besetzten Gebieten können Sicherheitsgründe überhaupt nicht für eine Evakuierung geltend gemacht werden. Vielmehr verpflichtet das IV. Genfer Abkommen Besatzungsmächte, Einrichtungen für Kinder im Benehmen mit den Landesbehörden zu betreiben, Maßnahmen zur Identifizierung zu treffen und die Betreuung der von ihren Eltern getrennten Kindern sicherstellen, "wenn möglich durch Personen gleicher Nationalität, Sprache und Religion, sofern nicht ein naher Verwandter oder Freund für sie sorgen kann" (Art. 50 GA IV). Hier fehlt es an jeglichen Versuchen, Sorgeberechtigte zu finden, die Rückführung zu ermöglichen oder auch nur den Suchdienst des Roten Kreuzes zu informieren.

Ferner wurde das strikte Verbot der Änderung des Personenstands von Kindern durch eine Besatzungsmacht (Art. 50 Abs. 2 GA IV) missachtet, indem ukrainische Kinder im Schnellverfahren in Russland adoptiert und eingebürgert wurden. Die "gewaltsame Überführung von Kindern" einer nationalen Gruppe in eine andere Gruppe kann sogar den Tatbestand des Völkermords erfüllen, wenn die Überführung "in der Absicht begangen wird, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören" (Art. II lit. e). Eine solche Absicht könnte in Maßnahmen zur systematischen Russifizierung ukrainischer Kinder zum Ausdruck kommen. Darüber hinaus kommt eine Verletzung des Rechts auf Familienzusammenführung gemäß Art. 10 der Kinderrechtekonvention in Betracht. Art. 25 der Konvention gegen das Verschwindenlassen, der verschwundene Kinder betrifft, kann mangels Ratifikation durch Russland nicht angewendet werden.

VI. Völkerrechtliche Verantwortlichkeit

1. Individuelle und staatliche Verantwortlichkeit

Das Römische Statut über den Internationalen Strafgerichtshof regelt nur die individuelle Strafbarkeit von Personen, die für bestimmte schwere Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit in der Welt verantwortlich sind (Art. 6-8^{bis} Röm. Statut). Russland ist nicht Vertragspartei. Die Ukraine hat die Anwendbarkeit auf ihrem Territorium zwar durch zwei bindende Erklärungen (Art. 12 Abs. 3 Röm. Statut) anerkannt, ist aber selbst dem Statut bis heute nicht beigetreten.

Kraft der ukrainischen Erklärungen unterfallen bestimmte Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermordakte der Strafbarkeit, sofern sie – von wem auch immer – seit dem 21.11.2013 in der Ukraine begangen oder dort wirksam wurden. Nach dem Komplementaritätsprinzip des Römischen Statuts (Art. 17 Abs. 1 Röm. Statut) hat die staatliche Strafverfolgung zwar Vorrang vor der internationalen. Da jedoch über vierzig Staaten den Internationalen Strafgerichtshof zu Ermittlungen aufgefordert haben (Art. 13 lit. a, Art. 14 Röm. Statut), durfte Den Haag unmittelbar aktiv werden. Im Falle des Präsidenten Putin ist das entscheidend, weil nationale Gerichte - anders als der IStGH - seine Immunität respektieren müssen. Erstmals in der Geschichte bildete der Internationale Strafgerichtshof dabei zusammen mit Einzelstaaten unter dem Dach von EUROJUST ein "Joint Investigation Team".

Besondere Probleme verursacht das *Verbrechen der Aggression* (Art. 8^{bis} Röm. Statut). Denn nur bei diesem Verbrechen muss auch der Staat, dem der Beschuldigte angehört, Vertragsstaat sein (Art. 15^{bis} Ziffer 5 Röm. Statut). Um Präsident Putin und andere hochrangige Entscheidungsträger auch wegen des Angriffskrieges verfolgen zu können, wird daher die Errichtung eines Sondertribunals vorbereitet.

Neben die individuelle Verantwortlichkeit nach Völkerstrafrecht tritt die allgemeine Staatenverantwortlichkeit Russlands und gegebenenfalls der Ukraine für Verletzungen des Völkerrechts. Details regeln die Artikel über die Staatenverantwortlichkeit (ArtStV), die im Großen und Ganzen zu Völkergewohnheitsrecht geworden sind. Russland ist für alles verantwortlich, was innerhalb seiner Hoheitsgewalt (jurisdiction) liegt oder dieser zugerechnet werden kann. Geht es um Völkerrechtsverletzungen im Ausland wie z.B. den Krieg in der Ukraine, kommt es grundsätzlich auf die "effektive Kontrolle" über Individuen oder – wie im Falle der Besetzung – die Gesamtkontrolle ("overall control") über ein bestimmtes Gebiet an. Im Falle der Aggression treten natürlich keine Kontrollfragen auf. Hier sagt die Aggressionsdefinition unmissverständlich: "Ein Angriffskrieg ist ein Verbrechen gegen den Weltfrieden. Eine Aggression führt zu völkerrechtlicher Verantwortlichkeit" (Art. 5 Abs. 2).

Was heißt völkerrechtliche Verantwortlichkeit? Der Verletzerstaat kann durch *Gegenmaßnahmen* (counter-measures) gezwungen werden, die Verletzung abzustellen, den völkerrechtskonformen Zustand wiederherzustellen und entstandene Schäden zu kompensieren (Art. 49 ff. ArtStV). Gegenmaßnahmen – früher "Repressalien" – dürfen ihrerseits gegen Völkerrecht verstoßen, aber nicht Menschenrechte oder das Gewaltverbot verletzen (Art. 50 Abs. 1 ArtStV). Sie dürfen nur zur Erzwingung völkerrechtsgemäßen Verhaltens gebraucht werden (Art. 49 Abs. 1 ArtStV) und müssen verhältnismäßig sein.

Wird das fundamentale Gewaltverbot verletzt, gelten Besonderheiten. Erstens können alle Staaten und nicht nur der überfallene Staat Sanktionen ergreifen. Denn das Gewaltverbot ist eine "erga omnes"-Norm (vgl. Art. 49 Abs. 1 ArtStV). Allerdings bleiben gewaltsame Gegenmaßnahmen den Vorgaben des Art. 51 UN-Charta unterworfen. Zweitens stellt ein militärischer Angriff gegen einen anderen Staat den Paradefall eines "schwerwiegenden Völkerrechtsbruches" (serious breach) dar. Bei einem solchen Bruch gilt die Pflicht zur Nicht-Anerkennung (Art. 41 Abs. 2 ArtStV). Das heißt, egal was Russland erreicht, andere Völkerrechtssubjekte dürfen die Früchte der bösen Tat nicht anerkennen und auch nicht zur Aufrechterhaltung des illegalen Zustands beitragen. Deshalb wird die Krim bis heute als Staatsgebiet der Ukraine behandelt - von allen Staaten, für die das Völkerrecht Bedeutung hat. Schon die Krim-Resolution der UN-Generalversammlung von 2014 rief alle Staaten und Organisationen zur Nicht-Anerkennung auf. Nicht minder klar sind die beiden Resolutionen der Generalversammlung von 2022 und 2023 in diesem Punkt.

Nicht-Anerkennung heißt: Es werden weder Pässe noch irgendwelche Dokumente aus der illegalen Entität anerkannt, völkerrechtliche Verträge des alten Staates bleiben anwendbar, Verträge des neuen werden nicht auf sie erstreckt, Herkunftszertifikate des neuen Staates werden im Handel nicht anerkannt, usw. Die Sache ist ernst zu nehmen. Allerdings hängen die Menschen in illegalen Entitäten oft wie Käfer zwischen Baum und Borke. Deshalb werden gewisse humanitäre Ausnahmen vom Prinzip der Nicht-Anerkennung, etwa in Bezug auf Heiratsurkunden, für erforderlich gehalten.

2. Verantwortlichkeit Deutschlands für Aktionen von Bündnispartnern, die von deutschem Staatsgebiet ausgehen

Kann Deutschland für militärische Maßnahmen von Bündnispartnern verantwortlich gemacht werden, die von deutschem Boden ausgehen? Ein Beispiel hierfür bieten die Drohneneinsätze der USA im Jemen zur gezielten Tötung von terrorverdächtigen Personen. Die Drohnen wurden aus den USA gesteuert, konnten aber wegen der Erdkrümmung nur mithilfe der Signalweiterleitung durch die Airbase Ramstein ihr Ziel erreichen. Angehörige getöteter Jeminiten klagten deshalb gegen Deutschland und forderten ein Verbot der weiteren Nutzung von Ramstein für diese Zwecke. Das OVG Münster (4 A 1361/15) gab der Leistungsklage 2019 zwar zunächst statt, indem es eine entsprechende Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 GG ableitete. 2020 erklärte jedoch das Bundesverwaltungsgericht (6 C 7.19) das rein technische Übermittlungsgeschehen angesichts noch unklarer Völkerrechtsverstöße für nicht ausreichend. Der Fall ist inzwischen beim Bundesverfassungsgericht (2 BvR 508/ 21) anhängig. Aus völkerrechtlicher Sicht ist zu sagen: Deutschland kann nach dem Recht der Staatenverantwortlichkeit durchaus mit der Bereitstellung seines Territoriums auch für bloß technische Zwecke Beihilfe zu einem Völkerrechtsdelikt leisten.

3. "Sanktionen" gegen Russland und private Unterstützende der russischen Aggression

Schon seit 2014 haben die EU und weitere Staaten Sanktionen gegen Russland ergriffen, die nach dem Angriff 2022 erheblich intensiviert wurden. Wirtschaftssanktionen sind allerdings nicht unproblematisch. Denn sie können die Prinzipien der Nich-Iintervention und Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten sowie die Freiheit des internationalen Handels und der Schifffahrt verletzen. Die UN-Generalversammlung hat aus diesen Gründen zuletzt 2022 mit 185 Jastimmen (!) das langjährige Wirtschaftsembargo gegen Cuba verurteilt. Sind Russland und Cuba vergleichbar? Handelt es sich um einen Doppelstandard des Westens, der nach dem völkerrechtswidrigen Einmarsch der USA in den Irak keine Sanktionen ergriffen hatte?

Die Gleichsetzung der Fälle führt allerdings in die Irre. Denn es gibt nur ein Recht, aber keine Pflicht zur Sanktionierung. Ob davon gebraucht gemacht wird, liegt im politischen Ermessen. Selbst wenn der Einmarsch in den Irak zum Zwecke des Sturzes der Regierung Hussein völkerrechtswidrig war und Sanktionen gegen die intervenierenden Staaten angezeigt gewesen wären, folgte aus dem damaligen Unterlassen nichts für den heutigen Fall. Denn Sanktionen können nicht dadurch völkerrechtswidrig werden, dass sie in einem anderen Fall zu Unrecht oder in nur moralisch-politisch angreifbarer Weise unterblieben sind. Zudem hinkt der Vergleich gewaltig. Denn im Falle der Ukraine geht es um deren gewaltsame Eroberung zur Wiederherstellung eines Weltreichs, genannt "russische Welt". Die massiven Sanktionen gegen Russland korrespondieren mit einer Verletzung des Völkerrechts, wie sie die Welt seit dem II. Weltkrieg nicht gesehen hat.

Problematischer erscheinen die sogenannten "Smart Sanctions" gegen natürliche und juristische Privatpersonen. Die Verordnung (EU) 269/2014 friert Vermögenswerte aller Art ein, wobei die Anzahl der Gelisteten unaufhörlich wächst. Erfasst werden u. a. auch Akteure, die lediglich mit gelisteten Personen und Einrichtungen "verbunden" sind. Nicht immer konnten die Entscheidungen des Rates dabei überzeugen. So hat z. B. das EuG am 08.03.2023 im Falle der Mutter von Yevgenij Prigozhin (Violetta Prigozhina v. Rat der EU) entschieden, dass die erforderliche "Verbindung" zu einer sanktionierten Person nicht allein durch verwandtschaftliche Nähe begründet werden kann. Es müsse vielmehr durch Fakten belegt sein, dass auch die eingefrorenen Vermögenswerte zur Zeit der Entscheidung über das Einfrieren eine Beziehung zur sanktionierten Person hatten.

Brisant ist die Frage, ob die eingefrorenen Vermögenswerte konfisziert werden dürfen, um sie der Ukraine als Reparationsmittel zu übergeben. Soweit es Staatsvermögen von Russland und Belarus betrifft, geht die h.M. davon aus, dass nur das Einfrieren und nicht die dauerhafte Verwertung als Gegenmaßnahme gegen die Aggression erlaubt sei. Das Problem liegt dabei nicht in der Unverletzlichkeit des Staatsvermögens als Folge der Staatenimmunität. Denn eine erlaubte Gegenmaßnahme darf ja ihrerseits Völkerrecht verletzen. Das Problem liegt vielmehr darin, dass Gegenmaßnahmen nur Erzwingungscharakter haben, also nicht zum "Sofortvollzug" legitimieren.

Könnte die Konfiskation russischen Staatsvermögens alternativ auf das Recht zur Selbstverteidigung gestützt werden? Argumentiert wird, dass Art. 51 UN-Charta auch den Einsatz indirekter bzw. nichtmilitärischer Mittel zur Selbstverteidigung erlaube, d. h. die Konfiskation russischen Staatsvermögens zum Zwecke der Finanzierung der Selbstverteidigung der Ukraine. Wenn sogar militärische Gewalt gegen Russland als kollektive Selbstverteidigung gerechtfertigt ist, sollte doch erst recht die bloße Konfiskation von Staatsvermögen – auch durch Drittstaaten – erlaubt sein. Staaten, die nur zur Konfiskation greifen, üben schließlich nicht mehr, sondern weniger Gewalt aus als ihnen erlaubt ist. Immerhin steht der Angreiferstaat der ganzen Völkergemeinschaft gegenüber in der Pflicht, jegliche Aggression zu unterlassen. Es handelt sich auch nicht um eine unzulässige Selbsthilfe, die das System der Gegenmaßnahmen unterlaufen würde. Denn es geht nicht um die Entschädigungspflicht als Folge irgendeiner Völkerrechtsverletzung, sondern um Verteidigung gegen eine Aggression. Die Konfiskation von Staatsvermögen auf der Basis des Art. 51 UN-Charta zu Zwecken der Verteidigung ist also unabhängig von der daneben bestehenden Entschädigungspflicht für Völkerrechtsverletzungen. Gleichwohl dürften die Unterstützerstaaten der Ukraine vor diesem Weg zurückschrecken. Denn es steht die Frage im Raum, ob auch diese Form der Berufung auf Selbstverteidigung die Pflicht zur Einschaltung des Sicherheitsrats (Art. 51 Satz 2 UN-Charta) auslöst und sie sich gerade damit - in der irrigen Vorstellung von Teilen der Öffentlichkeit – als Kriegspartei darstellen könnten.

Soweit *Privatvermögen* konfisziert werden soll, müssen die Grund- und Menschenrechte beachtet werden. Eine entschädigungslose Enteignung kommt allenfalls als Neben-

folge einer strafrechtlichen Verurteilung in Betracht, etwa wegen der Verletzung oder Umgehung von Sanktionen. Diese Straftat wurde inzwischen in den Katalog des Art. 83 AEUV aufgenommen. Nach einem Richtlinienvorschlag der EU-Kommission über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten sollen darunter auch Rechtsberatung, Vertrauensdienste und Steuerberatung fallen können. Das kann man durchaus kritisch sehen.

VII. Vom Wert des Völkerrechts in Kriegszeiten

Ist das Völkerrecht nach der Wiederkehr des Angriffskrieges am Ende? Der IGH hält der vorschnellen Resignation im Nicaragua-II-Urteil von 1986 Folgendes entgegen:

"Wenn ein Staat in einer Weise handelt, die prima facie mit einer anerkannten Regel unvereinbar ist, aber sein Verhalten mit Ausnahmen oder Rechtfertigungen verteidigt, die in der Regel selbst enthalten sind, dann hat diese Haltung … die Bedeutung, die Regel eher zu bestätigen als zu schwächen." (§ 186)

Vielleicht sehen wir ja nur ein Zerrbild des Völkerrechts: Seine Verletzung erzeugt Lärm, seine Befolgung jedoch nicht. Der in Russland geborene US-amerikanische Völkerrechtler Louis Henkin bemerkte dazu:

"Wahrscheinlich ist es so, dass fast alle Staaten fast alle Grundsätze des Völkerrechts und fast alle ihre Verpflichtungen fast immer einhalten" (How Nations Behave: Law and Foreign Policy. New York 1970).

Apl. Prof. Dr. Dagmar Richter, Universität Heidelberg/Universität des Saarlandes.

Die Verfasserin lehrte viele Jahre Völkerrecht, Europarecht und Öffentliches Recht an Universitäten in Deutschland und der Schweiz, war ordentliche Professorin an der Polnischen Akademie der Wissenschaften und ist Dozentin am Europa-Institut.

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

Vortrag beim 10. Kleinen Verwaltungsgerichtstag in Saarbrücken¹

I. Einleitung

Jedem Rechtsvergleicher ist es eine Freude, die Gelegenheit zu bekommen, deutschen Juristinnen und Juristen Einblicke in eine fremde Rechtsordnung gewähren zu dürfen. So dankbar ich den Organisatoren des Kleinen Verwaltungsgerichtstags, die mir das Thema aufgegeben haben, daher war und bin, muss ich doch gleich zu Beginn ein wenig Erwartungsmanagement betreiben. Denn die Rechtsvergleichung kann nur selten einfache Lösungen oder Antworten anbieten, beispielsweise dass eine bestimmte Regelung aus der fremden in die eigene Rechtsordnung importiert werden sollte. Das Problem mit solchen legal transplants ist nämlich, dass sie in einem bestimmten rechtlichen und rechtskulturellen Kontext stehen, der immer mitzubedenken ist, da er für ihren Steuerungserfolg von erheblicher Bedeutung ist.2 Zugleich ist mir natürlich klar, dass ein alleiniger Überblick über Fragen des französischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts nicht das ist, was sich die Organisatoren von meinem Vortrag erwarten. Ihr konkreter Hinweis auf den Themenkomplex der Planungsverfahren sowie deren gerichtlicher Kontrolle verdeutlicht dies. Ich will daher im Folgenden versuchen, bestimmte Aspekte, die mir aus der deutschen Perspektive interessant zu sein scheinen, näher zu beleuchten, um auf diese Weise Angebote zum Weiterdenken zu machen. In diesem Sinne soll mein Vortrag zumindest die der Rechtsvergleichung zugeschriebene Irritationsfunktion erfüllen, die darin besteht, durch die Kontrastfolie des fremden Rechts auch eine neue Perspektive auf das eigene Recht einnehmen zu können.3

II. Allgemeine Bemerkungen zur Umsetzung und Anwendung von Unionsrecht in Frankreich

1. Das Unionsrecht gilt in Frankreich wie in Deutschland ... mit Vorbehalten

Ausgangspunkt ist der beruhigende (und wenig überraschende) Befund, dass die Geltung des Unionsrechts entsprechend den grundlegenden Vorgaben des EuGH grundsätzlich durch eine konsolidierte Rechtsprechung des Conseil constitutionnel und des Conseil d'Etat gewährleistet wird. Die zunächst etwas zögerliche Anerkennung des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts oder der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien gehören mittlerweile der ferneren Vergangenheit an. Unionsrechtskonforme Auslegung und Staatshaftung für Unionsrechtsverletzung sind Teil des Alltagsgeschäfts der französischen Verwaltungsrichter. Der Conseil constitutionnel entnimmt der französischen Verfassung eine Verpflichtung, EU-Richtlinien in na-

¹ Die Vortragsform wurde weitgehend beibehalten; Links in den Fußnoten zuletzt abgerufen am 18.06.2023.

² Hierzu Kischel, Rechtsvergleichung, München 2015, § 2 Rn. 34 ff.

³ Hierzu *Marsch*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 3. Aufl. München 2022, § 3 Rn. 7.

⁴ Hierzu und zum Folgenden die knappe Übersicht des Conseil d'Etat, Le juge administratif et le droit de l'Union européenne, 2022, www. conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/dossiers-themati ques/le-juge-administratif-et-le-droit-de-l-union-europeenne.

tionales Recht umzusetzen.⁵ Nach der Rechtsprechung des Conseil d'Etat ist die Exekutive verpflichtet, nationale Rechtsverordnungen, die mit dem Unionsrecht nicht vereinbar sind, aufzuheben.⁶

Wie das Bundesverfassungsgericht haben aber auch der Conseil constitutionnel und der Conseil d'Etat Vorbehalte entwickelt, die unlängst wieder Gegenstand einer intensiven Debatte waren.⁷ Hintergrund ist, dass beide Gerichte von einem normhierarchischen Vorrang der französischen Verfassung gegenüber dem Unionsrecht ausgehen. Dieser kommt rein praktisch in der Regel deshalb nicht zum Tragen, weil er vom Conseil constitutionnel auf Verfassungsnormen beschränkt wird, in denen in besonderer Weise die verfassungsrechtliche Identität Frankreichs zum Ausdruck kommen (das Prinzip der Laizität kommt einem hier sofort in den Sinn).8 Konstruktiv anders geht der Conseil d'Etat vor: Er prüft zunächst, ob sich auf der Ebene des Unionsprimärrechts eine äquivalente Norm zum möglicherweise verletzten Prinzip der französischen Verfassung findet und legt in diesem Fall die von ihm als möglicherweise mit dem französischen Verfassungsrecht nicht vereinbare Sekundärrechtsnorm dem EuGH zur Prüfung vor.9 Da sich für die allermeisten französischen Grundrechte Entsprechungen im Unionsprimärrecht finden lassen, ging man in der Literatur davon aus, dass es sich im Ergebnis auch hier um eine Art Identitätsvorbehalt handeln dürfte.10

Diese Annahme ist nun mit einer Entscheidung des Conseil d'Etat zu den französischen Regeln über eine Vorratsdatenspeicherung ins Wanken geraten.11 Zwar wurde der Vorbehalt hier nicht scharf gestellt, der Conseil d'Etat machte aber deutlich, dass seine Bereitschaft, dem EuGH zu folgen, Grenzen kennt. In Kooperation mit der französischen Regierung, die diesen Aspekt in das Verfahren eingebracht hatte, betont er die besondere Bedeutung eines vom Conseil constitutionnel als Ziel mit Verfassungsrang entwickelten Rechts auf Schutz vor Straftaten. Der Conseil d'Etat zeigt im Urteil den Vorbehalt, unter den er die Geltung des Unionsrechts in Frankreich stellt, gewissermaßen als worst case auf, belässt es sodann aber dabei, die vorangegangenen Entscheidungen des EuGH extensiv im Sinne der eigenen Rechtsprechung auszulegen. Dies ist auch insofern bemerkenswert, als der EuGH zuvor seine bis dahin äußerst grundrechtsfreundliche Rechtsprechung gerade auch auf eine Vorlage des Conseil d'Etat mit Ausnahmen versehen hatte. Dem Conseil d'Etat reicht dies nicht und er setzt den richterlichen Dialog mit dem EuGH in einer Weise fort, die von seinem ehemaligen Vize-Präsidenten als rau und ohne Nachsicht charakterisiert wurde.12

2. Richtlinienumsetzung: Zentralität und stärkere Exekutivlastigkeit

Was die Umsetzung von Richtlinien betrifft sind im Vergleich von Deutschland und Frankreich zwei verfassungsrechtliche Grundentscheidungen bedeutsam, ohne dass ich den praktischen Auswirkungen dieser Grundentscheidungen hier näher nachgehen kann. Zum einen ist Frankreich nach wie vor ein Zentralstaat. Die Rechtsetzungsbefugnis liegt – sieht man von einzelnen Besonderheiten ab – allein beim Staat. Denn die Dezentralisierung betrifft im Wesentlichen das Verwaltungs-

handeln, für das zunehmend Kompetenzen vom sogenannten dekonzentrierten Zentralstaat, der in der Fläche durch die Präfekten präsent ist und handelt, auf die Gebietskörperschaften übertragen wurden. Diese Bündelung der Umsetzung von Richtlinien bei *einem* Gesetzgeber dürfte im Vergleich zu Deutschland, wo sich die Kompetenzen zur Umsetzung einzelner Richtlinien auf den Bund und die Länder verteilen können, die Kohärenz und Konsistenz des Umsetzungsrechts tendenziell begünstigen.

Hierzu beitragen dürfte auch ein zweiter Punkt: Es ist davon auszugehen, dass in Frankreich die Exekutive bei der Umsetzung von Richtlinien eine stärkere Rolle spielt, ohne dass ich hierfür Empirie anbieten könnte. Den Hintergrund bildet hier zum einen die verfassungsrechtliche Ausgangslage, nach der die Regierung gem. Art. 37 der Verfassung auch ohne parlamentsgesetzliche Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnung befugt ist. 14 Beschränkt wird dieses autonome Verordnungsrecht zwar durch Art. 34 der Verfassung, der eine Vielzahl von Materien dem Parlamentsgesetzgeber zuweist. Das Zusammenspiel der beiden Normen ist zudem vom französischen Verfassungsrat zu einer Art französischer Wesentlichkeitslehre fortentwickelt worden. Ob diese in puncto Parlamentsfreundlichkeit jedoch ähnlich weit geht wie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, da habe ich meine Zweifel. Vor allem aber sieht die französische Verfassung die Möglichkeit vor, dass das Parlament die Regierung ermächtigt, im Wege der sogenannten ordonnances Regelungen auch in jenen Bereichen zu treffen, die nach Art. 34 der Verfassung grundsätzlich dem Parlament vorbehalten sind. 15 Die ordonnances gelten zunächst für einen im ermächtigenden Gesetz bestimmten Zeitraum und müssen

- 5 Conseil constitutionnel, Décision 2004-496 DC du 10 juin 2004, Loi pour la confiance dans l'économie numérique, Journal officiel 22.06.2004, 11182; deutsche Übersetzung erschienen in EuR 2004, 921; Entscheidungsbesprechung: Mayer, EuR 2004, 925.
- 6 Conseil d'Etat Ass., Décision n° 74052 du 3 février 1989, Compagnie Alitalia.
- 7 Hierzu Wendel, in: Marsch/Vilain/Wendel, Französisches und Deutsches Verfassungsrecht, Berlin Heidelberg 2015, § 8 Rn. 94 ff.
- 8 Conseil constitutionnel, Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, Journal officiel 3.8.2006, 11541, Considérant 19.
- 9 Conseil d'Etat Ass., Décision n° 287110 du 8 février 2007, Arcelor; deutsche Übersetzung erschienen in EuR 2008, 57; Entscheidungsbesprechung: Mayer/Lenski/Wendel, EuR 2008, 63.
- 10 Wendel (Fn. 7), § 8 Rn. 106.
- 11 Conseil d'Etat, Décision n° 394922 du 26 juillet 2018, La Quadrature du Net, French Data Network et autres; hierzu und zum Folgenden *Gerhold*, Der Conseil d'Etat zur Vorratsdatenspeicherung: Auf Biegen und Brechen des Unionsrechts für die nationale Sicherheit? DÖV 2022, 93.
- 12 Sauvé, L'autorité du droit de l'Union Européenne: le point des vue des juridictions constitutionnelles et suprêmes, Rede v. 19.10.2017 gehalten in Trier, 25. Geburtstag der Europäischen Rechtsakademie, www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/l-autorite-du-droit-de-l-union-europeenne-le-point-de-vue-desjuridictions-constitutionnelles-et-supremes.
- 13 *Marsch*, in: Marsch/Vilain/Wendel, Französisches und Deutsches Verfassungsrecht, Berlin Heidelberg 2015, § 5 Rn. 7.
- 14 Hierzu und zum Folgenden Marsch (Fn. 13), § 5 Rn. 12, 16 ff.
- 15 Hierzu und zum Folgenden Marsch (Fn. 13), § 5 Rn. 22 ff.

bis zum Ablauf dieses Zeitraums vom Parlament bestätigt werden. Auf dieses Instrument haben die französischen Regierungen während der ersten Amtszeit von *Emanuel Macron* so häufig zurückgegriffen, wie zuvor unter keinem anderem Präsidenten der 5. Republik. ¹⁶ Mit Blick auf EU-Richtlinien erlauben die *ordonnances* eine zügige Umsetzung der europäischen Vorgaben und stehen einer erneuten Politisierung von Fragen entgegen, die im Kern bereits auf europäischer Ebene entschieden worden sind. Hier besteht somit ein gewisser rechtspraktischer Kontrast zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das die Vorgaben des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG auch im Bereich der Richtlinienumsetzung ohne Abstriche zur Geltung bringt. ¹⁷

Nur am Rande sei abschließend bemerkt, dass auch in der französischen Politik die sogenannte *surtransposition*, also die überschießende Umsetzung von Richtlinien, zunehmend kritisch gesehen wird und unter anderem Gegenstand einer kurzen rechtsvergleichenden Studie der Abteilung für Rechtsvergleichung des französischen Senats war. ¹⁸ Zu Recht weist die französische Regierung jedoch darauf hin, dass die überschießende Umsetzung in vielen Fällen politisch gewollt war und ist. ¹⁹

Umgang mit europäischem oder europäisiertem Verwaltungsrecht: zur Bindungsintensität von Verwaltungsrecht

Spannender als die Umsetzung von Unionsrecht scheint mir auch die Frage zu sein, wie in Deutschland und in Frankreich mit europäischem und europäisiertem Verwaltungsrecht umgegangen, wie es also ausgelegt und wie es angewendet wird. Ich begebe mich hier auf das für den Juristen unsichere Terrain der Verwaltungsrechtskultur, zu der ich aber doch ein paar Anmerkungen mit leicht spekulativer Tendenz wagen möchte. Hierzu bedarf es gleich eines weiten Schrittes zurück in der Verwaltungsrechtsgeschichte, der aber auch für die später anzustellenden Überlegungen zur gerichtlichen Verwaltungskontrolle grundlegend ist. Zuvor muss ich mich jedoch der methodischen Frage und Schwierigkeit stellen, wie sich eine spezifische Verwaltungsrechtskultur überhaupt feststellen lässt. Da sie den innerhalb eines Rechtssystems handelnden Akteuren regelmäßig als (zu) selbstverständlich erscheint, wird sie von ihnen als solche in der Regel nicht als Besonderheit registriert und daher in der Regel auch in rechtsvergleichenden Beiträgen nicht mitgeteilt.²⁰ Auch deswegen sind diesbezügliche Eigenheiten für den Außenstehenden vielfach nur schwer zu erkennen. Ich möchte mich daher eines methodischen Kniffs bedienen und ein Mitglied des französischen Conseil d'Etat zu Wort kommen lassen, der in einem Beitrag für eine französische Fachzeitschrift über seinen Studienaufenthalt am Bundesverwaltungsgericht und konkret über die Begründung von dessen Entscheidungen schreibt.21 Er tut dies unter der Unterüberschrift "das Erbe von Savigny" und er hebt im Beitrag die Bedeutung der vier Auslegungskanones für die richterliche Entscheidungsfindung hervor, durch die das Prinzip der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandeln abgesichert werde. Diese Bedeutung der Savigny'schen Auslegungsmethoden spiegele sich - so der Autor – auch in der deutschen Juristenausbildung wider. Als in Deutschland sozialisierter Jurist ist man zunächst verblüfft und fragt sich unwillkürlich: Ja, wie denn sonst? Nimmt man jedoch ernst, dass ein Mitglied des französischen Conseil d'Etat diese Tatsache als mitteilenswert erachtet, dann gibt sie Anlass, sich über die Art und Weise des Umgangs mit Verwaltungsrecht Gedanken zu machen.

Hierzu zunächst zwei kurze Hintergrundbemerkungen: Zum einen wurde das Verwaltungsrecht in Frankreich stärker und viel länger noch als in Deutschland als richterrechtliche Schöpfung, als "Werk des Conseil d'Etat"22, begriffen. Dass sich richterrechtliche Rechtsschöpfung in der Regel nicht im Wege der vier Auslegungsmethoden bewerkstelligen lässt, liegt auf der Hand. Wichtiger noch aber scheint mir zu sein, dass wichtige Grundpfeiler des französischen Verwaltungsrechts ab 1872 zur Zeit der 3. Französischen Republik vom Conseil d'Etat entwickelt wurden. Während das deutsche Verwaltungsrecht der damaligen Zeit nach dem Scheitern der bürgerlichen Revolution (cum grano salis) in erster Linie darauf abzielte, Freiheitssphären gegenüber möglichen Eingriffen der Exekutive zu schützen, war das Bemühen des Conseil d'Etat darauf gerichtet, sicherzustellen, dass die Verwaltung im Sinne des Gesetzgebers handelt und handeln kann.²³ Hieraus resultiert zum einen, dass das Recht der Leistungsverwaltung, das droit des services publics, eine viel größere Rolle in der Rechtsprechung und auch in der Ausbildung einnahm.24 Zum anderen wurde der Conseil d'Etat noch bis weit in die Mitte der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts als "Hüter und Garant der Vorrechte der Verwaltung"25 angesehen und (wenn überhaupt dann) nur nachrangig als Schützer der individuellen Rechte der Bürgerinnen. Verkürzt formuliert lag der Akzent auf der einen Seite des Rheins auf dem Rechtsstaatsprinzip, auf der anderen Seite war eher der demokratische Gedanke bestimmend. Exemplarisch für das noch heute wirkmächtige Verwaltungsrechtsdenken sei an dieser Stelle nur auf einen 2016 erschienen Text zur Subjektivierung der französischen Anfechtungsklage verwiesen.²⁶ In diesem konstatiert der Autor unter

- 20 Zum Problem Marsch (Fn. 13), Rn. 12, 29.
- 21 Bachini, La motivation des décisions de la Cour administrative fédérale d'Allemagne: l'héritage de Savigny, Revue française de droit administratif (RFDA) 2017, 1009.
- 22 S. beispielsweise den Titel des Beitrags von Fromont, Der französische Staatsrat und sein Werk, DVBl. 1978, 89.
- 23 Marsch, Subjektivierung der gerichtlichen Verwaltungskontrolle in Frankreich, Baden-Baden 2011, S. 37 f.
- 24 Siehe beispielsweise nur das Lehrbuch Chrétien/Chifflot, Droit administratif, 13. Aufl. Paris 2012, in dem im Abschnitt zu den Funktionen der Verwaltung der police administrative deutlich weniger Raum gewidmet ist als den services publics.
- 25 Vgl. Hierzu Marsch (Fn. 13), Rn. 33 f.
- 26 Sirinelli, La subjectivisation du recours pour excès de pouvoir, RFDA 2016, 529.

¹⁶ www.publicsenat.fr/actualites/politique/desormais-on-comptedavantage-d-ordonnances-publiees-que-de-lois-promulguees.

¹⁷ Hierzu *Grzesczick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Loseblatt München Stand September 2022, Art. 20 Rn. 172 ff.

¹⁸ Sénat, La surtransposition des directives européennes – Allemagne – Italie – Royaume-Uni – Suède, Étude de législation comparée n° 277 – février 2017; www.senat.fr/lc/lc277/lc2770.html.

¹⁹ Januel, Pour le gouvernement, il n'y a pas de problème de surtransposition, Dalloz Actualité, 16.3.2022, www.dalloz-actualite.fr/ flash/pour-gouvernement-il-n-y-pas-de-probleme-de-sur-trans position#.ZE-sQs5CS3A.

anderem eine Subjektivierung des materiellen Rechts und belegt dies am Beispiel des öffentlichen Wirtschaftsrechts. Das Handeln der Verwaltung sei hier nicht mehr allein auf die Sicherstellung des Gemeinwohls bezogen, sondern sie müsse auch die subjektiven Rechte der Konkurrenten in einen Ausgleich bringen, was wiederum auch Rückwirkungen auf das Aufgabenverständnis der Verwaltungsrichter in diesem Bereich habe.²⁷

Vor diesem Hintergrund sind nun Bemerkungen von Ulrich Stelkens zu den unterschiedlichen Methodenkulturen in den EU-Mitgliedstaaten und der im Vergleich zu Deutschland geringeren Intensität des unionsrechtlichen Grundsatzes der Gesetzesbindung zu sehen.28 Stelkens stellt zunächst fest, dass in Frankreich die "Subsumtion" als Konzept unbekannt ist.29 Dies deckt sich mit dem referierten Aufsatz des Mitglieds des Conseil d'Etat. In diesem Zusammenhang ist wichtig zu wissen, dass ein großer Teil der französischen Verwaltungsrichterschaft eine Verwaltungsausbildung durchlaufen hat. Ein Jurastudium hat zuvor meiner Einschätzung nach nur eine Minderheit absolviert; jedenfalls ist es keinesfalls zwingende Voraussetzung, um Mitglied des Conseil d'Etat oder Richterin an einem Verwaltungsgericht zu werden. Schließlich spielt auch eine gewichtige Rolle, dass verwaltungsrechtliche Normen traditionell in Frankreich eher final formuliert wurden.30 Entsprechend der historischen Entwicklung ging es in erster Linie darum, der Verwaltung die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe aufzugeben, sie also zum Erreichen bestimmter, vom Gesetzgeber gesetzter Ziele anzuhalten. Die Begrenzung ihrer Befugnisse, wie sie die im deutschen Verwaltungsrecht üblichen konditionalen Normen bezwecken, stand eher im Hintergrund.31 Damit gehen aber Unterschiede in der Bindungsintensität des Rechts einher. Aus diesem Grund vermutet Stelkens, dass auch der Unionsgesetzgeber vielfach selbst dann Entscheidungsspielräume der Verwaltung mitdenkt, wenn dies nach einer deutschen Lesart der Normen im Wortlaut nicht zum Ausdruck kommt.³² Ein wichtiger Punkt, auf den ich noch einmal zurückkommen werde.

4. Verwaltungsrechtsprechung ohne Dogmatisierungsanspruch

Zunächst aber noch ein paar kurze – notgedrungen ebenfalls leicht spekulative - Sätze zum Umgang mit der das Unionsrecht prägenden EuGH-Rechtsprechung und mit Verwaltungsrechtsprechung ganz allgemein. Hier ist zunächst darauf hinzuweisen, dass eine Verwaltungsrechtsdogmatik, wie wir sie in Deutschland als Gemeinschaftswerk von Wissenschaft und Praxis kennen, in Frankreich in vergleichbarer Form nicht existiert. Die Entscheidungen des Conseil d'Etat changieren meinem Eindruck nach zwischen Grundsatzentscheidungen, durch die eher abstrakte Prinzipien entwickelt werden, und stark einzelfallbezogenen Entscheidungen. Eine stärkere Auffächerung des Entscheidungsmaßstabs, der in dieser Form dann auch die Grundlage für zukünftige Entscheidung bilden könnte, erfolgt in der Regel nicht. Die Nähe zur Entscheidungs- und Begründungspraxis des EuGH liegt auf der Hand. Während also die französische Verwaltungsrechtswissenschaft keine Dogmatik ausgebildet hat und sich im Vergleich zu Deutschland noch immer stark auf die Erläuterung höchstrichterlicher Entscheidungen konzentriert, worunter nach meinem Eindruck auch die Vorhersehbarkeit zukünftiger Entscheidungen etwas leidet, werden in Deutschland EuGH-Entscheidungen bisweilen überinterpretiert, wenn ihnen dogmatisierungsfähige Aussagen entnommen werden. ³³ Auch auf diesen Punkt werde ich abschließend noch einmal zurückkommen.

III. Planungsverfahren

Zunächst aber einige Bemerkungen zum Thema Planungsverfahren. Ich möchte hier drei Punkte ansprechen, die auf ganz unterschiedlichen Ebenen liegen und deren Gemeinsamkeit nur darin liegt, dass sie mir aus rechtsvergleichender Perspektive von Interesse zu sein scheinen.

1. Zentralisierung

Zunächst ganz knapp: Mir scheint, dass sich der französische Zentralstaat in manchen Bereichen leichter tut, was den Aufbau von Erfahrung und der systematischen Bündelung von Expertise anbelangt. Ein entsprechendes Fazit zieht jedenfalls eine Studie zur Planung von Verkehrsinfrastruktur.³⁴ Hier sind die Kompetenzen beim französischen Transportministerium und seinen nachgeordneten Regionalbehörden gebündelt.

2. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des débat public

Dieser leichte Vorteil des Zentralstaats in puncto Professionalisierung setzt sich an einer vielleicht überraschenden Stelle fort, nämlich bei der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung. Während diese in Deutschland gem. § 25 Abs. 3 VwVfG nicht obligatorisch durchzuführen ist und daher empirisch weiterhin die Ausnahme zu sein scheint, ³5 allerdings nunmehr im Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz als obligatorisch vorgesehen ist, werden in Frankreich deutlich öfter sowohl obligatorische als auch fakultative sogenannte débats publics in einem frühen Stadium größerer Infrastrukturprojekte durchgeführt. Dies entspricht einer vielfach erhobenen Forderung auch in Deutschland, die Öffentlichkeit

²⁷ Sirinelli (Fn. 26), 538 f.

²⁸ U. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 211af., 215 ff.

²⁹ U. Stelkens (Fn. 28), Rn. 216.

³⁰ Marsch, in: Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht in Europa, Band 2, Göttingen 2009, S. 190 f.; sowie mit Blick auf den Einfluss des Unionsrechts auf die Maßstäbe des Verwaltungshandeln: Marsch, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band V, Heidelberg 2023, § 125 Rn. 51 ff.

³¹ U. Stelkens (Fn. 28), Rn. 219.

³² U. Stelkens (Fn. 28), Rn. 217.

³³ Warnend auch U. Stelkens (Fn. 28), Rn. 211c.

³⁴ BDI u. a., Best-Practices-Studie zur Verkehrsinfrastrukturplanung und -finanzierung in der EU, 2013, S. 30 ff.

Mit Zweifeln an der Praxisrelevanz Engel/Pfau, in: Mann/Senne-kamp/Uechtritz (Hrsg.), VwVfG, 2. Aufl. Baden-Baden, 2019, § 25 Rn. 66 f.

frühzeitig am Planungsprozess zu beteiligen, da in einem frühen Stadium etwaige Einwände leichter Berücksichtigung finden können.36 Ohne hier ins Detail gehen zu können, scheint mir bemerkenswert, dass für die Durchführung dieser Öffentlichkeitsbeteiligungen eine unabhängige Kommission auf nationaler Ebene zuständig ist, die Commission nationale du débat public. Diese ist unter anderem mit nationalen und regionalen Mandatsträgern, Mitgliedern des Conseil d'Etat, der Cour de Cassation und des Rechnungshofes, einer Verwaltungsrichterin sowie Repräsentanten von Umwelt- und Verbraucherschutzverbänden sowie der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände besetzt.37 Sie bestimmt für die Durchführung einer konkreten Debatte jeweils eine aus dem Kreis ihrer Mitglieder besetzte ad-hoc-Kommission. Da die Commission nationale du débat public über die Jahre eine Vielzahl von débats publics durchgeführt hat, wird ihr eine große Professionalität und ein entsprechender Erfahrungsschatz zugeschrieben, die mit einem gewissen Befriedungspotential einhergehen.³⁸

3. Verwaltungskultur

Erlauben Sie mir schließlich drittens noch einige kurze, anekdotische Bemerkungen zur Verwaltungskultur. Christiane Kappes hat in einem unlängst erschienenen Aufsatz die von der deutschen Verwaltungs- und Planungskultur abweichende Kultur in Dänemark herausgestrichen, die ihrer Ansicht nach im Planungsverfahren Feste Fehmarnbeltquerung zutage getreten ist. Die dänische Planungskultur sei durch eine "offenere Grundhaltung, konstruktivere Kritik (...) und ein höheres Vertrauen in die Planung ausgewiesener Fachleute geprägt".39 Dies mag nun in Teilen der Tatsache geschuldet sein, dass die Autorin als Rechtsanwältin die dänische Vorhabenträgerin vertreten hat. Doch gewissermaßen spiegelbildlich stellt der ehemalige Präsident des Bundesverwaltungsgerichts Hien in Deutschland eine Neigung zu außerordentlich umfangreichen und detaillierten Ermittlungen in einer Art "vorauseilendem Gehorsam" fest, die er dem Bestreben zuschreibt, die Planung "gerichtsfest" zu machen.40 Während diese Neigung auch der vergleichsweise hohen Kontrolldichte der deutschen Verwaltungsgerichte geschuldet sein dürfte, scheint sich mir die französische Verwaltungskultur von der deutschen ganz allgemein dadurch zu unterscheiden, dass das Recht und die Juristinnen eine nicht ganz so prominente Rolle spielen. Die französische Verwaltungselite erhält eine interdisziplinärverwaltungswissenschaftliche Ausbildung, die einen hohen Praxisanteil aufweist und in welcher das "Recht" nur ein Studienfach unter vielen ist.

IV. Gerichtliche Verwaltungskontrolle

1. Funktionssichernde Subjektivierung im objektivrechtlichen Kontrollsystem

Abschließend möchte ich nun noch vor dem Hintergrund der Beschleunigungsgesetzgebung in Deutschland auf einige Grundelemente der gerichtlichen Verwaltungskontrolle in Frankreich eingehen. Der Ausgangspunkt dürfte auch den

nicht in der Rechtsvergleichung Beheimateten bekannt sein: Die französische Konzeption einer objektiven Verwaltungskontrolle steht im Ausgangspunkt prototypisch für ein Gegenmodell zur deutschen Systementscheidung für einen subjektiven Rechtsschutz. Überzeichnet werden durfte diese Gegenüberstellung jedoch zu keinem Zeitpunkt, da auch eine objektive Verwaltungskontrolle in vielen Fällen reflexartig subjektive Rechte schützt und umgekehrt.41 In Deutschland hat zudem die Elfes-Rechtsprechung dazu geführt, dass sich jedenfalls der Adressat des belastenden Verwaltungsakts auf die Verletzung aller, auch bloß objektiver Rechtsnormen berufen kann. 42 Schließlich sind in den beiden Verwaltungsrechtsordnungen seit etwa drei Jahrzehnten Konvergenzentwicklungen auszumachen, die im Wesentlichen auf europäische Einflüsse zurückzuführen sind. Während dies in Deutschland vor allem die Einführung von Verbandsklagerechten betrifft, musste Frankreich sein im Wesentlichen auf Anfechtungsklagen beschränktes Klagesystem und den aus Bürgersicht ineffektiven vorläufigen Rechtsschutz reformieren. 43 Bei allen Konvergenzentwicklungen bleiben aber die prototypischen Ausgangspunkte wirkmächtig.

Dem im ersten Teil des Vortrags zur historischen Entwicklung des französischen Verwaltungsrechts Gesagten entsprechend stand dabei in Frankreich im Vordergrund, dass durch eine gerichtliche Verwaltungskontrolle die Bindung der Verwaltung an die im Gesetz konkretisierten Ziele des Gesetzgebers sichergestellt werden soll. Doch auch in Frankreich war immer klar, dass die gerichtliche Verwaltungskontrolle weder alle Verwaltungsentscheidungen in der Breite betreffen noch (in der Tiefe) ein zweites Verwaltungsverfahren sein kann. Eine Popularklage war auch in Frankreich immer ausgeschlossen. Anders als in Deutschland folgte dieser Ausschluss der Popularklage jedoch nicht bereits aus einer Systementscheidung für ein subjektives Rechtsschutzsystem, sondern es sollte die Funktion und die Funktionsfähigkeit der Verwaltungsgerichte als Institutionen einer nachlaufenden Verwaltungskontrolle sichergestellt werden. 44 Soweit im französischen recours pour excès de pouvoir, dem Pendant zur deutschen Anfechtungsklage, der Kläger eine Rolle spielt,

- 40 Hien, Quo Vadis Umweltrechtsschutz? DVBl. 2018, 1029 (1031).
- 41 *Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, Berlin 1997, S. 181 ff.
- 42 In den Worten von *Dieter Grimm* in seinem Sondervotum zur Entscheidung Reiten im Walde: Das objektiv gewährleistete Rechtsstaatsprinzip wird subjektiviert, BVerfGE 80, 137 (167f.).
- 43 Hierzu ausführlich Marsch (Fn. 13).
- 44 Marsch (Fn. 13), S. 51 ff.

³⁶ S. nur (rechtsvergleichend) *Groβ*, Die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Infrastrukturplanung im Rechtsvergleich, EurUP 2017, 55 (61).

³⁷ www.debatpublic.fr.

³⁸ Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), Internationale Verkehrsinfrastruktur – Was Deutschland von anderen Ländern lernen kann, 2022, S. 9. Ob es im Sinne der Kommission glücklich war, dass Staatspräsident Macron gerade dieses Potential nutzen wollte, um den Gelbwestenprotesten durch eine allgemeine öffentliche Debatte über die Zukunft Frankreichs den Wind aus den Segeln zu nehmen, ist mehr als fraglich.

³⁹ Kappes, Stellschrauben der Planungsbeschleunigung: Standardisierung und gerichtliche Kontrolldichte, UPR 2023, 89 (91).

standen ursprünglich nicht dessen subjektive Rechte im Vordergrund, sondern er handelte nach einer berühmten Formulierung als ein "den Machtmissbrauch Anzeigender"⁴⁵ – er wurde also zur Durchsetzung des Rechts mobilisiert. ⁴⁶

a) Intérêt à agir und fehlender Rechtswidrigkeitszusammenhang

Ausdruck findet dies vor allem in der Zulässigkeitsvoraussetzung des intérêt à agir, dem Klageinteresse, das der Kläger besitzen muss, um in zulässiger Weise einen recours pour excès de pouvoir einlegen zu können. Dieses Klageinteresse scheint mir in Deutschland bisweilen als wesensgleiches maius zur engeren deutschen Klagebefugnis missverstanden zu werden. Tatsächlich handelt es sich jedoch - trotz ähnlicher Funktion - um ein konzeptionelles aliud. Denn das Klageinteresse bezieht sich im Gegensatz zur Klagebefugnis nicht auf eine möglicherweise verletzte Rechtsnorm, sondern auf eine tatsächliche Nähebeziehung des Klägers zur angegriffenen Verwaltungsentscheidung, die seine Interessen negativ berührt. 47 Bei Klagen von Verbänden oder Vereinigungen, die in Frankreich eine lange Tradition haben, muss sich diese Nähebeziehung aus dem satzungsmäßigen Zweck und dem geographischen Aktionsradius ergeben. 48

Diese Bezugnahme auf die Nähebeziehung zwischen Kläger und der angegriffenen Verwaltungsentscheidung wird von der französischen Rechtswissenschaft seit jeher als ein subjektives Element im objektiv ausgerichteten recours pour excès de pouvoir betrachtet. Aus deutscher Perspektive handelt es sich jedoch nicht um eine systemfremde Individualisierung, sondern um eine funktionssichernde Subjektivierung des weiterhin objektiv ausgerichteten Systems. 49 Die tatsächliche Nähebeziehung des Klägers zur Verwaltungsentscheidung wird als bloßer Filter genutzt, um die kapazitären Grenzen der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle zu wahren und um die Verwaltungsgerichte der Verantwortung zu entheben, von Amts wegen jenen Ausschnitt der Gesamtverwaltungstätigkeit bestimmen zu müssen, den sie für kontrollbedürftig erachten. Dass es sich beim Klageinteresse um ein Element einer bloß funktionssichernden Subjektivierung handelt, wird schließlich bei einem Blick auf die Ebene der Begründetheit deutlich. Denn anders als im deutschen System des subjektiven Rechtsschutzes bedarf es in Frankreich keines Rechtswidrigkeitszusammenhangs zwischen dem Rechtsverstoß und der Verletzung eines subjektiven Rechts des Klägers.⁵⁰ Vielmehr führt grundsätzlich jeder Rechtsverstoß zur Begründetheit des recours pour excès de pouvoir, und zwar auch bei Drittklagen. Dieses Grundprinzip ist auch durch Reformen der jüngeren Zeit nicht angetastet worden, die wie beispielsweise im Baurecht das Klageinteresse enger definieren, als es zunächst richterrechtlich entwickelt worden war.51 Erst auf der Begründetheitsebene zeigt sich somit im Vergleich zum deutschen Planungsrecht auch der Unterschied, was die unterhalb der Schwelle von subjektiven Rechten anzusiedelnden, aber in die Abwägung einzustellenden privaten Belange betrifft. Denn diese stellen zwar über den drittschützenden Charakter des Abwägungsgebots die Eintrittskarte zur Begründetheitsprüfung dar, in der dann aber nur hinsichtlich der dem jeweiligen Kläger zuzuordnenden Belange geprüft wird, ob diese gerecht abgewogen worden sind.52

b) Klagegründe

Da der Zugang zur Begründetheitsprüfung somit eher weit und diese auch bei Drittklagen nicht durch das Erfordernis einer Verletzung eines subjektiven Rechts strukturiert wird, greifen die französischen Verwaltungsgerichte auf ein weiteres Instrument der Funktionssicherung zurück und zwar das System der Klagegründe: In Deutschland ist die Technik aus der Praxis des Europäischen Gerichtshofs bekannt, der ebenfalls grundsätzlich nur jene Rechtsfehler prüft, die vom Kläger vorgebracht wurden und der deshalb im Jahr 2009 die Nichtigkeitsklage Irlands gegen die Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie abgewiesen hat (und die Richtlinie daher erst 2014 für ungültig erklärt hat⁵³), weil Irland nur die fehlende Kompetenzgrundlage, nicht aber die Grundrechtswidrigkeit der Richtlinie gerügt hatte.⁵⁴ Auch die französischen Verwaltungsgericht prüfen also nicht, ob eine Verwaltungsentscheidung in Gänze rechtmäßig ist, sondern sie richten ihr Prüfprogramm am Vortrag des Klägers aus - sieht man von einigen wenigen Klagegründen ab, die sie von Amts wegen prüfen, wie die Unzuständigkeit der handelnde Behörde und die mögliche Nichtigkeit der Verwaltungsentscheidung. 55 Im Baurecht konnte nach dem mittlerweile aufgehobenen Art. R. 600-4 Code de l'urbanisme das Gericht auf Antrag einer Partei zudem eine Frist setzen, bis zu deren Ablauf neue Klagegründe vorgebracht werden können.⁵⁶

Dieses System der Klagegründe wird in Deutschland als eine dem deutschen Recht tendenziell, aber nicht in Gänze fremde Durchbrechung des Grundsatzes iura novit curia verstanden. Hier liegt es nahe, zum einen den Bogen zu den innerprozessualen Präklusionsregeln bzw. Klagebegründungsfristen des § 87b VwGO bzw. § 6 UmwRG zu schlagen. Diese beziehen sich zwar grundsätzlich nur auf den tatsächlichen Vortrag, nicht aber auf rechtliche Erwägungen. Gerade im Bereich des Planungsrechts scheinen mir diese Grenzen jedoch weniger trennscharf zu sein, als dies in der Theorie den Anschein haben könnte. Funktional sind die innerprozes-

⁴⁵ Hauriou, Note sous C.E., 12.12.1899, Ville d'Avignon, Rec. 1900, 3, S. 73.

⁴⁶ Masing (Fn. 41).

⁴⁷ Broyelle, Contentieux administratif, 6. Aufl. 2018, S. 76 ff.

⁴⁸ Konkret zum Baurecht und den dort vorgenommenen Reformen Poulet, L'intérét à agir des associations, Revue du droit public (RDP) 2020, 31.

⁴⁹ Marsch (Fn. 13), S. 96 ff.

⁵⁰ Marsch (Fn. 13), S. 51 ff.

⁵¹ Hierzu Kelflèche, Les restrictions de l'intérét à agir des particuliers en droit de l'urbanisme : une réforme inutile ? RDP 2020, 18.

⁵² BVerwG 28.4.2016, 9 A 7/15, NVwZ 2016, 1735 Rn. 14, 19.

⁵³ EuGH 8.4.2014, verb. Rs. C-293/12 u. C-594-12, Digital Rights Ireland, JZ 2014, 1105 mit Anm. *Spiecker gen. Döhmann*.

⁵⁴ EuGH 10.2.2009, C-301/06, Irland/Parlament u. Rat, JZ 2009, 446 mit Anm. Ambos.

Zu diesen sog. moyen d'ordre public s. Bohnert/de Schotten, Der Grundsatz iura novit curia im Verwaltungsprozess, NVwZ 2020, 1245 (1247).

⁵⁶ Diese sog. cristallisation des moyens findet sich nun mit eingeschränktem Anwendungsbereich in Art. R. 600-5 Code de l'urbanisme

⁵⁷ Kraft, Die Verantwortung des Verwaltungsrichters für Ermittlung und Auslegung nationalen sowie europäischen Rechts, NVwZ 2020, 1229 (1131f.).

sualen Präklusionsregeln und das System der Klagegründe jedenfalls vergleichbar, da sie - so hat es der damalige Präsident des Bundesverwaltungsgerichts Rennert zu den Präklusionsregeln überzeugend bemerkt – auf die Sicherung der Funktion verwaltungsgerichtlicher Kontrolle als nachlaufende Kontrolle und der Funktionsfähigkeit der Verwaltungsgerichte abzielen - und nicht in erster Linie auf eine Beschleunigung, auch wenn dies das Label des Gesetzgebers war.⁵⁸ Ziel ist jeweils die Fixierung des Streitstoffes, um dessen Beherrschbarkeit sicherzustellen.⁵⁹ Soweit das deutsche Verwaltungsprozessrecht verstärkt Elemente einer objektiven Rechtskontrolle aufnimmt, liegt es daher durchaus nahe, zugleich auch stärker auf funktionssichernde Elemente zurückzugreifen, die eine effektive richterliche Kontrolle erst ermöglichen. Wenn der Vorsitzende des 6. Senats des Bundesverwaltungsgerichts Ingo Kraft von einer auch in Deutschland geübten gerichtlichen Praxis berichtet, sich bei infrastrukturrechtlichen Großverfahren auf die Prüfung der gerügten Angriffspunkte zu beschränken, und dies eher defensiv damit rechtfertigt, dass "Selbstbeschränkung (...) auch Ausdruck richterlichen Selbstschutzes sein"60 kann, dann verstehe ich diese sprachliche Zurückhaltung auch der Tatsache geschuldet, dass er als Bundesverwaltungsrichter pro domo argumentiert. Aus der Perspektive des Wissenschaftlers vermag ich in einer solchen Selbstbeschränkung keinerlei richterliche Ausweichtendenzen zu sehen, sondern das rechtsstaatliche Bestreben, die Leistbarkeit einer effektiven verwaltungsgerichtlichen Kontrolle sicherzustellen.

2. Kontrolldichte als Ausdruck richterlichen Selbstverständnisses

Dies leitet über zu meinem letzten Gliederungspunkt, den ich mit Kontrolldichte als Ausdruck richterlichen Selbstverständnis überschrieben habe. Hier gilt es zunächst festzustellen, dass trotz aller Subjektivierungstendenzen des französischen Verwaltungsprozessrecht die richterliche Kontrolldichte meiner Einschätzung nach noch immer weit hinter der in Deutschland üblichen Kontrolldichte zurückbleibt. Auch diese These kann ich nur exemplarisch und nicht mit einer breiteren Rechtsprechungsanalyse belegen. So berichten zwei Mitglieder des Conseil d'Etat in der NVwZ, in der seit einigen Jahren regelmäßig Aufsätze zum französischen Verwaltungsrecht erscheinen, dass der Conseil d'Etat 2013 bzw. 2015 die Kontrolldichte in Bezug auf Disziplinarmaßnahmen gegenüber Beamten und gegenüber Strafgefangenen auch auf Druck des EGMR verschärft hat.⁶¹ Diese werden seitdem nicht mehr nur auf ihre offensichtliche Unverhältnismäßigkeit hin überprüft, sondern unterliegen nunmehr einer regulären Verhältnismäßigkeitskontrolle. Zu denken gibt hier weniger die Fortentwicklung der Rechtsprechung als die Tatsache, dass bis vor wenigen Jahren nur eine sehr zurückgenommene Kontrolle in höchst grundrechtsensiblen Bereichen vorgenommen worden ist. Auch der als sogenannte Bilanztheorie im Planungsrecht zur Anwendung kommende Kontrollstandard einer sogenannten maximalen Kontrolle⁶² ist nach meinem Eindruck kaum mit der von deutschen Verwaltungsgerichten vorgenommenen Abwägungskontrolle vergleichbar, sondern scheint mir eher dem Erfordernis der Planrechtfertigung zu entspre-

chen.63 Es scheitern an diesem Erfordernis nach einer Einschätzung in der französischen Literatur im Wesentlichen kleinere Projekte der Gebietskörperschaften, wohingegen es für staatliche Großprojekte keine ernsthafte Hürde darstellt als Papiertiger wird sie daher auch bezeichnet.⁶⁴ Nur dort, wo gerade wie in unionsrechtlich beeinflussten Bereichen das Regelungsprogramm dichter ist, scheinen die französischen Verwaltungsgerichte die Kontrolldichte noch etwas stärker zu intensivieren. 65 Sicher scheint mir aber zu sein, dass die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesverfassungsgerichts zu den Erkenntnisgrenzen im Artenschutzrecht⁶⁶ auf französischer Seite für Erstaunen sorgen würden.⁶⁷ Denn der Verwaltungsprozess wird hier noch immer und trotz aller Stärkung der mündlichen Verhandlung im Wesentlichen als ein Aktenprozess geführt, in dem sich die Gerichte auf den Sachvortrag der Behörden stützen.68

In der Frage der Kontrolldichte läuft daher das bisher Gesagte zusammen: Es kommen noch immer die unterschiedlichen konzeptionellen Ausgangspunkte zum Ausdruck, die auch tief im richterlichen Selbstverständnis verankert sein dürften. Dabei geht zum einen darum, um noch einmal *Eckart Hien* zu bemühen, ob der Staat eher als Gefährder individueller Interessen oder als Hüter des Gemeinwohls angesehen wird. ⁶⁹ Wichtiger noch scheint mir zu sein, wie man das Verhältnis von Exekutive und Legislative begreift und inwieweit man der Verwaltung eine eigenständige Rolle bei der Konkretisierung des Gemeinwohls zubilligen möchte. ⁷⁰ Den Hintergrund hier-

- 58 Rennert, Verwaltungsrechtsschutz auf dem Prüfstand, DVBl. 2017, 69 (75 f.).
- 59 Rennert (Fn. 58), S. 75.
- 60 Kraft (Fn. 57), S. 1232.
- 61 *Perrière/Labrune*, Die Reichweite der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle, NVwZ 2016, 280 (281 f.).
- 62 Conseil d'Etat Ass., Décision n° 78825 du 28 mai 1971, Ville Nouvelle-Est; allgemein zu den Abstufungen der Kontrolldichte in Frankreich Marsch, in: Schneider (Hrsg.), S. 194 ff.
- 63 Unlängst zur Berücksichtigung von Umweltschutzbelangen in der Bilanztheorie Kmonk, Les préoccupations environnementals dans la mise en œuvre du contrôle du bilan, RDP 2023, 401.
- 64 So jedenfalls noch Hostiou, La théorie du bilan. Pourquoi ? Comment ?, Droit de la voirie, nº 157, déc. 2010, 168.
- 65 So Meitz, Kontrollumfang und Kontrolldichte bei Verbandsklagen im Umweltrecht – Rechtsvergleichende Studie unter Berücksichtigung des britischen und französischen Rechts, Diss. Münster 2021, S. 635 (667 f.).
- 66 BVerfGE 149, 407.
- 67 Spiegelbildlich hierzu vielleicht der Beitrag von Fuchs/Amadori,
 Aktuelle Entwicklungen des verwaltungsgerichtlichen Umweltrechtsschutzes in Frankreich, NVwZ 2021, 1748 (1750 f.), die die
 Einbeziehung fachwissenschaftlicher Erkenntnisse in einer Entscheidung des Conseil d'Etat als besonders positiv hervorheben,
 die in Deutschland vermutlich schlicht als notwendiger Bestandteil
 einer teleologischen Auslegung verstanden werden würde.
- 68 Vgl. in diesem Sinne Fuchs/Amadori (Fn. 67), S. 1751.
- 69 Hien, Verwaltungsrichter: Selbstverständnis Qualität Legitimation, DVBl. 2004, 909 (910).
- 70 Zum Thema der Eigenständigkeit der Verwaltung in der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft umfassend Hoffmann-Riem/Pilniok, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 3. Aufl. München 2022, § 12.

VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

BDVR-Rundschreiben 3 | 2023

für bilden manche der im Vortrag angerissenen Fragen, wie jene nach der Bindungsintensität von Verwaltungsrecht bzw. anders gewendet nach dessen Steuerungskraft.

V. Fazit in Thesenform

Damit bin ich am Ende meines Vortrages angelangt und wie so häufig in der Rechtsvergleichung lässt sich nicht einfach ein Fazit ziehen, dass diese oder jene Regelung als *legal transplant* aus dem französischen in das deutsche Rechtssystem zu übernehmen ist. Zu unterschiedlich sind nicht nur die rechtlichen, sondern gerade auch die rechtskulturellen Unterschiede. Für die anschließende Diskussion möchte ich dennoch etwas stakkatoartig einige zugespitzte Thesen formulieren:

- Die gelungene Verarbeitung objektiv-rechtlicher Elemente im deutschen Verwaltungsprozessrecht hängt nicht allein, vielleicht nicht einmal in erster Linie von rechtlichen (Neu-)Regelungen ab, sondern mindestens ebenso sehr von der richterlichen Praxis und dem Umgang mit gesetzgeberischen Reformen.
- 2. Diesbezügliche Veränderungen sind besonders schwer herbeizuführen. Sie haben aber zugleich den Vorteil, weitgehend unter dem Radar des EuGH zu segeln, der in bestimmten Rechtsbereichen gegenüber mitgliedstaatlichen Regelungen ein beachtliches Misstrauen pflegt.⁷¹ Offen formulierte Vorschriften wie die Missbrauchsklausel des § 5 UmwRG können den Gerichten ein pragmatisches und flexibles Vorgehen ermöglichen.

- 3. Die nicht selten etwas einseitig auf die Effektivität bestimmter Belange fixierte Rechtsprechung des EuGH sollte nicht überschießend dogmatisiert, sondern mit Blick auf den entschiedenen Einzelfall kontextualisiert werden. Gegebenenfalls kann durch wiederholte Vorlagen eine Fortentwicklung der Rechtsprechung herbeigeführt werden (die Vorratsdatenspeicherung und das Recht auf Vergessen sind zwei Beispiele, in denen dies gerade auf Betreiben der deutschen und französischen Gerichte gelungen ist⁷²).
- 4. Mit Blick auf die gerichtliche Verwaltungskontrolle ist die Ungleichzeitigkeit in der EU zu berücksichtigen, die darin besteht, dass in vielen anderen Staaten die Effektivierung des Individualrechtsschutzes noch ausbaufähig ist, während in Deutschland das Pendel gerade ein wenig in die Gegenrichtung schwingt, mit dem Ziel, die Funktionsfähigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu sichern.⁷³ Dies zu vermitteln, bedarf eines intensiven Dialogs der Gerichte.

Prof. Dr. Nikolaus Marsch, Inhaber des Lehrstuhls für Staatsund Verwaltungsrecht, Universität des Saarlandes

- 71 Vgl. in diesem Sinne Appel, Planungsrecht als Umsetzungsrecht. Zum Einfluss des Europäischen Unionsrechts auf das Planungsrecht, EurUP 2021, 110 (118 f.).
- 72 Gerhold (Fn. 11) zur Vorratsdatenspeicherung; Petri, Datenschutzrecht: Pflicht zur Auslistung bei offensichtlich unrichtigem Inhalt Google, EuZW 2023, 147 zum Recht auf Vergessen.
- 73 Marsch (Fn. 13), Rn. 33 f.

Ein kleiner Verwaltungsgerichtstag mit großen Themen

Der 10. "Kleine Verwaltungsgerichtstag" am 4. und 5. Mai 2023 in Saarbrücken

Mit ein wenig Verspätung eröffnet Dr. Robert Seegmüller, Erster Vorsitzender des BDVR, am 04.05.2023 in Saarbrücken den 10. Kleinen Verwaltungsgerichtstag: Eigentlich hätte dieser bereits vor drei Jahren stattfinden sollen. Die Corona-Pandemie wollte es anders, im Frühjahr 2020 wäre die Tagung undenkbar gewesen.

Der Stimmung unter den gut 100 Teilnehmerinnen und Teilnehmern tut das keinen Abbruch. Saarbrücken zeigt sich bei herrlicher Frühlingssonne von seiner besten Seite. Dr. Seegmüller lobt den Rahmen mit einem lichtdurchfluteten Tagungssaal, der einen weiten Blick auf die Saar, den Staden-Park und die Saarbrücker Stadtlandschaft mit ihren Theatern, Kirchen, Museen und belebten Gassen der Altstadt freigibt. Und er dankt herzlich der Organisation durch den saarländischen Landesverband des BDVR mit seinem Vorsitzenden Dr. Wolfgang Kiefer. Zugleich nutzt er die Gelegenheit, im Wettbewerb um die besten Köpfe attraktive Bedingungen für die Justiz einzufordern.

Staatssekretär Dr. Jens Diener übermittelt die Grüße der Ministerin der Justiz des Saarlandes. Er betont die besondere, von den europäischen Wechselfällen geprägte Geschichte des französischsten aller Bundesländer und sieht Saarbrücken als idealen Ort, um Verwaltungsgerichtsbarkeit grenzüberschreitend neu zu denken. Die Möglichkeiten, bereits im Jura-Studium an der Universität des Saarlandes den Austausch in der europäischen Groß-Region Saar-Lor-Lux zu pflegen und in Saarbrücken gar einen französischen Abschluss zu erwerben, dienen ihm hierfür als Beleg. Nicht zuletzt verweist Dr. Diener auf die gesellschaftliche Bedeutung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, wie sie sich gerade auch in der Corona-Pandemie gezeigt habe, und sieht Bund und Länder in der Verantwortung, bestmögliche Rahmenbedingungen für diese zu schaffen.

Der Präsident des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes, Michael Bitz, legt in seiner Begrüßung den Kolleginnen und Kollegen ans Herz, neben den intellektuellen Freuden der

Tagung auch das Flair des St. Johanner Marktes, der "Guten Stube" der Landeshauptstadt mit ihrer vielfältigen Freiluft-Gastronomie, und nicht zuletzt einmal das Saarland als Ganzes zu genießen.

Die Fachvorträge eröffnet Prof. Dr. Johannes Eichenhofer, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Universität Leipzig. Er referiert über die Rechtlichen Grenzen der Migrationssteuerung. Unter Bezugnahme auf die Steuerungstheorie und deren Anspruch, einen rationalen Rahmen für politisches Handeln aufzuzeigen, sieht er im Bereich der Zuwanderung komplexe Steuerungsziele. Diese seien vielfach nicht eingehalten und stünden teilweise auch im Konflikt zu menschenrechtlichen Vorgaben. In diesem Zusammenhang erörtert Prof. Dr. Eichenhofer etwa die Institute des vorübergehenden Schutzes, die Faktoren der Familienzusammenführung und des Zugangs zu Sozialleistungen sowie die rechtlichen Bindungen bei der Aufenthaltsbeendigung. Er betont die Bedeutung der Gerichte bei der Auflösung von Konflikten zwischen menschenrechtlichen Anforderungen und politischen Steuerungszielen und problematisiert Versuche zur Umgehung menschenrechtlicher Anforderungen durch internationale Verträge; im Verfassungsstaat müsse die Aufgabe der Zusammenführung von Menschenrechten und Steuerung allen drei Gewalten zukommen. Zugleich erkennt er am Beispiel der Rechtsprechung des EGMR zu sog. Push-Backs auch Einflüsse gesellschaftspolitischer Veränderungen auf dessen Verständnis von Art. 3 EMRK. Der erkenntnisreiche Austausch widmet sich etwa auch der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Stichtagsregelung des § 104 Abs. 13 AufenthG.

Als ein fachlicher Höhepunkt der Tagung wird allenthalben der nachfolgende Vortrag von Prof. Dr. Dagmar Richter vom Europa-Institut der Universität des Saarlandes über den Ukraine-Krieg und das Völkerrecht empfunden. In ihren (in diesem BDVR-Rundschreiben veröffentlichten) Ausführungen setzt sie sich von den einschlägigen völkerrechtlichen Grundlagen ausgehend mit den Versuchen Russlands zur Rechtfertigung seines Überfalls auf die Ukraine auseinander - wobei sie die von ihr widerlegten russischen Argumentationen zugleich als Bestätigung der Bedeutung der Regeln des Völkerrechts sieht. Ihre daraus abgeleitete Schlussfolgerung, dass die massiven Sanktionen gegen Russland mit einem Grad der Verletzung des Völkerrechts korrespondieren, den die Welt seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs nicht mehr gesehen hat, wird denn auch in der anschließenden regen Diskussion nicht in Frage gestellt. Diese widmet sich zahlreichen Themen von der Reichweite des ukrainischen Rechts auf Selbstverteidigung über zulässige Reaktionen auf die Besonderheiten des Cyberwars und den Umfang der Beistandsverpflichtungen innerhalb der NATO und der EU. Zweifellos ein brillanter Vortrag mit einer überaus anregenden Diskussion, wie der langanhaltende Beifall bestätigt.

Der vielfältige fachliche Austausch setzt sich denn auch noch am Rande der folgenden Stadtführung zu bedeutenden Saarbrücker Sehenswürdigkeiten sowie bei dem gemeinsamen Abendessen in einem Saarbrücker Traditionsgasthaus, dem Brauhaus Zum Stiefel, fort.

Nach einer für manche doch recht kurzen Nacht versteht es Prof. Dr. Nikolaus Marsch von der Universität des Saarlandes am nächsten Morgen schnell, mit seinem Vortrag über die

Umsetzung und Anwendung von EU-Recht in Frankreich im Vergleich zu Deutschland die Aufmerksamkeit des Auditoriums zu gewinnen. Unter Einbeziehung des jeweiligen rechtskulturellen Kontextes weist er zunächst darauf hin, dass das Unionsrecht zwar sowohl in Deutschland als auch in Frankreich gilt, in unserem Nachbarland aber dessen Umsetzung beim Zentralstaat konzentriert ist. Er lenkt den Blick darauf, dass Verwaltungsrecht dort historisch als Richterrecht entstanden ist, das stärker auf Elemente der Leistungsverwaltung und weniger an dem Ziel der Freiheitssicherung und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ausgerichtet ist sowie anderen Auslegungsgrundsätzen folgt. Am Beispiel der Planungsverfahren legt er dar, dass die Zentralisierung in Frankreich eine Bündelung von Expertise sowie eine frühzeitige und hochprofessionelle Öffentlichkeitsbeteiligung erleichtert. Sodann bleibe aber bei der gerichtlichen Verwaltungskontrolle die jedenfalls traditionell objektiv-rechtlich geprägte französische Verwaltungsrechtsprechung in ihrer Kontrolldichte nach wie vor hinter der deutschen zurück. Die durch den Vortrag von Prof. Marsch angeregte intensive Diskussion befasst sich etwa mit der schnelleren Bewältigung von Planungsverfahren in Frankreich als Folge einer stärkeren Zentralisierung und Professionalisierung sowie der höheren Substanziierungslast im französischen Verwaltungsprozess. Insgesamt ergibt sich für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an ihrem unweit der deutsch-französischen Grenze gelegenen Tagungsort zweifellos ein aufschlussreicher und durchaus auch Selbstreflexionen auslösender Vergleich deutscher und französischer Verwaltungs- und Rechtsprechungskultur.

Den hochkarätigen Schlusspunkt der Tagung setzt die langjährige Richterin des Bundesverfassungsgerichts Monika Herrmanns mit ihrem Referat über die Gewährleistung richterlicher Unabhängigkeit aus europäischer Sicht. Sie konzentriert sich dabei auf die Gewährleistungen der EMRK und des Unionsrechts insbesondere für die Bestellung und Zuweisung von Richterinnen und Richtern vor dem Hintergrund der Entwicklungen in Polen. Diese grundlegenden Maßgaben sieht sie in Polen durch die Veränderungen in der Besetzung des Landesjustizrats in Übereinstimmung sowohl mit dem EGMR als auch dem EuGH aufgrund des erheblichen Einflusses von Exekutive und Legislative in ihrem Wesenskern verletzt. Dabei betont die Referentin die Notwendigkeit einer Gesamtbetrachtung unter Berücksichtigung des jeweiligen nationalen Kontextes und hält die richterliche Unabhängigkeit in Deutschland trotz des exekutiven und legislativen Einflusses auf die Bestellung von Richterinnen und Richtern aufgrund deren ausgeprägter Unabhängigkeit in sachlicher und persönlicher Hinsicht für gewährleistet. Zugleich verweist sie auf durch ein falsches Demokratieverständnis ausgelöste Gefahren einer Nivellierung nach unten. Die nachfolgende ausführliche Diskussion beleuchtet weitere Kernelemente der Rechtsstaatlichkeit wie die Beachtung und Endgültigkeit richterlicher Entscheidungen und befasst sich auch mit den Auswirkungen der Rechtsstaatserosion in Polen auf den Europäischen Haftbefehl sowie die dazu ergangene Rechtsprechung des EuGH und des BVerfG.

In seinem kurzen und knappen Schlusswort zieht Dr. Seegmüller eine durchweg positive Bilanz dieses gelungenen Kleinen Verwaltungsgerichtstags in Saarbrücken, dankt nochmals dessen engagiertem Organisationsteam und lässt es

VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

BDVR-Rundschreiben 3 | 2023

sich nicht nehmen, zu dem bereits im kommenden Jahr vom 15. bis 17.05. in Würzburg stattfindenden "großen" Verwaltungsgerichtstag einzuladen.

Anmerkung der Redaktion:

Der Vortrag von Prof. Dr. Eichenhofer war bereits im Rundschreiben 02/23 abgedruckt. Die Vorträge von Prof. Dr. Rich-

ter und Prof. Dr. Marsch finden Sie in diesem Heft. In Heft 04/2023 folgt der Abdruck des Vortrags von Monika Herrmanns.

Stephan Körner, Richter am Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, Pressesprecher

70 Jahre Bundesverwaltungsgericht

Festakt am 8. Juni 2023 in Leipzig

Anlässlich der 70. Wiederkehr der feierlichen Eröffnung des Bundesverwaltungsgerichts am 08.06.1953 im Gebäude des ehemaligen Preußischen Oberverwaltungsgerichts in Berlin lud der Präsident des Bundesverwaltungsgerichtsgerichts, Prof. Dr. Andreas Korbmacher, am 08.06.2023 zu einem Festakt nach Leipzig, wo das Gericht seit August 2002 ansässig ist. An der im Großen Sitzungssaal des Gerichtsgebäudes ausgetragenen Jubiläumsfeier nahmen über 200 Gäste aus Politik, nationaler und internationaler Justiz, Verwaltung, Wissenschaft und Medien sowie zahlreiche aktive und ehemalige Angehörige des Gerichts teil.

Eröffnungsrede des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts

Prof. Dr. Andreas Korbmacher eröffnete die Jubiläumsfeier und hob in seiner Rede die gesamtgesellschaftliche Bedeutung des Bundesverwaltungsgerichts hervor. Seit nunmehr 70 Jahren reihe sich die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wie "Jahresringe" aneinander und jede Dekade sei Ausdruck ihrer zeitbezogen besonderen Dimension. Sowohl die Gründung des Bundesverwaltungsgerichts in West-Berlin, die in die Epoche des Kalten Krieges fiel, als auch der Umzug nach Leipzig im August 2002 waren ein politisches Bekenntnis für die Freiheit und die Einheit Deutschlands. Der ersten Generation Bundesrichter sei die Aufgabe zugekommen, einen bewussten Gegensatz zum NS-Unrecht zu setzen und in Abkehr von tradierten Formen obrigkeitlichen Denkens den subjektiven Rechtsschutz zu etablieren. Während das Bundesverwaltungsgericht in der Anfangszeit aufgrund mangelnder normativer Vorgaben häufig rechtsschöpfend tätig geworden sei, seien die Gerichte heute eher einem "zu viel" an Normen ausgesetzt. Zu diesem Zustand habe die Integration der nationalen Rechtsordnung in das europäische Mehrebenensystem wesentlich beigetragen. Ein Schwerpunkt der jüngeren Rechtsprechung liege darin, das Verhältnis des nationalen Rechts und des Unionsrechts auszutarieren, wie die Vielzahl der Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof der Europäischen Union, insbesondere im Bereich des Flüchtlings- und des Umweltrechts, verdeutliche. Ein weiterer zentraler Problemkreis betreffe die Reichweite der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle gegenüber Akten der öffentlichen Gewalt.

So hätten die Planungssenate im Bereich des Umwelt- und Planungsrechts in den letzten Jahren wichtige Sachaufklärung unter Anerkennung und Ausleuchtung behördlicher Entscheidungsspielräume betrieben. Im Zusammenhang mit der wachsenden Zahl an gesetzlichen Regelungen über die Heilung behördlicher Verfahrensfehler hätten die Senate aber auch die Grenzen gerichtlicher Mitwirkung aufgezeigt und klargestellt, dass Verwaltungsgerichte kein "Reparaturbetrieb der Verwaltung" seien.

Grußworte des Bundespräsidenten und des Bundesjustizministers

Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier betonte in seinem Video-Grußwort, die Errichtung unabhängiger Gerichte und des Bundesverwaltungsgerichts nach dem Ende des Nationalsozialismus sei ein zentrales Versprechen des neu errichteten Rechtsstaates gewesen. Das Bundesverwaltungsgericht habe frühzeitig die in der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, einer der zentralen Wertentscheidungen des Grundgesetzes, steckende Kraft erkannt und für die Stärkung der subjektiven Rechte Einzelner fruchtbar gemacht. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei aber auch ein "Spiegel der Gegenwart", die durch die Themen Klima, Pandemie und Migration bestimmt werde.

Auch Bundesjustizminister Dr. Marco Buschmann hob die Rolle des Bundesverwaltungsgerichts als "gestaltender Begleiter" der Landesentwicklung hervor und lobte die hohe Qualität und die Lebensnähe seiner Entscheidungen, wie etwa jüngst zur Unverhältnismäßigkeit der Corona-Ausgangssperren in Bayern. Diese Qualität müsse auch in Ansehung der Beschleunigungsbemühungen im Infrastrukturbereich gewahrt bleiben. Die Einrichtung eines neuen Planungssenats für die erstinstanzlichen Zuständigkeiten des Bundesverwaltungsgerichts solle hierzu einen Beitrag leisten.

Podium I – Gründungsphase der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der jungen Bundesrepublik

Gegenstand der anschließenden ersten Fachdiskussion war die Gründungszeit des Bundesverwaltungsgerichts. Die *Lei*-

terin der ARD-Rechtsredaktion Gigi Deppe moderierte das Podium und sorgte für einen "atmosphärischen Einstieg", indem sie einen Bericht der Deutschen Wochenschau über die Eröffnungsfeier des Bundesverwaltungsgerichts in Berlin aus dem Bundesarchiv abspielte. Daran anknüpfend beschrieb Prof. Dr. Dirk van Laak von der Universität Leipzig die schwierigen Umstände der Gründungszeit, die sich durch das Fehlen einer umfassenden deutschen Souveränität, durch die persönlichen und damit letztlich gedanklichen Kontinuitäten einer teilweise noch kaiserzeitlich geprägten Richterschaft und durch die mit dem Kalten Krieg einhergehenden Unsicherheiten kennzeichnen würden. Die Schaffung eines – für die Wahrnehmung der subjektiven Rechte der Bürgerinnen und Bürger unerlässlichen - Rechtsvertrauens habe die Gerichte vor besondere Herausforderungen gestellt. Prof. Dr. h.c. Karl-Peter Sommermann von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer verwies hieran anknüpfend auf die Bedeutsamkeit der geistigen Einflüsse anderer Länder für die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die wissenschaftliche Mitarbeiterin am Bundesverwaltungsgericht Maria Kögel erläuterte sodann die vorläufigen Ergebnisse des Geschichtsprojekts des Bundesverwaltungsgerichts, das sich – ausgelöst von Pressefragen zu nationalsozialistischen Kontinuitäten innerhalb der ersten Generation an Bundesrichtern - der Aufarbeitung der Anfangsjahre von 1953 bis 1959 widme. Richter am Bundesverwaltungsgericht Martin Steinkühler betonte, es handele sich nicht um ein rein hausinternes Projekt, wie die Einbindung des Georg-Jellinek-Zentrums für Staatswissenschaften und moderne Verwaltung der Universität Leipzig verdeutliche.

Podium II – Erwartungen an die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Rechtsstaat des 21. Jahrhunderts

Das zweite Podium unter der Moderation von Dr. Katja Gelinsky, Wirtschaftskorrespondentin der Frankfurter Allgemeine (Berlin), widmete sich den Erwartungen an die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Diese formulierte zunächst Prof. Dr. Gabriele Britz, Richterin des Bundesverfassungsgerichts a.D., die von dem Bundesverwaltungsgericht nicht nur die Fortentwicklung des Verwaltungsrechts, sondern – wie bisher – auch wichtige Impulse im Bereich des Grundrechtsschutzes forderte, denn das Verwaltungsrecht sei mehr als konkretisiertes Verfassungsrecht. Als Vertreter der Anwaltschaft verwies Rechtsanwalt Dr. Claus Esser auf das Problem überlanger Verfahrensdauer und appellierte an die Verwaltungsgerichte, die vorhandenen prozessualen Beschleunigungsmöglichkeiten - wie Erörterungstermine, richterliche Hinweise, Revisionszulassungen und prägnante Urteilsbegründungen – stärker zu nutzen. Aus der Binnenperspektive betonte die Vizepräsidentin des Bundesverwaltungsgerichts Dr. Susanne Rublack die Bedeutung des Rechtsgesprächs mit den Rechtsschutzsuchenden als "Herzstück" der mündlichen Verhandlung für die Rechtsfindung, aber auch für die Vermittlung und Akzeptanz der getroffenen Entscheidung. Oftmals sei eine Präsenzverhandlung erforderlich, in geeigneten Fällen werde aber von den technischen Möglichkeiten einer Videoverhandlungen Gebrauch gemacht. Die Präsidentin der Hamburgischen Oberverwaltungsgerichts Anne Groß legte den Fokus der Erwartungen vor allem auf die Digitalisierung, erweiterte das Blickfeld aber um die Möglichkeiten der künstlichen Intelligenz. Aus wissenschaftlicher Sicht hob Prof. Dr. Jens-Peter Schneider von der Universität Freiburg die Bedeutung der Verwaltungsgerichte für die Sicherung des Rechtsstaates hervor. Einig waren sich die Experten darin, dass das Bundesverwaltungsgericht bereits viele Erwartungen erfülle. Sie lobten die hohe Qualität und rechtsvereinheitlichende Wirkung seiner Entscheidungen, seine wissenschaftliche Verbundenheit und seine Verankerung im unionsrechtlichen Diskurs sowie die zügige Erledigung komplexer Planungsverfahren. Hinsichtlich der gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit wies die Expertenrunde unter anderem darauf, dass die prozessualen Hürden im Rechtsmittelzulassungsrecht die Wahrnehmung der "Leitlinienfunktion" der Obergerichte erschweren würden.

Podium III – Beschleunigung um jeden Preis – Bleibt der Rechtsschutz auf der Strecke?

Die dritte und letzte Podiumsdiskussion moderierte Prof. Dr. Sabine Schlacke von der Universität Greifswald. Sie wies einleitend auf den Paradigmenwechsel im Bereich der Planungsund Infrastrukturvorhaben hin, der eine Verfahrensbeschleunigung nicht mehr nur durch prozessuale Mittel, sondern verstärkt durch materielle Neuregelungen zu erreichen suche. Der Leiter der Abteilung Wirtschaftsstabilisierung und Energiesicherheit im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Dr. Philipp Steinberg, betonte in seinem anschließenden Impulsvortrag, der massive Druck beim Ausbau erneuerbarer Energien im Zuge der politischen Krisen habe zu einer enormen Beschleunigung der Genehmigungsverfahren geführt, die von der Beschleunigung der Gerichtsverfahren begleitet werden müsse. Der Rechtsschutz bleibe nicht auf der Strecke, weil die weitere Beschleunigung nicht nur durch prozessuale Instrumente - etwa durch Präklusionsnormen und einer Verkürzung von Fristen – erzielt werden solle, sondern auch durch materielle Vorgaben. Rechtsanwalt Prof. Dr. Wolfgang Ewer sah eine stärkere Standardisierung der europarechtlichen Vorgaben als unerlässlich, um eine Verfahrensbeschleunigung zu erreichen. Die Vorsitzende Richte-



Podium zur Gründungsphase der Verwaltungsgerichtsbarkeit

© Bundesverwaltungsgericht

VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

BDVR-Rundschreiben 3 | 2023

rin am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Ulrike Bick hingegen bezweifelte den Mehrwert der großen Vielzahl der immer komplexeren Planungsbeschleunigungsgesetze, die auf die Praxis niederprassele. Die Vorschriften seien aufgrund ihrer unbestimmten Rechtsbegriffe und der erforderlichen Umgrenzung von Entscheidungsspielräumen praktisch schwer umsetzbar und würden – entgegen ihres eigentlichen Zwecks - zu Verzögerungen im Verwaltungsverfahren führen. Thomas Heilmann, Mitglied des Ausschusses für Klimaschutz und Energie des Deutschen Bundestages, wies in diesem Zusammenhang auf die aus seiner Sicht erforderliche grundlegende Reform der Gesetzgebungsverfahren hin, die "unübersichtlich und komplex" geworden seien und "entschleunigt" werden müssten. Auch das Publikum wurde in die Diskussion eingebunden. Die lebhafte Diskussion, die erst mit dem Erreichen der zeitlichen Grenzen der Festveranstaltung beendet wurde, und die Verabschiedung der Gäste durch den Gerichtspräsidenten bildeten einen gelungenen Abschluss der Feierlichkeit.

Mit den Schlussworten des Bundespräsidenten an die Festgesellschaft ist dem Bundesverwaltungsgericht für die Zukunft weiterhin "Weisheit, Besonnenheit und Tapferkeit" zu wünschen, damit es seine 70-jährige Rechtsprechung um viele "Jahresringe" erweitern und das deutsche Verwaltungsrecht wie bisher rechtsstaatlich formen und prägen kann.

Dr. Jessica Niehaus, Richterin am Verwaltungsgericht und **Dr. Ivaylo Katsarov-Leder**, Richter am Verwaltungsgericht, zurzeit jeweils wissenschaftliche Mitarbeiter/innen am Bundesverwaltungsgericht

Begrüßungsrede des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Andreas Korbmacher zum Jubiläumssymposium "70 Jahre Bundesverwaltungsgericht"¹

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich freue mich sehr, das Jubiläumssymposium "70 Jahre Bundesverwaltungsgericht" eröffnen und Sie hier begrüßen zu dürfen.

Nach dem Bundesfinanzhof² und dem Bundesgerichtshof³ begeht das Bundesverwaltungsgericht als drittes der fünf obersten Bundesgerichte den siebzigsten Jahrestag seines Bestehens.

Wenn wir unseren "großen Bruder", das Bundesverfassungsgericht, noch hinzuzählen, kommen wir im Dienstalter sogar erst an vierter Stelle.⁴ Auch wenn das höhere Dienstalter eigentlich eher als Vorteil gesehen wird, in diesem Fall ist es andersherum. Der Umstand, dass der feierliche Gründungsakt des Bundesverwaltungsgerichts erst am 08.06.1953 stattfand, beschert uns nämlich gegenüber den vorgenannten Gerichten den glücklichen Vorteil, dass wir diesen Jahrestag nicht pandemiebedingt nur virtuell begehen können, sondern gemeinsam in einer Präsenzveranstaltung mit einem Jubiläumssymposium feiern können.

Fritz Ossenbühl hat bereits aus Anlass des 40-jährigen Bestehens des Gerichts zutreffend konstatiert, die Biographie des Bundesverwaltungsgerichts weise "Jahresringe" auf. Er sah diese Jahresringe gezeichnet durch die erfahrungsabhängigen Vorverständnisse der ersten beiden Richtergenerationen.⁵ 30 Jahre später sind es weniger die lebensbiographischen Prägungen der im richterlichen Dienst Beschäftigten, die die Jahresringe hervorbringen. Vielmehr sind es markante Rahmenverschiebungen des rechtlichen Gefüges, innerhalb

dessen sich die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bewegt.

Ausgelöst werden diese zum einen durch eine immer umfangreichere und kurzatmigere Normsetzungstätigkeit und die Implementierung andersartiger, neu rechtlich zu durchdringender staatlicher Handlungsinstrumente und Regulierungskonzepte. Zum anderen liegen die Ursachen in der Fortentwicklung der Rechtsdogmatik des Bundesverwaltungsgerichts selbst und in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und auch des Gerichtshofs der Europäischen Union. In diesem Sinne ist nun eine weitere Dekade

- Für wertvolle Vorarbeiten danke ich Frau RiOVG Dr. Helmert.
- 2 Als erstes der fünf obersten Bundesgerichte wurde der Bundesfinanzhof durch das Gesetz über den Finanzhof vom 29.06.1950 (BGBl. I S. 257) errichtet (vgl. Mellinghoff, IStR 2018, 741 [743]).
- 3 Der Bundesgerichtshof wurde mit der Neufassung der §§ 12, 123 bis 140 GVG durch Art. 1 Nr. 10 und 52 des Gesetzes zur Wiederherstellung der Rechtseinheit auf dem Gebiete der Gerichtsverfassung, der bürgerlichen Rechtspflege, des Strafverfahrens und des Kostenrechts vom 12.09.1950 (BGBl. I S. 455, 456 ff.) errichtet und am 08.10.1950 durch einen Festakt eröffnet (Jachmann-Michel, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand September 2022, Art. 95 Rn. 67).
- 4 Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12.03.1951 (BGBl. I S. 243) ist am 17.04.1951 in Kraft getreten. Am 28.09.1951 wurde das Bundesverfassungsgericht mit einem Festakt feierlich eröffnet (JZ 1951, S. 663).
- 5 Ossenbühl, DVBl. 1993, S. 753 f.

der Jahresringe abgeschlossen, in der die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts neue Schwerpunkte und Akzentuierungen hinzugewonnen hat.

1. Das Bundesverwaltungsgericht wurde am 08.06.1953 in West-Berlin, einem Brennpunkt des "Kalten Krieges", auch als politisches Bekenntnis für die Einheit Deutschlands und die Freiheit Berlins eröffnet.⁶

Die Wahl dieses Gerichtssitzes ließ sich als Auftrag begreifen, bei der Anwendung und Fortentwicklung des Rechts die besonderen geschichtlichen Herausforderungen und die gesellschaftlichen Entwicklungen der jeweiligen Epochen aufzunehmen und diese angemessen und interessengerecht rechtsdogmatisch zu verarbeiten. Das Bild der Jahresringe macht diese zeitgeschichtliche Dimension des Rechts anschaulich. Rechtsprechung ist kein starres, sondern ein überaus lebendiges und bewegliches Phänomen, das sich nur vor dem Hintergrund spezifischer gesellschaftlicher, politischer und historischer Entwicklungen begreifen lässt.⁷

Die historischen Umstände und ihr Wandel hatten aber auch wie schon 1953 - einen ganz äußerlichen Einfluss auf das Bundesverwaltungsgericht. Der Umzug des Gerichts nach Leipzig vor nunmehr 21 Jahren wurde letztlich nur möglich durch die friedliche Revolution von 1989. Sie hat einen ganz entscheidenden Impuls erhalten durch die Großdemonstration von über 70.000 unerschrockenen Leipzigern am 09.10.1989, kaum 100 Meter entfernt von hier auf dem Leipziger Ring. Das Bundesverwaltungsgericht ist mit seinem Umzug nicht nur symbolkräftig als - man muss es leider sagen - eine der wenigen Bundesinstitutionen in die damals neuen Bundesländer gezogen. In seiner Rechtsprechung hatte es sich im Zeitpunkt des Umzugs bereits mehrere Jahre lang mit den verschiedenen vermögensrechtlichen und vermögenszuordnungsrechtlichen Fragen in Folge der Wiedervereinigung auseinanderzusetzen. Inzwischen ist dieses Kapitel der Rechtsprechung schon Teil der jüngeren Zeitgeschichte und einer der äußeren Jahresringe des Gerichts.

2. Auch in der zurückliegenden Dekade hat sich an dem zeitgeschichtlichen Einfluss auf die Rechtsprechung nichts geändert. So waren es in den letzten 10 Jahren vor allem die mannigfaltigen neuen Fragestellungen des Flüchtlingsrechts als Teil des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, die unter den Rahmenbedingungen der hohen Zahl der Asylsuchenden besonders im Fokus standen. Prägend waren ferner zahlreiche Entscheidungen über Infrastrukturvorhaben von deutschlandweiter Bedeutung, wie etwa die Elb- und Weservertiefungen oder der Bau des Fehmarnbelttunnels. Hier ist das Bundesverwaltungsgericht als erst- und letztinstanzliches Gericht tätig geworden. Der einschlägige Zuständigkeitskatalog wächst gegenwärtig weiter an. Auch insoweit wird die Rechtsprechungstätigkeit des an sich als Revisionsgericht konzipierten Gerichts durch den historischen Kontext und insbesondere die Erwartungen des parlamentarischen Gesetzgebers an eine Beschleunigung der verwaltungsgerichtlichen Verfahren geprägt.

Daneben haben jüngst Verfahren, in denen die gesellschaftlich teilweise stark umstrittenen Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie zur Prüfung gestellt werden, das Bundesverwaltungsgericht erreicht. Der zunehmend drängende Klimaschutz wird das Gericht in der nächsten Zeit ebenfalls vermehrt beschäftigen. Schließlich seien die Verfahren über hoheitliche Anordnungen der Treuhandverwaltung

über deutsche Töchter des russischen Mineralölunternehmens Rosneft erwähnt, mit denen das Gericht im Gefolge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine befasst war und ist.

3. Lenkt man den Blick auf die Rechtsprechungslinien der letzten 10 Jahre, ergibt sich ein Bild von vorsichtig fortentwickelter Kontinuität, von Bewahrung grundlegender Prinzipien, aber auch von – wo nötig – energischer Neuordnung.

Dabei kann die gegenwärtige Richtergeneration des Bundesverwaltungsgerichts vielfach an grundlegende Entscheidungen ihrer Vorgänger anknüpfen und darauf aufbauen. Rechtsprechung ist insoweit zu Recht als in einem erheblichen Maße pfadabhängig charakterisiert worden. Dies sorgt für Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit.

a) Es ist das besondere Verdienst schon der ersten Richtergeneration, nicht nur einen bewussten Kontrapunkt zur Zerstörung des Rechts in der NS-Zeit zu setzen⁹, sondern sich auch von tradierten Schemata obrigkeitsrechtlichen Denkens zu lösen und den freiheitlichen und rechtsstaatlichen Geist des Grundgesetzes aufzunehmen und fortzuentwickeln.¹⁰ Das ist umso bemerkenswerter, als die erste und auch die zweite Richtergeneration des Bundesverwaltungsgerichts - wie der damalige öffentlichen Dienst generell zahlreiche formell belastete Richter aufwies. Dabei kann sich das Bundesverwaltungsgericht sicherlich glücklich schätzen, keine direkte Vorgängerinstitution während der NS-Zeit gehabt zu haben. Das ausgerechnet von den Nazis 1941 gegründete Reichsverwaltungsgericht war von Anfang an ein Scheingericht und in seiner zum Glück kurzen Geschichte blieb es ohne Relevanz, was sich auch darin zeigt, dass es zwischen diesem Scheingericht und dem Bundesverwaltungsgericht keine personelle Kontinuität gab.11

Die erste Richtergeneration des Bundesverwaltungsgerichts hat in einer kraftvollen Schöpfungsleistung den Vorrang der Verfassung bei der Anwendung des einfachen Gesetzesrechts in der gesamten Verwaltungsrechtsordnung ausgeformt und entfaltet. Sie hat den materiellen Gehalt der Grundrechte und Verfassungsprinzipien – nicht selten dem Bundesverfassungsgericht vorausgehend – konkretisiert¹² und das Verhältnis zwischen Staat und Bürger durch eine weitreichende Anerkennung subjektiver, klagefähiger Rechtspositionen der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung geöffnet.¹³ Mit Hilfe der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG hat es in den ersten Dekaden seiner Tätigkeit, wie *Rainer Wahl* es treffend formuliert hat, "das gesamte Verwaltungsrecht durchgepflügt, überprüft und vielfach umgestaltet".¹⁴

⁶ So Bundesinnenminister Lehr zum Eröffnungsfestakt vom 08.06.1953, zitiert nach *Nederkorn*, DÖV 1953, S. 401.

⁷ Gärditz, AöR 148 (2023), S. 79 (82).

⁸ Wahl, JZ 2013, S. 369; Stahn, EuGRZ 2020, S. 524 (526 ff.).

⁹ Wahl, JZ 2013, S. 369 (372).

¹⁰ Eckertz-Höfer, NVwZ 2013 Beilage 1/2013, S. 3 (4).

¹¹ Eckertz-Höfer, NVwZ 2013 Beilage 1/2013, S. 3 (3 f., 6 f.).

¹² Wahl, Zwei Phasen des öffentlichen Rechts nach 1949, in: ders., Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung, S. 411 (414 ff.); Ossenbühl, DVBl. 1993, S. 753 (756 f.).

¹³ Wahl, Zwei Phasen des öffentlichen Rechts nach 1949, in: ders., Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung, S. 411 (418): "Expansion des subjektiv-öffentlichen Rechts".

¹⁴ Wahl, JZ 2013, S. 369 (373) Fn. 37.

Die "rechtschöpfende" richterrechtliche¹⁵ Subjektivierung des Verwaltungsrechts und die damit einhergehende Transformation und Neuausrichtung des allgemeinen Verwaltungsrechts¹⁶ ist umso mehr zu würdigen, als das Bundesverwaltungsgericht nach seiner Gründung zunächst vor der Situation stand, ohne Verwaltungsgerichtsordnung und ohne Verwaltungsverfahrensgesetz sowie nicht selten anhand eines nach heutigen Maßstäben nur rudimentären materiellen Normenbestandes¹⁷ die notwendigen konkreten Direktiven zu entwickeln.¹⁸

Es sind ihm dabei – etwa mit dem Rechtsinstitut der Planungsentscheidung und dem Gebot der gerechten Abwägung bei planerischen Entscheidungen – rechtsschöpferische Glanzleistungen gelungen, 19 die nicht nur im engeren Bereich der Bauleit- und Fachplanung zum Standard geworden sind, sondern die darüber hinaus ihre Leistungsfähigkeit auch im Regulierungsrecht sowie etwa bei der Bewältigung der Anforderungen, die das Bundes-Klimaschutzgesetz im Bereich staatlicher Entscheidungen stellt, bewiesen haben. Die Etablierung und Ausformung des Vertrauensschutzgedankens ist in der Frühphase der Rechtsprechung mit einer Schlüssigkeit und Überzeugungskraft gelungen, dass der Gesetzgeber des Verwaltungsverfahrensgesetzes die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts später nur noch in Normen gießen musste. 20

b) Demgegenüber ist aktuell ein "zu wenig" an normativer Steuerung des Entscheidungsprogramms kaum noch zu beklagen. Nur vereinzelt geraten noch Regelungsbereiche in den Blick des Bundesverwaltungsgerichts, die nicht parlamentsgesetzlich normiert sind, obwohl es nach den Grundsätzen des Vorbehalts des Gesetzes erforderlich wäre; in den letzten 10 Jahren betraf dies etwa den Haar- und Barterlass der Bundeswehr²¹ oder das beamtenrechtliche Beurteilungswesen²². Die generalklauselbasierte Verordnungsermächtigung der Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie²³, die in den ersten Pandemie-Monaten galt²⁴, hat der 3. Senat hingegen für ausreichend erachtet²⁵.

In vielen Rechtsgebieten bestehen die aktuellen Herausforderungen für die kohärente Systematisierung und Klärung des revisiblen Rechts seit Längerem eher in einem "zu viel" an Normengeflecht. Dies ist einerseits Ergebnis der Eigendynamik²6, die die stetige Verfeinerung und dogmatische Ausdifferenzierung der Rechtsprechung zum nationalen öffentlichen Recht in den letzten Jahrzehnten selbst entfacht hat²7. Andererseits und vor allem ist es die Folge der mittlerweile sehr weitreichenden Überformung und Durchdringung des nationalen öffentlichen Rechts durch Unionsrecht, wodurch vielfach neue, unserer gewachsenen Rechtstradition und -systematik zunächst fremde Rechtsinstitute und -prinzipien in die Rechtsordnung inkorporiert worden sind.²8

c) Konnte *Ossenbühl* noch vor 40 Jahren etwas ungläubig konstatieren, es könne "ja nicht sein, dass durch pauschalierende Judikate aus Luxemburg die feinen Strukturen des Verwaltungsrechts, die das Bundesverwaltungsgericht herausgearbeitet hat, und die ihren Sinn haben, wieder zerstört werden"²⁹, so hat die Rechtsprechungsentwicklung der letzten Jahrzehnte gelehrt: Es kann sein und es ist auch oft so.

Für das Bundesverwaltungsgericht bildet die Rechtsklärung und Rechtsfortbildung in diesem normativen Mehrebenensystem vor allem im Verhältnis zum Unionsrecht einen

inhaltlichen Rechtsprechungsschwerpunkt. Dies zeigen bereits die ca. 60 Vorabentscheidungsersuchen, die das Bundesverwaltungsgericht insbesondere in flüchtlings- und umweltrechtlichen Fragestellungen in der letzten Dekade an den EuGH gerichtet hat. Dem vor 10 Jahren formulierten Anliegen der Generalanwältin am EuGH *Prof. Dr. Kokott*, die heute hier anwesend ist, es biete sich angesichts der qualitativ hochwertigen und sehr ausdifferenzierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts an, dass dieses den EuGH mit wegweisenden Vorabentscheidungsersuchen befasse³⁰, ist das Bundesverwaltungsgericht so zweifellos nachgekommen.

d) Ein weiterer prominenter, in seinen einzelnen rechtsdogmatischen Ausprägungen hoch streitiger Problemkreis, der in vielen "Jahresringen" des Bundesverwaltungsgerichts bis heute aufscheint³¹, ist die verwaltungsgerichtliche Kontrolldichte gegenüber Akten der öffentlichen Gewalt, insbesondere die Frage nach Beurteilungsspielräumen der Verwaltung bei der Auslegung von Normen. Hierzu hatte das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2011 seine Rechtsprechung zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen noch einmal geschärft und klargestellt, dass der vollziehenden Gewalt nur aufgrund eines Gesetzes und aus hinreichend gewichtigen Sachgründen Letztentscheidungsbefugnisse über Rechte des Einzelnen eingeräumt werden dürften und dies nicht für ganze Rechtsgebiete oder Sachbereiche zulässig sei.³²

¹⁵ Redeker, Entwicklungen und Probleme verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung, in: FS für Scupin, 1983, S. 863 (867).

¹⁶ Ossenbühl, DVBl. 1993, S. 753 (756 f.).

¹⁷ Bachof, JZ 1966, S. 11 (13).

¹⁸ Bachof, JZ 1966, S. 11 (12 ff.), 510 (510 ff.).

¹⁹ Redeker, Entwicklungen und Probleme verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung, in: FS für Scupin, 1983, S. 863 (874); Ossenbühl, DVBl. 1993, S. 753 (757).

²⁰ Ossenbühl, DVBl. 1993, S. 753 (757).

²¹ BVerwG, Beschluss vom 31.01.2019 – 1 WB 28.17 – BVerwGE 164, 304

²² BVerwG, Urteil vom 07.07.2021 – 2 C 2.21 – BVerwGE 173, 81.

^{23 § 32} i. V. m. § 28 Abs. 1 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) vom 20.07.2000 (BGBl. I S. 1045), das für den hier maßgeblichen Zeitraum zuletzt durch Art. 5 des Gesetzes vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1385, 1386) geändert worden war.

²⁴ Ab 19.11.2020 wurde die Generalklausel des § 28 IfSG spezifisch für die COVID-19-Pandemie durch den mit Artikel 1 des Gesetzes vom 18.11.2020 (BGBl. I S. 2397) eingeführten § 28a IfSG näher konkretisiert.

²⁵ BVerwG, Urteil vom 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – BeckRS 2022, 43974; Pressemitteilung Nr. 37/2023 vom 16.05.2023 zu BVerwG, Urt. v. 16.05.2023 – 3 CN 5.22 –.

²⁶ Ossenbühl, DVBl. 1993, S. 753 (756).

Wahl, Zwei Phasen des öffentlichen Rechts nach 1949, in: ders., Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung, S. 411 (419f.).

²⁸ Wahl, Zwei Phasen des öffentlichen Rechts nach 1949, in: ders., Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung, S. 411 (423 ff.).

²⁹ Ossenbühl, DVBl. 1993, S. 753 (758).

³⁰ Kokott/Sobotta, NVwZ Beilage 1/2013, S. 48 (50).

³¹ Vgl. bereits Ossenbühl, DVBl. 1993, S. 753 (758 f.).

³² BVerfG, Beschl. v. 31.05.2011 – 1 BvR 857/07 – BVerfGE 129, 1 Rn. 73 ff.

Dies hat dem Bundesverwaltungsgericht in den letzten zehn Jahren Anlass gegeben, die in seiner ständigen Rechtsprechung anerkannten Fallgruppen administrativer Beurteilungsspielräume erneut auf den Prüfstand zu stellen. Für einen früheren geradezu sprichwörtlichen "Lehrbuchfall" eines Beurteilungsspielraums von pluralistisch zusammengesetzten Gremien – dem Zwölfer-Gremium der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien – wurde ein solcher Beurteilungsspielraum nunmehr verneint. Diese Rechtsauffassung wurde in der Folge mit Blick auf die Ethikkommission nach dem Gesetz zur Regelung der Präimplantationsdiagnostik bekräftigt. Diese Rechtsauft bekräftigt.

Die Frage nach der Kontrolldichte stellt sich als Dauerproblem vor allem im Bereich des Planungs- und Umweltrechts. Die Erwartungshaltungen der verschiedenen Akteure an die Kontrollbreite und -tiefe des Bundesverwaltungsgerichts gehen dabei oftmals weit auseinander. Die unterschiedlichen rechtlichen Maßstäbe, die die Kontrollbefugnisse der Gerichte bestimmen, tragen das ihre dazu bei, die Lage unübersichtlich zu gestalten. Die Planungssenate des Bundesverwaltungsgerichts können für sich in Anspruch nehmen, auch in der letzten Dekade die Sachaufklärung in diesen Verfahren dem verfassungsrechtlichen Rechtsschutzauftrag entsprechend und gleichzeitig mit Augenmaß betrieben zu haben. Auf die Tatsache, dass sich auf naturwissenschaftliche Fragen häufig keine eindeutigen Antworten finden lassen, haben sie mit der Anerkennung behördlicher Entscheidungsspielräume reagiert³⁵. Das Bundesverfassungsgericht hat dies im Kern bestätigt, betont aber, dass es dabei nicht um eine der Verwaltung zustehende Einschätzungsprärogative gehen könne, sondern es gegebenenfalls schlicht an einer fachlichen Grundlage für eine sichere Unterscheidung von richtig und falsch fehle.³⁶ Zunehmend Schwierigkeiten bereitet auch die Tendenz des Gesetzgebers, durch die Einfügung weitreichender Heilungsvorschriften das gerichtliche Verfahren immer mehr von einem nachgängigen Überprüfungsverfahren zu einem die Entscheidungsfindung der Verwaltung begleitenden Verfahren werden zu lassen. Zuletzt haben die Planungssenate hier deutlich die Grenzen der gerichtlichen Mitwirkung bei der Fehlerheilung markiert und betont, dass die Verwaltungsgerichte nicht als "Reparaturbetrieb" der Verwaltung fungieren.³⁷

4. Jenseits aller Rechtsdogmatik werfen die Verfahren des Bundesverwaltungsgerichts aber auch immer wieder Fragen auf, die das existentielle Verhältnis des Einzelnen zum Staat in seinen Grundfesten zur Entscheidung stellen. Das gilt etwa für die Frage nach einem Anspruch auf den Erwerb von Medikamenten zur Selbsttötung. Der 3. Senat hat dazu zeitlich deutlich vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts³⁸ – entschieden, dass schwer und unheilbar kranke Patienten in extremen Ausnahmesituationen einen solchen Anspruch haben können.³⁹ Zeitlos ist die Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichts, sich – ich zitiere wiederum Ossenbühl – als Gewissen des Rechtsstaats zu bewähren⁴⁰ und auf der Einhaltung verfassungsrechtlicher Prinzipien und der Wahrung der Grundrechte auch dann zu bestehen, wenn dies politisch unbequem oder nicht opportun erscheint. In der letzten Dekade hat das Gericht bezüglich eines sog. "Licht aus"-Appells eines Oberbürgermeisters anlässlich einer Demonstration aus dem PEGIDA-Spektrum klargestellt, dass amtliche Äußerungen sich einer lenkenden Einflussnahme



Eröffnungsrede des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Korbmacher

auf den Meinungsbildungsprozess der Bevölkerung zu enthalten haben. $^{41}\,$

Kann auch die rechtsstaatliche Aufgabenstellung des Bundesverwaltungsgerichts 70 Jahre nach seiner Gründung als zeitlos charakterisiert werden, so unterliegt doch die heutige Festveranstaltung mit ihrem interessanten und vielseitigen Programm durchaus zeitlichen Grenzen. Dies gilt damit zugleich auch für meine Begrüßung. Uns allen wünsche ich deshalb nun einen schönen und ertragreichen Tag. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

³³ BVerwG, Urt. v. 30.10.2019 – 6 C 18.18 – BVerwGE 167, 33 Rn. 18 f.

³⁴ BVerwG, Urt. v. 05.11.2020 – 3 C 12.19 – BVerwGE 170, 273

³⁵ BVerwG, Urt. v. 27.06.2013 – 4 C 1.12 – BVerwGE 147, 118 Rn. 14 ff.; Urt. v. 07.04.2016 – 4 C 1.15 – BVerwGE 154, 377 Rn. 24.

³⁶ BVerfG, Beschl. v. 23.10.2018 – 1 BvR 2523/13 –, BVerfGE 149, 407 Rn. 18 ff.

³⁷ BVerwG, Urt. v. 07.07.2022 - 9 A 1.21 - BVerwGE 176,94 Rn. 86.

³⁸ BVerfGE 153, 182.

³⁹ BVerwG, Urt. v. 02.03.2017 – 3 C 19.15 –, BVerwGE 158, 142.

⁴⁰ Ossenbühl, DVBl. 1993, S. 753 (762).

⁴¹ BVerwG, Urt. v. 13.09.2017 – 10 C 6.16 –, BVerwGE 159, 327 Rn. 28.



Europäisches Verwaltungsrichtertreffen in Frankreich

Die Association of European Administrative Judges (AEAJ)

– auf Deutsch: Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter (VEV) – traf sich am 12.05.2023 in Versailles zu ihrer diesjährigen Generalversammlung. Die Vereinigung wurde im Jahr 2000 gegründet und hat ihren offiziellen Sitz in Trier. Die AEAJ ist die Dachorganisation der jeweiligen Verwaltungsrichter-Vereinigungen aus zahlreichen Ländern Europas; hilfsweise aber auch für die persönliche Mitgliedschaft einzelner Richterkollegen offen, falls in ihrem Herkunftsland keine Vereinigung besteht. Mitglied auf deutscher Seite ist der BDVR, und damit letztlich jede Verwaltungsrichterin und jeder Verwaltungsrichter in Deutschland, der/die einem der Landesverbände des BDVR angehört.

Eingebettet war die Mitgliederversammlung in ein buntes Arbeitsprogramm, beginnend mit Gerichtsbesuchen in Paris am 10. und 11. Mai, der Tagung der Arbeitsgruppe "Independence and Efficiency" in Versailles am 11./12. Mai sowie mit einem kulturellen Begleitprogramm, in dem natürlich das Schloss Versailles eine wichtige Rolle gespielt hat.

Spannender Beginn gleich am ersten Vormittag war für einige früh Angereiste von uns ein Einblick in den Ablauf eines französischen Verwaltungsprozesses erster Instanz am Tribunal Administratif in Paris, verbunden mit einer Besichtigung der in einem alten Adelshof (Hotel d'Aumont) untergebrachten Räumlichkeiten. Der Gerichtspräsident Herr Duchon-Doris hat dies persönlich übernommen hat, einschließlich des wunderbaren Blicks aus seinem eleganten Büro. Wer die eher nüchternen deutschen Zweckbauten gewohnt ist, kann da nur vor Neid erblassen.

Außerdem war von Anfang an eine siebenköpfige Delegation der American Bar Association (Judicial Division – National Conference of Administrative Law Judges/NCALJ) anwesend, die nach dem Memorandum of Understanding mit der AEAJ im letzten Jahr die vereinbarte Zusammenarbeit erstmals mit Leben erfüllt hat. Ihre Fragen bei den fachlichen Gesprächen und die Beschreibung ihrer Arbeitsbedingungen in den USA haben den gemeinsamen Austausch immens beflügelt.

Am Nachmittag des ersten Tages durften wir mit dem Berufungsgericht, also der Cour Administrative d'Appel von Paris, unweit vom Verwaltungsgericht ebenfalls im traditionsreichen Stadtviertel Marais gelegen, gleich den zweiten als Gerichtsstandort genutzten Adelshof kennenlernen, das Hotel de Beauvais. Wir erfuhren bei der Gelegenheit, dass nach denkmalschutzrechtlichen Vereinbarungen mit der Stadt Paris der Staat sich verpflichtet hat, beide wunderschönen Gebäude zu restaurieren und ihm dafür anschließend die Nutzung als Gerichtsgebäude kostenfrei überlassen worden ist. Hier bestand zwar nicht die Möglichkeit, an einer Sitzung teilzunehmen. Auch im gemeinsamen Fachgespräch haben

wir jedoch einen guten Überblick über den Verfahrensablauf an einem französischen Berufungsgericht bekommen.

Am nächsten Vormittag stand schließlich der Conseil d'Etat (Staatsrat) auf dem Programm, ein majestätisches Gebäude in der Nähe des Louvre, das schon allein wegen seiner Architektur und prunkvollen Ausstattung einen Besuch wert wäre. Aber natürlich ging es bei unserem von Terry Olson als Mitglied des Staatsrates geführten Rundgang nicht allein um diese künstlerischen Highlights, sondern erstrangig um einen Einblick in die Doppelnatur des Staatsrates, der einerseits als Oberstes Gericht in Verwaltungs- und Verfassungssachen tätig ist, mit seinem zweiten Arm aber auch die Regierung vor Erlass von Gesetzen berät.

Nach einem schnellen Mittagessen in Kleingruppen, jeweils angeführt von einheimischen Kollegen, und einer gemeinsamen Zugfahrt von Paris nach Versailles ging es am Nachmittag des 11. Mai weiter mit der Tagung der Arbeitsgruppe "Independence und Efficiency", diesmal unter der Überschrift "The freedom of expression of judges". Wir wurden am Tagungsort, dem Berufungsgericht von Versailles also der Cour D'Appel Administrative de Versailles - sehr herzlich vom Hausherrn Terry Olson in seiner Funktion als Gerichtspräsident sowie dem Vizepräsidenten Bernard Even (langjähriger Mitstreiter bei der AEAJ) begrüßt und ließen uns zunächst von Raffaele Saboto (Richter am EGMR) in die Entscheidungspraxis des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zum Thema "Freedom of expression of judges" einführen. Anschließend referierte Nina Poltorak, Richterin am Gericht 1. Instanz der Europäischen Union (General Court of the European Union) kenntnisreich über die Sichtweise des EU-Rechtes auf "Independence and freedom of expression of judges", bevor anschließend Anke Eilers als Präsidentin des CCJE (Consultative Committee of European Judges) dessen Einschätzung und Empfehlungen schilderte.

Der Tag endete mit der für uns seltenen Möglichkeit, im Königlichen Opernhaus des Schlosses Versailles eine Vorstellung zu besuchen (Oper Armide von Lully), die ich ebenso wie eine Reihe anderer Kollegen gerne genutzt und als ganz besonderes Erlebnis empfunden habe.

Der zweite Tag in der Arbeitsgruppe begann mit einem unerwarteten Donnerhall: Die amerikanischen Kollegen von der Verwaltungsrichterabteilung innerhalb der American Bar Association berichteten vom amerikanischen Verwaltungsrechtssystem, das selbst für Deutsche, die das Nebeneinander von Bundes- und Landesrecht wegen des föderalen Systems sehr gut kennen, nur schwer zu verstehen ist. Vor allem aber erzählten sie von ihren Arbeitsbedingungen, die teilweise mit richterlicher Unabhängigkeit – wie wir sie in der Regel hier in Europa verstehen – kaum etwas zu tun haben.

Ein eklatant abschreckendes Beispiel schilderte uns eine amerikanische Kollegin, die genau das eigentlich gar nicht hätte tun dürfen: Zu den den Richtern auferlegten Regeln gehört nämlich das Verbot, an irgendeinem Ort – und sei es der heimische Küchentisch - über ihre (miserablen) Arbeitsbedingungen zu sprechen. Auch den geplanten Vortrag vor uns als Europäischen Kollegen in Frankreich musste sie sich von ihrem Vorgesetzten, einem der "management judges", genehmigen lassen. Dabei gibt es natürlich sehr viel zu kritisieren, von den unlösbar hohen Fallzahlen pro Richter angefangen (Altbestand von 2.100.000 Fällen für 700 Richter, also 3.000 pro Kopf), über das strenge Korsett der regelmäßigen täglichen Sitzungen (per Video, zwei vormittags, zwei nachmittags, sofortige mündliche Entscheidung; also keine Zeit, die Entscheidungen vernünftig zu durchdenken geschweige denn abzusetzen, falls Rechtsmittel eingelegt wird) bis hin zu dem Verbot, nebenberuflich Vorlesungen zu einschlägigen Themen wie dem Einwanderungsrecht zu halten. Diesen "Maulkorb" wollen sich die Immigration Judges jetzt nicht mehr länger bieten lassen und haben ein Angebot der Columbia University angenommen, die sie pro bono im Rechtsstreit gegen diese einschränkenden Verhaltensregeln vertreten wird. Juristisch erklärbar, aber in der Sache gleichwohl unerträglich, erscheinen diese staatlichen Beschränkungen vor dem Hintergrund, dass die Immigration Judges als Mitarbeiter des US Department of Justice eingestuft werden, also jederzeit versetzbar oder kündbar sind und lediglich ihre persönliche Entscheidungsfreiheit in der Sache garantiert ist, nicht aber die strukturelle Unabhängigkeit.

Nach diesem eher abschreckenden Blick auf das Verständnis von Rechtstaatlichkeit und richterlicher Unabhängigkeit in den USA wandten wir uns sodann den eher heimischen Problemen zu und diskutierten anhand von konkreten Fallbeispielen aus einigen unserer europäischen Herkunftsstaaten (Finnland, Frankreich, Deutschland, Litauen, Slowakei, Slowenien und Spanien) die Meinungsfreiheit von Richterinnen und Richtern in Europa. Auffällig für mich war dabei, dass es in relativ vielen Ländern ausgearbeitete ethische Standards gibt, die deutlich enger sind als das in Deutschland geltende Recht. So war für viele ausländische Kollegen überraschend, dass Richter in Deutschland ohne weiteres Mitglied einer politischen Partei sein und sich auch politisch engagieren dürfen und nur im Einzelfall die Vereinbarkeit mit ihrer richterlichen Tätigkeit geprüft wird. Als herausragendes Beispiel für eine dann auch mit disziplinarischen Konsequenzen verbundene Unvereinbarkeit schilderten wir den ausländischen Kollegen hier die Fälle der beiden AfD-Mitglieder aus Berlin und aus Sachsen, die nach ihrer Berufung ins Richteramt auf Lebenszeit als Abgeordnete der AfD in den Bundestag gewählt worden waren und nach Ablauf des Mandates zunächst in den Richterdient zurückgekehrt waren. Nicht wegen ihrer Äußerungen im Bundestag, sondern wegen ihres sonstigen politischen Auftretens in der Offentlichkeit sind beide mittlerweile allerdings vom jeweiligen Richterdienstgericht wegen schwerer Beeinträchtigung der Rechtspflege in den Ruhestand versetzt (Sachsen) bzw. vorläufig des Dienstes enthoben worden (Berlin).

Nach dieser fachlich schweren Kost am Vormittag des 12. Mai waren alle Tagungsteilnehmer dankenswerterweise von der Cour d'Appel zu einem sehr leckeren gemeinsamen Mittagessen mit Häppchen und Getränken eingeladen, bei dem selbst der Champagner nicht fehlte. Dadurch bot sich eine wunderbare Gelegenheit, die Diskussionen des Vormittags in Kleingruppen fortzusetzen und aufgetauchte Fragen in lockerer Atmosphäre zu klären.

Nach der Mittagspause ging es weiter mit der diesjährigen Generalversammlung der AEAJ, an der alle Mitglieder teilnehmen dürfen, je Mitgliedsstaat aber nur ein Vertreter stimmberechtigt ist. Die diesjährige Agenda war lang, denn leider gab es viel aus den eigenen Reihen zu berichten: angefangen mit der Beschränkung der Unabhängigkeit und der Aushöhlung des Rechtsstaates in Polen, kenntnisreich vorgetragen u. a. von Carolyn Hammer als Vertreterin von ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights) innerhalb der OSZE mit Sitz in Warschau und Eva Wendler, der Rechtsstaatsbeauftragten der AEAJ. Außerdem gab es zusätzlich zu den üblichen Regularien, die in jedem Verein alljährlich zu erledigen sind, einen Blick auf die Probleme der Richterschaft in der Ukraine und in Afghanistan, wohin die bisherige Präsidentin der Vereinigung Edith Zeller aus Wien direkte und tragfähige Kontakte im Namen der AEAJ entwickelt hat.

Schließlich standen die Neuwahlen des Vorstandes an, und es galt Abschied zu nehmen von langjährigen bewährten und engagierten Vorstandsmitgliedern und neue, jüngere Personen zu begrüßen, die sich der Aufgabe mit frischem Mut und voller Tatendrang widmen wollen. Insbesondere verabschiedete sich mit emotionalen Worten Edith Zeller, die langjährige Präsidentin und vorher Generalsekretärin der Vereinigung aus Wien, die die Geschicke der Vereinigung mit übermäßigem Einsatz und freundlicher Geduld über ein Jahrzehnt bestimmt hat. Ihr verdanken die Vereinigung und wir alle sehr viel, was sich bei dem mehr als verdienten und lang anhaltenden Abschiedsapplaus deutlich spüren ließ. An ihre Stelle tritt jetzt Sylvain Merenne, Richter am Oberverwaltungsgericht in Marseille, seit einigen Jahren schon in der Vereinigung aktiv tätig und nun an vorderster Front aufgestellt. Ihm gilt unser Dank für die Übernahme dieses aufreibenden Amtes und seine Bereitschaft, in die großen Fußstapfen einer körperlich eher kleinen Person wie Edith Zeller zu treten. Mit dem Wechsel an der Spitze ist gleichzeitig die bisherige Generalsekretärin Karin Winter aus Wien zurückgetreten, die durch den beiderseitigen Dienstsitz in Wien sehr eng und gut mit Edith Zeller zusammengearbeitet hat. Ihre Position übernimmt jetzt Camille Vinet, dienstansässig beim Oberverwaltungsgericht in Lyon, was innerhalb Frankreichs eine ebenso gute Zusammenarbeit wie vorher zwischen den beiden österreichischen Kolleginnen ermögli-

Als neue Vizepräsidentinnen wurden in den Vorstand gewählt Eva Wendler aus Österreich (Bundesverwaltungsgericht Wien) und Indre Zvaigzdiniene aus Litauen (Verwaltungsgericht Vilnius), die ebenfalls in der Vergangenheit schon ihre Arbeitskraft zum Wohle der Vereinigung als Referentinnen und Spezialbeauftragte eingebracht haben. Auf eigenen Wunsch ausgeschieden sind dafür Rasa Ragulskyte-Markoviene aus Litauen, bislang auch Chair der Arbeitsgruppe "Independence and Efficiency" vom Obersten Verwaltungsgericht in Vilnius sowie Holger Böhmann vom Bundesverwaltungsgericht in Leipzig. Auch ihnen beiden zollten

AUS DEN VERBÄNDEN

BDVR-Rundschreiben 3 | 2023

alle Anwesenden den gebührenden Dank für ihr großes Engagement in der Vergangenheit, das auch in Zukunft nicht gänzlich ausbleiben wird. Denn ebenso wie Edith Zeller und weitere ehemalige Vorstandsmitglieder und verdiente Mitstreiter der Vereinigung werden sie nunmehr der Advisory Group der AEAJ (vormals Alumni Board) angehören.

Im Amt als Vizepräsidentin bestätigt wurde Eugenia Papadopoulou aus Griechenland, die ihren Einsatz für die AEAJ also weiterführen wird. Bereits auf der letzten Generalversammlung in Heraklion war außerdem vorab David Rabenschlag vom VG Berlin als Vorstandsmitglied und Vizepräsident gewählt worden, der zusammen mit dem alten und neuen Schatzmeister Ralf Höhne vom VG Münster den Vorstand komplettiert. Mit diesem teils neuen, teils bewährtem Team ist unsere Vereinigung sicher zukunftsträchtig aufgestellt.

Nach dieser wegweisenden Generalversammlung bestand die Möglichkeit zu einem historischen Stadtspaziergang durch Versailles unter der Führung von Bernard Even, der sich als profunder Kenner der Geschichte von Stadt und Schloss Versailles erwies. Beim gemeinschaftlichen Abendessen der Teilnehmer klang der Tag schließlich in angenehmer Atmosphäre und mit vielen fachlichen und privaten Gesprächen aus.

Wer wollte, durfte am Samstag noch an einer organisierten Führung durch die Königlichen Apartments im Schloss Versailles teilnehmen, was sich als in der Tat königlicher Abschluss einer rundum gelungenen Veranstaltung erwies. Den französischen Kolleginnen und Kollegen an dieser Stelle nochmals ganz herzlichen Dank für die Organisation unseres jährlichen Treffens, das sich für mich inzwischen wie ein Familienfest darstellt, das ich nicht mehr missen möchte

Mein Fazit daher: Es lohnt sich in fachlicher wie menschlicher Hinsicht, sich einer Arbeitsgruppe der AEAJ anzuschließen. Die Umgangssprache bei den Begegnungen ist Englisch, und niemand muss Angst haben, wegen nicht perfekter Sprachkenntnisse belächelt zu werden. Denn für fast alle von uns ist Englisch eine Fremdsprache, sodass alle auch in dieser Hinsicht – und nicht nur, was die Rechtsstaatlichkeit und die Unabhängigkeit der Justiz in Europa angeht – im selben Boot sitzen.

Jutta Schild, Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht, Darmstadt

AUS DEN VERBÄNDEN

Sternfahrt des Verbandes der Bayerischen Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen

Nach Jahren der Corona Pandemie konnte am 06.05.2023 endlich wieder eine Sternfahrt bayerischer Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen mit dem Ziel Regensburg stattfinden. Für die Organisation zeichnete der Teilverband des Verwaltungsgerichts Regensburg verantwortlich, der die mehr als 100 Teilnehmer mit einem umfangreichen Kuchenbuffet verwöhnte. Nach einer Begrüßung durch den Präsidenten des Verwaltungsgerichts, Dr. Hermann, der den Gästen die Historie des Gerichtsgebäudes aufzeigte und das Verwaltungsgericht mit seinen 16 Kammern vorstellte, begab man sich zur Regierung der Oberpfalz. Hier wurde die Gruppe von Herrn Regierungsvizepräsidenten Luderschmid im repräsentativen "Spiegelsaal" begrüßt und konnte einen höchst informativen Vortrag von Herrn Prof. Dr. Udo Steiner, Richter am Bundesverfassungsgericht a. D, zum durchaus aktuellen Thema "Müssen Richter Klima und Umwelt



Teilnehmende der Sternfahrt des Verbandes der Bayerischen Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen

r. Gertraud Jobst-Wagn

retten?" hören. Nach einem gemeinsamen Mittagessen im Brauhaus am Schloss konnte die Stadt bei herrlichstem Wetter mittels zweier Stadtführungen, einer Führung im Museum der Bayerischen Geschichte und im Schloss Thurn und Taxis, erlebt werden. Der erlebnisreiche Tag mit der Möglichkeit zum gerichtsübergreifenden Kennenlernen und

gegenseitigen Austausch fand am Abend in einer Traditionsgaststätte sein Ende.

Dr. Gertraud Jobst-Wagner, Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht, Regensburg



Langjähriger Präsident des Verwaltungsgerichtshofs Volker Ellenberger in den Ruhestand verabschiedet

Der langjährige Präsident des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg Volker Ellenberger trat am 31. März 2023 nach über 40 Jahren im Dienst der baden-württembergischen Justiz in den Ruhestand. Er leitete das oberste Verwaltungsgericht im Land seit 2011 und stand damit an der Spitze der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht nur während der Asylklagewelle aufgrund der Flüchtlingskrise in den Jahren nach 2015 und 2016, sondern auch als die Verwaltungsgerichte während der Corona-Pandemie mit der gerichtlichen Überprüfung der infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen in Eilverfahren eine historische Aufgabe zu übernehmen hatten.

Ministerin Marion Gentges sagte: "Gerade in diesen schwierigen Zeiten war es ein Glücksgriff für unser Land, mit Volker Ellenberger einen brillanten Juristen mit messerscharfem Verstand an der Spitze des Verwaltungsgerichtshofes zu haben. Er war ein überaus verlässlicher, vorausschauender und engagierter Richter und Präsident, dessen Denken und Tun während seiner gesamten beruflichen Laufbahn von einer bemerkenswerten Präzision und Bestimmtheit geprägt waren, die ihm in der baden-württembergischen Justiz größte Anerkennung und Wertschätzung eingebracht haben. Seine Arbeit war immer getragen von einem hohen beruflichen Ethos, größter persönlicher Integrität und einem Höchstmaß an Einsatzbereitschaft und Belastbarkeit. Für seine Dienste sind wir ihm zu großem Dank verpflichtet."

Ellenberger ist einer der bundesweit renommiertesten Verwaltungsjuristen, der sich auch in den Jahren nach der deutschen Einheit enorme Verdienste um den Aufbau der Justiz in Sachsen erworben hat. Als früherer Abteilungsleiter im baden-württembergischen Justizministerium verantwortete er zudem zahlreiche Modernisierungsprojekte, die die Justiz im Land bis heute nachhaltig geprägt haben. In seiner Rolle als Präsident des Verwaltungsgerichtshofs hat er sich

auch zu einem "scharfen Wächter" über die Kompetenzen seiner Verwaltungsgerichtsbarkeit entwickelt und sich gegen angedachte Herausnahmen von Zuständigkeiten aus dem Zuständigkeitsbereich der Verwaltungsgerichte gewandt. Gerade in den vergangenen Jahren kam insbesondere der Verwaltungsgerichtsbarkeit für den Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger eine große Bedeutung zu.

Volker Ellenberger sagte: "Die Verwaltungsgerichtsbarkeit trägt mit ihrer Aufgabe, entsprechend Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz einen umfassenden Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger gegen alle Akte hoheitlicher Gewalt zu gewährleisten, entscheidend zur Akzeptanz unseres demokratischen Rechtsstaats bei."

Information zu Volker Ellenberger:

1983 trat er als Richter am Verwaltungsgericht Sigmaringen in den höheren Justizdienst des Landes ein. Nach der Wiedervereinigung war Volker Ellenberger viele Jahre als "Aufbauhelfer" in Sachsen zunächst beim KG Dresden und später beim sächsischen Justizministerium tätig. Dort wirkte er u. a. als Leiter der Personalabteilung. In der Schlussbeurteilung wird herausgestellt, dass Volker Ellenberger sich beim Aufbau der Justiz Sachsens bleibende Verdienste erworben habe.

1998 übernahm er für 12 Jahre die Leitung der Abteilung I im baden-württembergischen Justizministerium. Unter seiner Leitung wurde eine Vielzahl von Modernisierungsprojekte in der baden-württembergischen Justiz angestoßen und erfolgreich in die Tat umgesetzt.

Quelle: Pressemitteilung des Ministeriums der Justiz und für Migration Baden-Württemberg

Prof. Dr. Malte Graßhof neuer Präsident des Verwaltungsgerichtshofs

Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat einen neuen Präsidenten. Ministerin der Justiz und für Migration Marion Gentges hat am 06.06.2023 Prof. Dr. Malte Graßhof zum Präsidenten des obersten Verwaltungsgerichts im Land ernannt. Er folgt auf Volker Ellenberger, der Ende März in den Ruhestand verabschiedet worden war. Prof. Dr. Graßhof wechselt vom Verwaltungsgericht Stuttgart, dem er seit 2018 als Präsident vorgestanden hat. 2018 wurde er außerdem zum Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs Baden-Württemberg gewählt und ist damit ranghöchster Richter des Landes.

Ministerin der Justiz und für Migration Marion Gentges sagte: "Prof. Dr. Graßhof ist ein fachlich herausragender und überaus engagierter Richter, der aufgrund seiner bisherigen Verdienste größtes Ansehen genießt. In seiner bisherigen Laufbahn hat er bereits eine beeindruckende Breite an Aufgaben übernommen, etwa die Betreuung der Föderalismusreform, die erste Pilotierung der E-Akte in der Verwaltungsgerichtsbarkeit oder die Herausforderung der Asylklagewelle aufgrund der Flüchtlingskrise in den Jahren nach 2015. Prof. Dr. Graßhof hat sich immer wieder von Neuem unaufgeregt und bescheiden in den Dienst der Sache gestellt. Mit seinem außerordentlichen Organisationstalent und seinem zugewandten und wertschätzenden Führungsstil ist er der Richtige für das verantwortungsvolle Amt des Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs."

Weitere Informationen zu Dr. Malte Graßhof:

Prof. Dr. Malte Graßhof trat 1999 beim Verwaltungsgericht Sigmaringen in die Justiz des Landes ein. Nach einer vierjährigen Abordnung an das Bundesverfassungsgericht folgte 2005 eine Abordnung an das Justizministerium und 2006 eine Hospitation am Europäischen Gerichtshof in Luxemburg. Nach der erfolgreichen Erprobungsabordnung an den Verwaltungsgerichtshof in Mannheim wechselte er im Jahr 2008 an das

Staatsministerium Baden-Württemberg, wo er mit der Betreuung der Föderalismusreform II befasst war, bevor er 2009 an das baden-württembergische Justizministerium zurückkehrte. 2013 wurde er Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Karlsruhe, 2016 Präsident des Verwaltungsgerichts Sigmaringen. Seit April 2018 ist Prof. Dr. Graßhof Präsident des Verwaltungsgerichts Stuttgart. Ebenfalls 2018 wurde er vom Landtag für eine neunjährige Amtszeit zum Präsidenten des Verfasungsgerichtshofs Baden-Württemberg gewählt. In dieser Rolle ist Prof. Dr. Graßhof ehrenamtlich tätig. Er ist Autor und Herausgeber zahlreicher juristischer Fachveröffentlichungen und Honorarprofessor der Universität Tübingen.

Hintergrundinformationen zum Verwaltungsgerichtshof:

Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in Mannheim ist das oberste Verwaltungsgericht im Land und für die Entscheidungen über Rechtsmittel gegen Urteile und Beschlüsse der Verwaltungsgerichte zuständig. Außerdem ist er erstinstanzliches Gericht für bestimmte Rechtsstreitigkeiten (z. B. Normenkontrollanträge und Planfeststellungsverfahren für Großvorhaben).

Hintergrundinformationen zum Verfassungsgerichtshof:

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg entscheidet in verfassungsrechtlichen Streitigkeiten über die Auslegung der Landesverfassung (z. B. über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Landesverfassung im Rahmen von Normenkontrollverfahren). Die Richter des Verfassungsgerichtshofs sind ehrenamtlich tätig.

Quelle: Pressemitteilung des Ministeriums der Justiz und für Migration Baden-Württemberg

Vizepräsident Wolfgang Albers in den Ruhestand verabschiedet

Der Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Freiburg Wolfgang Albers ist nach Vollendung des 68. Lebensjahres in den Ruhestand verabschiedet worden.

Wolfgang Albers wurde 1955 in Achern geboren. Die Mutter ist Badnerin, der Vater stammte aus Sachsen-Anhalt. Nach dem Grundwehrdienst studierte er in Freiburg und Lausanne Rechtswissenschaften. 1984 wurde er in Freiburg Richter, zunächst beim Amtsgericht, dann beim Verwaltungsgericht. 1987 wurde er an das Bundesministerium der Justiz, damals noch in Bonn, abgeordnet. 1990 kehrte er an das Verwaltungsgericht Freiburg zurück. Ab 1998 gehörte er dem Verwaltungsgerichtshof in Mannheim an. Dort bearbeitete er zuletzt Verfahren aus dem Bau-, Eisenbahnplanungsund Naturschutzrecht. Im Jahr 2008 ging er als Vorsitzender

Richter an das Verwaltungsgericht Karlsruhe. Dort leitete er die für Sachen der Stadt Heidelberg zuständige Kammer und war Pressesprecher des Gerichts. Im Jahr 2010 kehrte er an sein "Heimatverwaltungsgericht" zurück. Dort leitete er zunächst die für Sachen aus dem Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald zuständige 5. Kammer. Im Jahr 2016 wurde er zum Vizepräsidenten des Gerichts ernannt und erhielt vom Präsidium des Gerichts die Leitung der 4. Kammer des Verwaltungsgerichts Freiburg zugewiesen, die u. a. für Sachen der Stadt Freiburg zuständig ist. Von besonderem Medieninteresse waren in dieser Zeit ein Klageverfahren wegen Verpflichtung der Stadt Freiburg zum Einschreiten gegen nächtlichen Lärm auf dem Augustinerplatz, immer wieder Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes wegen versamm-

lungsrechtlicher Auflagen und sogenannte Kommunalverfassungsklagen von Mitgliedern oder Fraktionen des Gemeinderats gegen den Oberbürgermeister. Mehr als 30 Jahre lang unterrichtete Wolfgang Albers Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare und war als Prüfer im ersten und zweiten Staatsexamen für das Justizministerium tätig.

Präsident des Verwaltungsgerichts Sennekamp würdigte vor den Angehörigen des Gerichts die beruflichen Verdienste von Wolfgang Albers und dankte ihm für die vertrauensvolle und kollegiale Zusammenarbeit bei der Leitung des Verwaltungsgerichts.

Quelle: Pressemitteilung des Verwaltungsgerichts Freiburg

Dr. Wilfried Holz ist neuer Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Freiburg

Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Wilfried Holz ist mit Wirkung vom 01.06.2023 zum Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts Freiburg ernannt worden. Er tritt die Nachfolge des Ende Mai in den Ruhestand getretenen Vizepräsidenten Wolfgang Albers an. Das Präsidium des Verwaltungsgerichts hat ihn – auch insoweit in der Nachfolge von Vizepräsident Albers – der u. a. für Sachen der Stadt Freiburg zuständigen 4. Kammer als Kammervorsitzenden zugewiesen.

Dr. Wilfried Holz wurde im Jahr 1978 in Berlin geboren und verbrachte seine Studien- und Promotionszeit in Freiburg. Nach einem Masterstudium (LL.M.) in Cambridge und dem Referendariat in Heidelberg begann er seine richterliche Laufbahn im Jahr 2008 beim Verwaltungsgericht Karlsruhe. Von dort war er in den Jahren 2010 bis 2014 an das Bundesverfassungsgericht abgeordnet, wo er zunächst als wissenschaftlicher Mitarbeiter, später als persönlicher Referent für den Präsidenten tätig war. In den Jahren 2017 und 2018 war Dr. Wilfried Holz an den Verwaltungsgerichtshof Mannheim abgeordnet. Nur für kurze Zeit kehrte er daraufhin an das

Verwaltungsgericht Karlsruhe zurück, ehe er im Jahr 2019 zum Richter am Verwaltungsgerichtshof ernannt wurde. Dort war Dr. Wilfried Holz, der auch ausgebildeter Mediator ist, Mitglied des u. a. für den Immissionsschutz und weite Teile des Umweltrechts zuständigen 10. Senats und unterstützte daneben als Präsidialrichter den Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs im Rahmen der Justizverwaltung.

Dr. Wilfried Holz ist verheiratet und hat drei Kinder. Sein neues Amt übt er in Teilzeit (80 Prozent) aus

Dr. Wilfried Holz engagiert sich im Bereich der Ausbildung als Prüfer in den juristischen Staatsexamina, als Dozent von Lehrveranstaltungen und als Mitautor eines Lehrbuchs. Ehrenamtlich ist er Vorsitzender Richter des 2. Disziplinarsenats des Kirchengerichtshofs der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) in Hannover.

Quelle: Pressemitteilung des Verwaltungsgerichts Freiburg

Präsidentenwechsel beim Verwaltungsgericht Bayreuth

Im Rahmen eines Festakts verabschiedete der Bayerische Staatsminister des Innern, für Sport und Integration, Joachim Herrmann, am 28.04.2023 den Präsidenten des Verwaltungsgerichts Bayreuth, Dr. Thomas Boese, in den Ruhestand und führte seinen Nachfolger, Dr. Thomas Weber, in das Amt ein.

Dr. Thomas Boese begann seine Tätigkeit beim Freistaat Bayern Anfang 1989 an der Regierung von Oberfranken. Seinen Außendienst absolvierte er am Landratsamt Kulmbach, bevor er 1991 wieder an die Regierung zurückkehrte und dort als hauptamtlicher Arbeitsgemeinschaftsleiter für Rechtsreferendare und für die Öffentlichkeitsarbeit zuständig war. 1994 wechselte er an das Verwaltungsgericht Bayreuth. Ab 2002 war er sechs Jahre als Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof tätig und konnte dort wertvolle Erfahrungen in der zweiten Instanz sammeln. 2008 wurde er Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Bayreuth und knapp drei Jahre später übernahm er schließlich die Leitung des Gerichts.

Staatsminister Joachim Hermann bescheinigte Dr. Boese in seiner Festrede, das Verwaltungsgericht Bayreuth mehr als ein Jahrzehnt lang mit Umsicht und Geschick geleitet und in vorbildlicher Weise geprägt zu haben. Durch sein vorausschauendes Handeln sei das Gericht für die Zukunft bestens gewappnet. Während Dr. Boeses Präsidentschaft habe es zahlreiche Herausforderungen gegeben, wie etwa die massiven Verfahrenszahlen infolge der Asylkrise, die vielschichtigen Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie sowie die Digitalisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Dr. Boese habe sich während seiner Zeit an der Spitze des Verwaltungsgerichts Bayreuth einen hervorragenden Ruf erarbeitet. Dabei seien nicht nur seine Fähigkeiten als Top-Jurist gefragt gewesen. Gerade auch wegen seiner unkomplizierten, humorvollen und offenen Art habe Dr. Boese überzeugt und gehe als allseits beliebter und geschätzter Präsident in den Ruhestand.

Der neue Präsident des Verwaltungsgerichts Bayreuth, Dr. Thomas Weber, begann seine Karriere 2009 als Proberichter am Verwaltungsgericht Regensburg. Anschließend war er als Referent in der Rechtsabteilung der Bayerischen Staatskanzlei tätig und wurde ab 2013 für knapp zwei Jahre als wissenschaftlicher Mitarbeiter an das Bundesverwaltungsgericht abgeordnet. Seinen Außendienst absolvierte er ab 2015 am Landratsamt Kulmbach, bevor er 2016 bei der Regierung von Oberfranken Ausbildungsleiter für Rechtsreferendare wurde. Seit 2019 war er Richter am Verwaltungsgericht Bayreuth. Am 17.06.2020 wurde er zum Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht ernannt.

Staatsminister Herrmann wünschte Dr. Weber für sein verantwortungsvolles Amt Gesundheit, Kraft, Ausdauer und Erfolg.



Der bisherige Präsident Dr. Thomas Boese, Staatsminister Joachim Herrmann, der neue Präsident Dr. Thomas Weber (v.l.n.r.)

Quelle: Pressemitteilung des Verwaltungsgerichts Bayreuth

Carmen Winkler neue Vizepräsidentin am Bayerischen Verwaltungsgericht München

Carmen Winkler, bisher Vorsitzende Richterin am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof, ist als Nachfolgerin von Michael Eder, welcher Ende März in den Ruhestand verabschiedet wurde, zur Vizepräsidentin des Bayerischen Verwaltungsgerichts München ernannt worden. Die Präsidentin des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs Andrea Breit händigte ihr im Rahmen einer kleinen Feierstunde die Ernennungsurkunde aus.

Frau Winkler trat im Jahr 1994 unter Berufung in das Richterverhältnis auf Probe beim Bayerischen Verwaltungsgericht München in den bayerischen Staatsdienst ein. 1997 wechselte sie in die Kommunalabteilung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern. Anschließend war sie ab September 2000 beim Landratsamt Freising als Juristische Staatsbeamtin tätig. 2002 wechselte sie erneut an das Bayerische

Staatsministerium des Innern und zum Jahresende in die Bayerische Staatskanzlei. 2006 wurde sie zur Richterin am Verwaltungsgericht beim Bayerischen Verwaltungsgericht München und im Jahr 2010 zur Richterin am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof in München berufen. Dort wurde sie im Juni 2012 zur EDV-beauftragten Richterin bestellt. Ende September 2022 erfolgte die Ernennung zur Vorsitzenden Richterin am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof in Ansbach.

Neben ihrer neuen Aufgabe als Vizepräsidentin übernimmt Frau Winkler auch den Vorsitz der 10. Kammer des Bayerischen Verwaltungsgerichts München, welche unter anderem für das Versammlungsrecht, das Presse- und Filmrecht sowie das kommunale Abgabenrecht zuständig ist.

Quelle: Pressemitteilung des Verwaltungsgerichts München

Andrea Erbslöh neue Vizepräsidentin des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg

Am 01.06.2023 hat die neue Vizepräsidentin des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg Andrea Erbslöh ihr Amt angetreten.

Frau Erbslöh wurde 1963 in Hannover geboren. Nach Abschluss ihrer juristischen Ausbildung begann sie im September 1994 ihre richterliche Laufbahn bei dem Verwaltungsgericht Berlin. Dort wurde sie im September 1997 zur Richterin am Verwaltungsgericht ernannt. Von Juli 2004 bis Dezember 2006 war sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin an das Bundesverfassungsgericht abgeordnet. Seit dem Jahr 2008 übernahm Frau Erbslöh beim Verwaltungsgericht Berlin zusätzlich zu ihren richterlichen Aufgaben die Funk-

tion der IT-Dezernentin. Im Januar 2009 wurde sie zur Vorsitzenden Richterin am Verwaltungsgericht und im Dezember 2021 zur Vorsitzenden Richterin am Oberverwaltungsgericht befördert. Sie leitet derzeit den unter anderem für Hochschul- und Gesundheitsrecht, Tierschutz, Staatsangehörigkeits- und Wohnrecht zuständigen 5. Senat sowie weitere Fachsenate.

Quelle: Pressemitteilung des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg

Neuer Präsident am Verwaltungsgericht Osnabrück ernannt

Am 12.05.2023 erhielt der Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Osnabrück Prof. Dr. Gert-Armin Neuhäuser von der Vizepräsidentin des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts Andrea Blomenkamp seine Ernennungsurkunde zum Präsidenten des Verwaltungsgerichts Osnabrück. Er tritt damit die Nachfolge des langjährigen Präsidenten Ulrich Schwenke an, der zum 01.05.2023 in den Ruhestand getreten ist.

Prof. Dr. Gert-Armin Neuhäuser wurde 1965 in Rinteln geboren. Nach dem Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Hannover und der absolvierten zweiten juristischen Staatsprüfung wurde er 1994 als Richter auf Probe in der niedersächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeit eingestellt und dem Verwaltungsgericht Osnabrück zugewiesen. Im August 1997 wurde er zum Richter am Verwaltungsgericht ernannt. Nach seiner Tätigkeit als parlamentarischer Referent des Niedersächsischen Landtags von

August 1997 bis Mai 1999 kehrte Herr Prof. Dr. Neuhäuser an das Verwaltungsgericht Osnabrück zurück. Im April 2001 erfolgte seine 13-monatige Abordnung an das Niedersächsische Landesjustizprüfungsamt als hauptamtlicher Prüfer. Im Anschluss war er wieder am Verwaltungsgericht Osnabrück tätig. Von November 2005 bis April 2006 war Herr Prof. Dr. Neuhäuser zum Zwecke der Erprobung an das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht abgeordnet. Dort wurde er dann auch im Oktober 2006 zum Richter am Oberverwaltungsgericht ernannt. Mit seiner Ernennung zum Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts Osnabrück im April 2009 kehrte er dorthin zurück. Im Januar 2020 wurde er an der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover zum Honorarprofessor bestellt.

Die Vizepräsidentin des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts Andrea Blomenkamp äußerte sich anlässlich

der Aushändigung der Ernennungsurkunde an den neuen Präsidenten des Verwaltungsgerichts Osnabrück:

"Mit Prof. Dr. Neuhäuser übernimmt ein besonders engagierter Kollege die Leitung des Gerichts, der mit den örtlichen Verhältnissen und den Anliegen aller Beschäftigten bestens vertraut ist und der sich seit Jahren als Vorsitzender des Verbandes der Niedersächsischen Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter e. V. für die gesamte Verwaltungsgerichtsbarkeit des Landes einsetzt."

Quelle: Pressemitteilung des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts

Helga Klingenmeier neue Vizepräsidentin des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße

Am 10.03.2023 wurde die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Helga Klingenmeier zur neuen Vizepräsidentin des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße ernannt. Sie tritt die Nachfolge des mit Ablauf des Januar 2023 in den Ruhestand getretenen Thomas Butzinger an, der das Amt des Vizepräsidenten seit 2019 innehatte und dabei seine Aufgaben wie zuvor schon als Richter und Kammervorsitzender am Verwaltungsgericht Neustadt engagiert sowie mit Umsicht, Gradlinigkeit, hoher fachlicher Kompetenz und nicht zuletzt auch einem gesunden Maß Empathie so erfüllt hat, dass er sich hohes Ansehen bei Verfahrensbeteiligten ebenso wie bei Kolleginnen und Kollegen erworben hat.

Aus der Vorderpfalz stammend begann Helga Klingenmeier ihre juristische Laufbahn 1978 in der Kurpfalz, als sie das juristische Studium in Mannheim aufnahm, das sie 1984 abschloss. Nach dem juristischen Vorbereitungsdienst in Baden-Württemberg trat sie zunächst 1987 in den Dienst beim Regierungspräsidium Stuttgart ein, bevor sie 1989 erstmals für zwei Jahre in die Verwaltungsjustiz zum Verwaltungsgericht Stuttgart wechselte. Nachdem sie noch für einige Monate auch beim Landratsamt Böblingen tätig geworden war, endete dann ihr Berufsweg im Ländle. Sie begab sich im April 1992 in ihre Pfälzer Heimat zurück und nahm den Justizdienst am Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße auf, dem sie - nur unterbrochen durch ihre sechsmonatige Abordnung an das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz im Jahr 1997 - bis heute treu geblieben ist. Im September 2017 wurde sie hier zur Vorsitzenden Richterin der 2. Kammer ernannt, die vor allem mit Ausländerrecht, Schul- und Hochschulrecht, Wohngeld- sowie Ausbildungsförderungsrecht und nicht zuletzt auch dem Richterrecht befasst ist. Im Laufe ihrer Tätigkeit hat sie seit 2003 auch die Aufgaben einer Medienreferentin übernommen. Neben ihren beruflichen Pflichten engagierte sie sich darüber hinaus in verschiedenen Funktionen über viele Jahre für die Belange der Richterkolleginnen und -kollegen. So war sie von 2006 bis 2022 Mitglied des örtlichen Richterrats und dabei insgesamt

12 Jahre auch dessen Vorsitzende. Dem Hauptrichterrat der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Rheinland-Pfalz gehörte sie von 2014 bis 2022, davon zuletzt vier Jahre als stellvertretende Vorsitzende, an. In der Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter in Rheinland-Pfalz ist sie zudem seit vielen Jahren als stellvertretendes Vorstandsmitglied tätig und hat hier auch die Aufgabe der Beauftragten für das BDVR-Rundschreiben übernommen.



Vizepräsidentin Helga Klingenmeier

Weinstraße

Peter Bender, Richter am Verwaltungsgericht, Neustadt an der



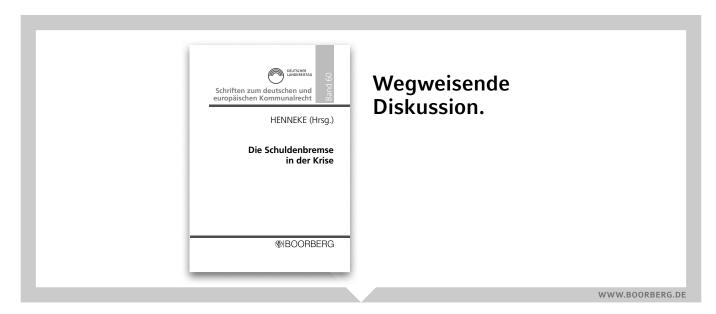
20. Deutscher Verwaltungsgerichtstag

Würzburg 2024

15. bis 17. Mai 2024

Congress Centrum Würzburg





Die Schuldenbremse in der Krise

Professorengespräch 2023 des Deutschen Landkreistages am 6./7.3.2023 im Kreishaus des Kreises Höxter

hrsg. von Professor Dr. Hans-Günter Henneke, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Landkreistages, Berlin, Mitglied des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Honorarprofessor an der Universität Osnabrück

2023, 292 Seiten, € 45,-

Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Band 60

ISBN 978-3-415-07477-4

Angesichts der in Deutschland und in der Europäischen Union seit 2020 horrend angewachsenen Verschuldung stehen die verfassungsrechtlichen Verschuldungsgrenzen und ihre Ausnahmen in Deutschland und Europa auf dem Prüfstand der Verfassungsgerichtsbarkeit, der Rechnungshöfe und der Politik.

Der Band behandelt eingehend alle relevanten Fragestellungen in rechtlicher und ökonomischer Hinsicht auf der europäischen Ebene ebenso wie in Bund, Ländern und Kommunen. Die aktuelle Rechtsprechung des BVerfG und der Verfassungsgerichte wird im Detail sorgfältig analysiert und bewertet.

Die Präsidenten des BRH und eines LRH geben umfassende Kommentierungen ab. Die Referenten aus Rechts- und Finanzwissenschaft stehen für fundiert aufbereitete Beiträge, die Diskussionsteilnehmer für eine facettenreiche und kritische Diskussion in verfassungsrechtlicher und rechtspolitischer Hinsicht.

