

# BDVR-Rundschreiben

Zeitschrift für die Verwaltungsgerichtsbarkeit

## Aus dem Inhalt

- Die Digitalisierung in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung. . . 4
- Wie künstliche Intelligenz Juristen bei der Arbeit unterstützen kann. . . 7
- Berufungszulassung im Würgegriff der Rechtsprechung?. . . 8

# 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 Schneiderei, Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin

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

**Manuskripte und Zuschriften an** | RiOVG Markus Rau, Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, Telefon: 030/90149-8729, 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, Kronenstr. 73, 10117 Berlin, finanzen@bdvr.de

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

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

**Erscheinungsweise** | viermal jährlich

**Bezugspreise** | Jahresbezugspreis im Abonnement EUR 106,- 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 1 | 2024

<b>VORWORT</b> .....	3
<b>VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT</b>	
Die Digitalisierung in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung 2022/23 .....	4
Dokumentenverarbeitung erleichtern – Wie Künstliche Intelligenz Juristen bei der Arbeit unterstützen kann .....	7
Berufungszulassung im Würgegriff der Rechtsprechung? .....	8
Geschäftsverteilungsplan des Bundesverwaltungsgerichts für das Jahr 2024 .....	17
<b>EUROPA</b>	
Interview mit Sylvain Mérenne, Präsident der Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter (Association of European Administrative Judges – AEAJ) .....	18
Programm der Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter 2024 .....	22
<b>AUS DEN VERBÄNDEN</b>	
Mitgliederversammlung des BDVR e.V. und des Deutscher Verwaltungsgerichtstag e.V. am 09. und 10.11.2023 in Berlin .....	23
Stellungnahme des BDVR vom Oktober 2023 .....	24
Stellungnahme des BDVR vom November 2023 .....	27
Neuer Vorstand des Landesverbands Baden-Württemberg .....	28
Neuer Vorstand in Bremen .....	29
Fortbildungsveranstaltung der Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter Rheinland-Pfalz .....	30
Neuer Vorstand des VRV Sachsen-Anhalt gewählt .....	30
<b>PERSONALIA</b> .....	31

### Information zu den nächsten Ausgaben

Abgabeschluss für in der Ausgabe 2/2024 erscheinende Beiträge und Artikel ist der 10. April 2024. Abgabeschluss für die Ausgabe 3/2024 ist der 10. Juni 2024. Artikel und Fotos bitte per E-Mail an redaktion@bdvr.de.



Liebe Leserinnen und Leser,

es sind nur noch wenige Wochen bis zum großen Verwaltungsgerichtstag in Würzburg vom 14. bis 17. Mai! Sowohl die Arbeitskreise zu unterschiedlichen verwaltungsrechtlichen Fragestellungen – vom Versammlungsrecht bis zum Einsatz von KI – als auch das Rahmenprogramm versprechen eine interessante und abwechslungsreiche Tagung. Der neue Präsident der Vereinigung europäischer Verwaltungsrichterrinnen und Verwaltungsrichter (VEV) wird den Arbeitskreis Poland, the EU and the Rule of Law leiten. Wir haben mit ihm über seinen persönlichen Werdegang, seine Begeisterung für die Zusammenarbeit mit europäischen Kolleginnen und Kollegen und die großen Herausforderungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa gesprochen. Das Interview finden Sie in der aktuellen Ausgabe. Wer von Herausforderungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit spricht, kommt um die Themen Digitalisierung und künstliche Intelligenz nicht herum. Beiträge zu beiden Themen finden Sie in diesem Heft. Mit der Digitalisierung in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung aus den Jahren 2022 und 2023 befasst sich

Dr. Ulrich aus Karlsruhe. Die Physikerin Dr. Maria Börner erörtert das Thema Künstliche Intelligenz zur Unterstützung bei der Dokumentenverarbeitung.

Daneben finden Sie einen Aufsatz zu dem immer wieder aktuellen Thema der Berufungszulassung mit einem interessanten Vergleich der Zulassungspraxis der einzelnen Oberverwaltungsgerichte bzw. Verwaltungsgerichtshöfe.

Der BDVR ist weiter rechtspolitisch aktiv: Aktuelle Stellungnahmen zur Digitalisierung der Justiz und zu der Förderung des Einsatzes von Videokonferenztechnik finden Sie auf unserer Homepage. Wir freuen uns über Ihr Interesse und Ihre Unterstützung!

Viel Freude beim Lesen wünschen Ihnen  
Karoline Bülow und Robert Seegmüller

**Karoline Bülow**

**Robert Seegmüller**

## Die Digitalisierung in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung 2022/23

### I. Die elektronische Verwaltungsakte

Der Beschluss des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 07.12.2022 – 3 K 2295/22 – sowie der Beschluss des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 21.01.2023 – A 19 K 304/23 – setzen sich beide u. a. mit den Anforderungen der elektronischen Behördenaktenführung sowie der Aktenvorlage auseinander, der Beschluss des Verwaltungsgerichts Freiburg im Rahmen eines Konkurrentenstreitverfahrens um eine Dienstpostenbesetzung, der Beschluss des Verwaltungsgerichts Karlsruhe in einem Dublin-Verfahren.

#### 1. Die Pflicht zur Aktenvorlage

§ 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO verpflichtet die Behörde zur Vorlage der Akte. Diese Vorlagepflicht wird durch die Aktenanforderung durch das Gericht ausgelöst.<sup>1</sup> Hierbei ist die Akte im Original vorzulegen.<sup>2</sup> Dies bedeutet bei einer Behördenakte in Papierform, dass das Papieroriginal dem Gericht vorzulegen ist. Der Vorlagepflicht hinsichtlich einer Papierakte wird nicht genügt, wenn diese Akte für die Übermittlung an das Gericht eingescannt und (nur) das Scanprodukt übermittelt wird. Wird die Behördenakte in elektronischer Form geführt, ist in den Blick zu nehmen, dass die digitale Welt kein „Original“ im Sinne der analogen Welt kennt. Hier werden stets digitale Kopien übermittelt, die zudem in unterschiedliche Formen und Formate überführt werden können. Im Idealfall wird die elektronische Behördenakte in Form von Einzeldokumenten samt Metadaten und einem vom Gericht auslesbaren Strukturdatensatz übermittelt.<sup>3</sup> Derzeit scheitert diese Form der Übermittlung oft noch an den unterschiedlichen Standards, die Behörden und Gerichte für die elektronische Aktenführung verwenden.<sup>4</sup> Als Alternative werden die Behördenakten in Form eines oder mehrerer PDF-Bänder übermittelt. Zu beachten ist, dass § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO in der Fassung ab dem 01.01.2024 verlangt, dass elektronische Behördenakten, soweit technisch möglich, als digital durchsuchbare Dokumente vorzulegen sind,<sup>5</sup> um u. a. die Suche nach Schlagwörtern zu erleichtern.<sup>6</sup> Eine mögliche weitere Form der Aktenführung ist die hybride Aktenführung, bei der die jeweilige Akte sowohl teils in elektronischer Form als auch teils in Papierform geführt wird. In diesem Fall erfordert die vollständige Aktenführung, dass beide Teile vorgelegt werden.<sup>7</sup> Die Art und Weise der Aktenführung steht weitestgehend im Organisationsermessen der Behörden. Weist die Aktenführung selbst Mängel auf, ist die Vorlagepflicht aus § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO erfüllt, wenn die mangelhaft geführte Akte vollständig übermittelt wurde.<sup>8</sup>

In dem Verfahren A 19 K 304/23 scheint sich die Beklagte selbst nicht bewusst gemacht zu haben, ob sie eine hybride Akte mit (auch) Papierbestandteilen führt oder eine rein

elektronische Akte. Im Fall einer hybriden Aktenführung hat sie ihrer Aktenvorlagepflicht nach § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO nicht genügt, nachdem sie vom Gericht ausdrücklich zur Vorlage der „vollständigen und nummerierten Originalakten – einschließlich Zustellungsnachweisen“ aufgefordert worden war. Der Beschluss des Verwaltungsgerichts Karlsruhe weist auch darauf hin, dass bei einer hybriden Aktenführung zudem ein gravierender Mangel gegeben ist, wenn anhand der einzelnen Teile der Akte – vorliegend anhand des elektronischen Aktenteils – nicht erkennbar ist, dass es sich nicht um die vollständige Akte handelt und noch weitere Aktenbestandteile existieren.

Im Verfahren 3 K 2295/22 des Verwaltungsgerichts Freiburg haben sich Mängel in der elektronischen Aktenführung gezeigt. Wesentliche Vorgänge des in Streit stehenden Auswahlverfahrens sind nicht in die Verwaltungsakte gelangt, die zudem offenbar auch teilweise erst im Rahmen der Vorlage an das Gericht zusammengestellt wurde.<sup>9</sup> Auch dieser Fall gibt Anlass zu einem Hinweis auf die Bedeutung der Überprüfbarkeit der Vollständigkeit der vorgelegten Akte, die bei der Papierakte regelmäßig durch die fortlaufende Paginierung der einzelnen Seiten der Akte gewährleistet ist und bei elektronischer Aktenführung auch auf andere Weise sichergestellt werden kann.<sup>10</sup> Erst dies ermöglicht dem Gericht, zu unterscheiden, ob es eine mangelhaft geführte Akte erhalten hat oder die Vorlagepflicht des § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO nicht

- 1 In der Regel geschieht dies durch eine Aufklärungsverfügung, alternativ durch einen förmlichen Beweisbeschluss (vgl. insoweit zum Vorlagerechtsstreit: *Schübel-Pfister*, in: Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 99 Rn. 6 m. w. N.). Zu den Fällen der Aktenübermittlung ohne Anforderung im Asylverfahren vgl. § 36 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. Abs. 1 AsylG.
- 2 *Schübel-Pfister* (Fn. 3), § 99 VwGO Rn. 10; *Stuhlfauth*, in: Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth/von Albedyll, VwGO, 8. Auflage 2021, § 99 Rn. 6.
- 3 Diese Form ermöglicht es, die einzelnen Elemente der Behördenakte gezielt anzuwählen sowie Einzeldokumente wie Ausgangs- und Widerspruchsbescheid herauszufiltern.
- 4 Bei den Behörden kommt i. d. R. xdoema zum Einsatz, während die Gerichte XJustiz als Standard einsetzen.
- 5 Die Neuregelung wurde durch das Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich vom 14.03.2023 eingefügt, BGBl. I 2023 Nr. 71.
- 6 So die Gesetzesbegründung in BT-Drs. 20/5570, S. 18f.
- 7 Zum Risiko der unvollständigen Aktenvorlage bei der hybriden Aktenführung vgl. *Berlit*, NVwZ 2015, 197, 198.
- 8 Zur Vorlagepflicht auch fehlerhafter und unvollständiger Akten: *Berlit*, JurPC-Web-Dok. 0176/2015 Abs. 43.
- 9 VG Freiburg, Beschl. v. 07.12.2022 – 3 K 2295/22 – (S. 425).
- 10 Vgl. OVG NRW, Beschl. v. 17.12.2018 – 1 A 203/17 – juris.

vollständig erfüllt wurde. Im letztgenannten Fall kann das Gericht durch eine Hinweisverfügung auf die vollständige Aktenvorlage hinwirken.

## 2. Die (besonderen) Anforderungen an die elektronische Behördenaktenführung

Die Pflicht der Behörde, überhaupt Akten zu führen (sog. Gebot der Aktenmäßigkeit), wird von § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO vorausgesetzt. Sie ergibt sich aus der Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz und der aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Pflicht zur Objektivität.<sup>11</sup> Die Behördenakte erfüllt dabei mehrere Funktionen, u. a. die Sicherung gesetzmäßigen Verwaltungshandelns; sie ist weiter die Grundlage für die Wahrnehmung der Rechts- und Fachaufsicht und dient der parlamentarischen Kontrolle des Verwaltungshandelns. In Bezug auf die gerichtliche Kontrolle ermöglicht sie dem Gericht, eine angegriffene Behördenentscheidung eigenständig nachzuziehen. Je nach zugrunde liegendem Verwaltungsvorgang kommen konkrete weitere Funktionen hinzu. So wird in dem Beschluss des Verwaltungsgerichts Freiburg vom 07.12.2022 ausgeführt, dass im Bewerberauswahlverfahren nur durch eine schriftliche Fixierung der wesentlichen Auswählerwägungen ein Mitbewerber in die Lage versetzt wird, sachgerecht darüber befinden zu können, ob er die Entscheidung des Dienstherrn hinnehmen soll oder ob Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen den Anspruch auf faire und chancengleiche Behandlung seiner Bewerbung bestehen und er gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen will. Die erforderliche Kenntnis kann sich der unterlegene Mitbewerber durch eine Akteneinsicht gemäß § 29 Abs. 1 Satz 1 (L)VwVfG verschaffen. All dies verpflichtet die Behörde, den wesentlichen sachbezogenen Geschehensablauf objektiv, vollständig, nachvollziehbar und wahrheitsgemäß zu dokumentieren (sog. Gebote der Aktenverständlichkeit, Aktenwahrheit, Aktenvollständigkeit und Aktenbeständigkeit).<sup>12</sup> Ebenso wie die Papierakte hat auch eine elektronische Behördenakte alle genannten Anforderungen zu erfüllen.<sup>13</sup> Insoweit ergeben sich für die elektronischen Formen der Aktenführung keine Besonderheiten.

Sowohl das Verwaltungsgericht Freiburg als auch das Verwaltungsgericht Karlsruhe verweisen darüber hinaus darauf, dass bei der elektronischen Aktenführung „durch den Einsatz geeigneter technischer Anwendungen und flankierender organisatorischer Regelungen“ sicherzustellen ist, dass alle genannten Anforderungen erfüllt werden (können). Diese Anforderung findet sich als einfachrechtliche Vorgabe auch in den E-Government-Gesetzen von Bund und Land. § 6 Satz 3 EGovG des Bundes gibt vor, dass durch geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen nach dem Stand der Technik sicherzustellen ist, dass die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung eingehalten werden; nach § 6 Abs. 3 Satz 1 EGovG Baden-Württemberg sind durch geeignete technisch-organisatorische Maßnahmen gemäß dem Stand der Technik u. a. die Integrität und Authentizität, die kurzfristige Verfügbarkeit und die Vertraulichkeit der Akte und die Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung sicherzustellen. Die sich hieraus ergebenden Anforderungen an die Software zur Führung einer elektronischen Behördenakte geht deutlich über eine reine Dateiablage elektronischer Dokumente hinaus.<sup>14</sup> Rein organisatorische Anweisungen zur

Einhaltung der genannten Anforderungen sind bei der elektronischen Aktenführung nicht hinreichend, wenn diese keine Entsprechung in der konkreten Softwareumsetzung des Behördenaktenverwaltungsprogramms finden. Der Beschluss des Verwaltungsgerichts Freiburg gibt hierfür weiterführende Hinweise, indem er auf den Bericht der Arbeitsgruppe Elektronische Verwaltungsakte „Anforderungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit an die Führung elektronischer Verwaltungsakten – eine Orientierungshilfe“ vom 18.02.2011<sup>15</sup> und auf das Positionspapier „Aktenführung und E-Akte“ der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 01.09.2020<sup>16</sup> verweist.

Entscheidungen wie die vorliegenden sind umso wichtiger, weil die Umsetzung der rechtsstaatlichen Anforderungen in Programmzeilen Zeit benötigt. Anders als rein organisatorische Regelungen, die unmittelbar umgesetzt werden können, erfordert die Berücksichtigung der rechtsstaatlichen und einfachrechtlichen Vorgaben bei einer Software für die elektronische Aktenführung der Konzeption, Programmierung, Pilotierung und Einführung. Diese Vorgaben sollten möglichst bereits in der Entwicklungsphase der Software Berücksichtigung finden. Die erst nachträgliche Implementierung in eine bereits fertiggestellte Software dauert erfahrungsgemäß länger und ist teurer.

## II. Die Beweiskraft gescannter öffentlicher Urkunden nach § 371 b ZPO

Der Beschluss des Verwaltungsgerichts Karlsruhe im Verfahren A 19 K 304/23<sup>17</sup> befasst sich weiter mit der Beweiskraft einer für die elektronische Behördenakte eingescannten Postzustellungsurkunde.

Eine Postzustellungsurkunde begründet als öffentliche Urkunde gemäß § 98 VwGO i. V. m. § 418 Abs. 1 ZPO vollen Beweis der darin bezeugten Tatsachen. Zwar ist der Gegenbeweis möglich, erfordert aber den vollen Beweis des Gegenteils, d. h. der Unrichtigkeit der jeweiligen Zustellungsurkunde.<sup>18</sup> Dies gilt zunächst nur für die Originalurkunde in Papierform.<sup>19</sup> Der Beschluss des Verwaltungsgerichts Karlsruhe weist darauf hin, dass die Beweisregel nicht automatisch auch auf den Scan einer Postzustellungsurkunde in einer elektronischen Behördenakte übergeht. Insoweit greift die Sonderregelung des § 371 b ZPO, die gleichfalls über § 98 VwGO in verwaltungsgerichtlichen Verfahren Anwendung

11 BVerfG, Beschl. v. 14.07.2016 – 2 BvR 2474/14 – StV 2017, 361 Rn. 19 und v. 06.06.1983 – 2 BvR 244, 310/83 –, beide juris.

12 BVerfG, Beschl. v. 14.07.2016 – 2 BvR 2474/14 – juris; BVerwG, Beschl. v. 16.03.1988 – 1 B 153.87 – juris; VGH BW, Urt. v. 12.07.2018 – 2 S 143/18 – juris Rn. 84.

13 *Berlit*, JurPC Web-Dok. 136/2022, Abs. 77.

14 Vgl. zu diesem plastischen Beispiel die Anmerkung von *Müller* zu OVG NRW, Beschl. v. 17.12.2018, NVwZ 2019, 576.

15 Jur-PC 2011, Web.-Dok. 66/2011.

16 Abrufbar unter: [https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/ver%C3%9C%20B6ffentlichungen\\_brh\\_lrh/positionspapier\\_eAkte.html](https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/ver%C3%9C%20B6ffentlichungen_brh_lrh/positionspapier_eAkte.html).

17 VBIBW 2023, 431.

18 BVerfG, Beschl. v. 20.02.2002 – 2 BvR 2017/01 – juris.

19 Für öffentliche elektronische Dokumente gilt § 371 a Abs. 3 ZPO.

findet. Danach erstrecken sich die Beweiskraftregeln einer öffentlichen Urkunde dann auf das durch Einscannen erzeugte elektronische Dokument, wenn die öffentliche Urkunde zum einen nach dem Stand der Technik von einer öffentlichen Behörde oder von einer mit öffentlichem Glauben versehenen Person übertragen wurde und zum anderen die Bestätigung vorliegt, dass das elektronische Dokument mit der Urschrift bildlich und inhaltlich übereinstimmt. Ausführliche Hinweise für einen Scanvorgang „nach dem Stand der Technik“ finden sich in der Technischen Richtlinie Rechtssicheres Scannen (TR-RESISCAN) des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik.<sup>20</sup> Die zusätzlich erforderliche Bestätigung der Übereinstimmung umfasst bei mehrfarbigen Urschriften auch die farbliche Identität.<sup>21</sup>

Im zu entscheidenden Dublin-Verfahren des Verwaltungsgerichts Karlsruhe war hinsichtlich des Scans der Postzustellungsurkunde keine der Voraussetzungen des § 371 b ZPO erfüllt. Die Entscheidung weist zudem darauf hin, dass dies regelmäßig bei den derzeitigen elektronischen Akten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge nicht der Fall ist.

### III. Die elektronische Einreichungspflicht bei der Disziplinarklage

Im disziplinarrechtlichen Urteil DB 11 K 2236/22 vom 10.02.2023 hat sich das Verwaltungsgericht Freiburg u. a. mit dem elektronischen Rechtsverkehr befasst.

§ 55 d Satz 1 und 2 VwGO verpflichtet seit dem 01.01.2022 sogenannte professionelle Einreicher zur elektronischen Kommunikation mit den Verwaltungsgerichten. Auch wenn Satz 1 der Regelung die bestimmenden Schriftsätze nicht ausdrücklich aufführt, sind diese nach einhelliger Auffassung mit umfasst, sodass eine Klage vom verpflichteten Personenkreis grundsätzlich in elektronischer Form erhoben werden muss.<sup>22</sup> Für die Disziplinarklage nach dem Bundesdisziplinargesetz regelt § 52 Abs. 1 Satz 1 BDG, dass diese schriftlich zu erheben ist. Im Bundesdisziplinargesetz selbst findet sich demgegenüber keine ausdrückliche Regelung zur Klageerhebung in elektronischer Form. § 3 BDG normiert jedoch eine entsprechende Anwendung u. a. der Bestimmungen der Verwaltungsgerichtsordnung, soweit diese nicht zu den Regelungen im Bundesdisziplinargesetz in Widerspruch stehen oder soweit dort etwas anderes bestimmt ist. Das Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg stellt klar, dass § 55 d VwGO über § 3 BDG Anwendung findet,<sup>23</sup> weil die hier vorgeschriebene elektronische Form als Unterform zur Schriftform nicht im Widerspruch zum Schriftformerfordernis in § 52 Abs. 1 Satz 1 BDG steht.<sup>24</sup>

Der Fall gab ferner Anlass zu Ausführungen hinsichtlich der Anforderungen von § 55 a Abs. 3 Satz 1 VwGO. Danach muss bei der elektronischen Einreichung das elektronische Dokument entweder mit einer qualifizierten elektronischen Signatur der verantwortenden Person versehen sein oder von der verantwortenden Person signiert und auf einem sicheren Übermittlungsweg eingereicht worden sein. In der obergerichtlichen Rechtsprechung ist geklärt, dass die nach der zweiten Variante erforderliche einfache Signatur bei personenbezogenen elektronischen Postfächern – wie beim besonderen elektronischen Anwaltspostfach – vom Postfach-

inhaber selbst stammen muss.<sup>25</sup> Bei fehlender Identität ist eine qualifizierte elektronische Signatur auch bei Verwendung eines sicheren Übermittlungswegs erforderlich. Für das besondere elektronische Behördenpostfach gilt dies nicht, denn bei diesem handelt es sich – anders als bei dem besonderen elektronischen Anwaltspostfach – nicht um ein persönliches Postfach, das ausschließlich für ein bestimmtes Mitglied der Rechtsanwaltskammer und damit für eine einzige natürliche Person eingerichtet wird. Eine Behörde handelt ausschließlich durch ihre Vertreter und stattet diese für Handlungen im elektronischen Rechtsverkehr gemäß § 8 Abs. 1 bis 3 ERVV mit Zertifikaten und Passwörtern für den Zugang zum besonderen elektronischen Behördenpostfach aus.<sup>26</sup> Bei der Übermittlung elektronischer Dokumente durch einen mit Zertifikat versehenen Zugangsberechtigten gemäß § 8 ERVV aus einem besonderen elektronischen Behördenpostfach genügt daher stets dessen einfache Signatur.<sup>27</sup>

Bei Disziplinarclagen ist weiter zu berücksichtigen, dass das Gericht nach § 55 Abs. 2 BDG wesentliche Mängel u. a. der Klageschrift unberücksichtigt lassen kann, die nicht innerhalb der Frist nach Absatz 1 vom Beamten geltend gemacht wurden. Dies dürfte auch für die Anforderungen der elektronischen Klageschrift nach § 3 BDG i. V. m. § 55 a Abs. 1 bis 6 VwGO gelten.<sup>28</sup>

---

**Dr. Carsten Ulrich**, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht, Karlsruhe. Der Beitrag wurde zuerst in *VBIBW 10/2023 S. 403 ff.* veröffentlicht.

---

- 20 Vgl. hierzu: [https://www.bsi.bund.de/DE/Service-Navi/Presse/Alle-Meldungen-News/Meldungen/TR-Resiscan\\_Handlungshilfe\\_200731.html](https://www.bsi.bund.de/DE/Service-Navi/Presse/Alle-Meldungen-News/Meldungen/TR-Resiscan_Handlungshilfe_200731.html); vgl. allgemein zu den Anforderungen des Scanprozesses die Besprechung der Entscheidung A 19 K 304/23 von Müller, NVwZ 2023, 651.
- 21 Vgl. hierzu die Gesetzesbegründung in BT-Drs. 17/12634, S. 34, die zugleich darauf verweist, dass geringfügige technisch bedingte Abweichungen in Größe und Farbe hinzunehmen sind, soweit sie den beweisrelevanten Inhalt der Urschrift nicht beeinträchtigen.
- 22 Vgl. Hoppe, in: Eyer mann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 55 d Rn. 2 m. w. N.
- 23 VG Freiburg, Urt. v. 10.02.2023, VBIBW 2023, 427 unter Verweis auf Schmiemann, in: Schütz/Schmiemann, Disziplinarrecht des Bundes und der Länder, 16. EL 07.2022, BDG § 3 Rn. 7; Wittkowski, in: Urban/Wittkowski, BDG, 2. Aufl. 2017, § 3 Rn. 7; Gansen, in: Gansen, Disziplinarrecht in Bund und Ländern, Stand November 2019, BDG § 3 Rn. 8.
- 24 Vgl. zum § 55 a Abs. 1 VwGO als Unterfall des Schriftformerfordernisses des § 81 Abs. 1 Satz 1 VwGO: BVerwG, Urt. v. 25.01.2021 – 9 C 8.19 – juris Rn. 32 ff.
- 25 BVerwG, Beschl. v. 12.10.2021 – 8 C 4.21 – juris; BSG, Beschl. v. 16.02.2022 – B 5 R 198/21 B – juris; BGH, Beschl. v. 30.03.2022 – XII ZB 311/21 – juris; BAG, Beschl. v. 05.06.2020 – 10 AZN 53/20 – juris.
- 26 BVerwG, Beschl. v. 12.10.2021 – 8 C 4.21 – juris Rn. 11; VGH BW, Beschl. v. 04.03.2019 – A 3 S 2890/18 – juris.
- 27 VG Freiburg, Urt. v. 10.02.2023, VBIBW 2023, 430, 431.
- 28 Vgl. zur Anwendbarkeit der entsprechenden Regelung in § 56 SächsDG bei fehlender Unterschrift der Disziplinarclage: BVerwG, Urt. v. 23.04.2020 – 2 C 21.19 – juris.

# Dokumentenverarbeitung erleichtern – Wie Künstliche Intelligenz Juristen bei der Arbeit unterstützen kann

Der Einsatz von Künstlicher Intelligenz innerhalb der Justiz und im öffentlichen Sektor wird aufgrund des stark steigenden Arbeitsaufkommens immer dringlicher. Ein kontrollierter und sicherer Einsatz von künstlicher Intelligenz kann Arbeitsprozesse beschleunigen und eine nachhaltige Digitalisierung ermöglichen.

Die stetig steigende Arbeitsbelastung pro Mitarbeitenden ist in nahezu allen Arbeitsbereichen sichtbar. Massenverfahren werden zu einem immer größeren Problem für Juristen allgemein, insbesondere aber für Richter:innen (siehe Stellungnahme Deutscher Richterbund aus dem Jahr 2022). Beispiele für Massenverfahren sind z. B. die Schadensersatzansprüche bei Dieselfahrzeugen oder die Geltendmachung von Fluggastrechten. Dabei sorgen KI-unterstützte Onlineplattformen für ein immer größer werdendes Klageaufkommen in immer kürzerer Zeit. Hinzu kommt, dass oftmals die gleichen Schriftsätze verwendet werden, ohne den Einzelfallbezug zu betrachten. Es entstehen umfangreiche Schriftsätze mit vielen Anlagen und massenweisen Seiten, bei denen nur ein kleiner Teil der Anlage für den Fall relevant ist. Solche Fälle können zumeist schon jetzt standardisiert verarbeitet werden. All das muss innerhalb gesetzter Fristen erledigt werden und so steigt neben der meist monotonen Arbeit die Arbeitsbelastung. Zusätzlich zum Fachkräftemangel ist das eine Kombination, welche die Juristen stark herausfordert und belastet.

Abhilfe kann hier durch Künstliche Intelligenz (KI) geschaffen werden, indem das Prozessmanagement erleichtert wird. Dabei sind Massenverfahren prädestiniert für Anwendungen mit Künstlicher Intelligenz, denn hier treten gehäuft immer wieder gleiche oder ähnlich gelagerte Fälle auf, die standardisiert bearbeitet werden. Eine hervorragende Grundlage zur Erstellung einer Künstlichen Intelligenz, die dann sogar unterstützend tätig sein kann, indem sie Dokumente analysiert und aufarbeitet. Da es sich um Textdokumente handelt, können hier Techniken aus der Textverarbeitung (Natural Language Processing, kurz NLP) genutzt werden.

Künstliche Intelligenz kann dabei für unterschiedliche Zwecke genutzt werden. Zum einem kann eine semantische Textanalyse stattfinden, welche die Texte lesen und am Ende eine Zusammenfassung schreiben oder auch Informationen aus einem Text herausfiltern und Kategorien zuordnen kann (Name Entity Recognition, kurz NER). So können PDF-Dateien, gescannte Dokumente oder XJustiz-Dateien analysiert werden und Kategorien zugeordnet werden (Klageformblatt, Antwortformblatt, Urteil, Rechtsgebiet ...). Eine effiziente Zuordnung zu den zuständigen Personen, Akten oder Datenbanken kann dann automatisiert stattfinden. In diesem Prozess können auch sogenannte Schlagwörter herausgefiltert werden und den Dokumenten zugeführt werden, was bei einer späteren Suchanfrage eine große Unterstützung sein kann.

Des Weiteren können Verfahrens- und Prozessinformationen aus Dokumenten extrahiert werden, wie z. B. Beteiligte

mit Namen und Adressen, der Streitwert, Sachgebiet und das Aktenzeichen. Basierend auf diesen Informationen kann neben der Akten Zuordnung auch eine Fallübersicht erfolgen, die es Juristen erlaubt einen schnellen Überblick zu erhalten. Hat man erst einmal die Verfahrens- und Prozessinformationen herausgefiltert, können diese auch nach Bedarf ersetzt werden und zur Anonymisierung/Pseudonymisierung der Urteile genutzt werden. Aktuell werden nur bis zu ca. 5 % der Urteile anonymisiert und veröffentlicht, denn die manuelle Anonymisierung ist zeitaufwendig und trotz aller Sorgfalt können auch hier Fehler entstehen. Eine KI-Unterstützung könnte mit einer ähnlichen oder sogar besseren Trefferquote an zu anonymisierenden Informationen weitaus schneller agieren. Anonymisierte Urteile können dann in einem zusätzlichen Schritt die Basis weiterer KI-Innovationen sein, welche die Richterschaft noch einmal mehr unterstützen kann.

Der Vorteil der KI-gestützten Dokumentaufarbeitung ist, dass sich der Anwendungsfall auf alle juristischen Personen bezieht. Dabei kann künstliche Intelligenz nicht nur eine starke Arbeitserleichterung für Richter:innen sein, sondern auch in Notariaten und Anwaltskanzleien effizienzsteigernd genutzt werden. Ist z. B. die Dokumentenaufarbeitung direkt an die elektronischen Postfächer (beA, beN) angeschlossen, kann dann eine effiziente Veraktung, Dokumentenzuordnung und -suche erfolgen. Das führt zu einer enormen Erleichterung der Arbeitsprozesse und erhöht den Digitalisierungsgrad juristischer Prozesse. Dabei kann man feststellen, dass die Anforderungen an die KI-Technologie von Seiten der Kanzleien, Notariate und Gerichte sehr ähnlich gelagert sind. Technologische KI-Insellösungen können somit vermieden werden, und der Fokus kann und sogar muss auf die Adaptierbarkeit an unterschiedliche Systeme gelegt werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der gezielte Einsatz künstlicher Intelligenz die Herausforderungen der steigenden Arbeitsbelastung im juristischen Bereich angehen kann. Die Automatisierung von Massenverfahren, die semantische Textanalyse und die Extraktion von Verfahrensinformationen bieten eine effiziente Lösung, um Arbeitsprozesse zu beschleunigen und Fehler zu minimieren. Dies ermöglicht nicht nur Richtern, sondern auch Notaren und Anwälten eine effektivere und nachhaltige Dokumentenverarbeitung in einer Zeit, in der der Bedarf an Entlastung dringender denn je ist.

---

**Dr. Maria Börner**, KI-Expertin für die Bereiche Legal Tech, Justiz und Ethik, Business Development AI bei Westernacher Solutions, Leiterin der KI-Expertengruppe des Legal Tech Verbandes, Leiterin des Berlin Teams von Women in AI.

Der Artikel erschien zuerst in NJW 47/23, IT-Special – Branchencheck: Legal Tech Tools für Kanzleien.

---

# Berufungszulassung im Würgegriff der Rechtsprechung?

## Grundsätzliches und Aktuelles zu § 124 Abs. 2 VwGO<sup>1</sup>

### I. Grundsätzliches und Ausgangsproblematik

#### 1. Vorbemerkung

Die Bezeichnung „Würgegriff“ wurde bewusst verwendet, um mit einer drastischen Formulierung auf die besondere und besonders belastende Problematik aufmerksam zu machen, die das Berufungszulassungsrecht der VwGO in der Anwendungspraxis kennzeichnet:

Dem Präsidenten des OVG Bremen bin ich sehr dankbar dafür, dass er mir nach vorheriger Einwilligung der Präsidentinnen und Präsidenten der OVG/VGH die Zulassungsquoten der Berufungsfälle in den einzelnen Bundesländern zur Verfügung stellte.

2022 wurden in der Bundesrepublik Deutschland von den Verwaltungsgerichten 20.817 allgemeine Verfahren (ohne Asylverfahren) durch Urteil oder Gerichtsbescheid erledigt, von denen in 832 Fällen (auch teilweise) die Berufung zugelassen wurde, sodass lediglich 4 % aller verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen die von Amts wegen zu prüfende Berufung zugelassen haben. Bei den OVG/VGH wurden von 5.466 Zulassungsanträgen 794 Berufungen zugelassen, sodass sich für die Zulassungsanträge in den allgemeinen Verfahren (ohne Asylverfahren) eine Zulassungsquote in Höhe von 14,5 % ergibt.

Bei Einbeziehung der Zulassungsquote für Asylverfahren verringert sich die Zulassungsquote auf 10,2 %.

Das heißt für die Frage nach Zulassung der Berufung, dass mit einer Berufungszulassung durch die erstinstanzlichen Gerichte nur mit einer Zulassungsquote von 4 % zu rechnen ist, und mit einer Zulassungschance – jedenfalls in den allgemeinen Verfahren – für die Zulassung der Berufung lediglich in Höhe von 14,5 % gerechnet werden kann. Das sind allerdings die statistischen Durchschnittszahlen, die Zulassungszahlen selbst weisen in den einzelnen Bundesländern erhebliche Unterschiede auf.

Dies gilt sowohl für die Zulassungen durch die Verwaltungsgerichte als auch für die erfolgreichen Zulassungsentscheidungen der OVG/VGH. Die Zulassungsquoten bei den Verwaltungsgerichten schwanken von 0,0 % in Sachsen-Anhalt und 10,5 % in Thüringen, wobei in verschiedenen Ländern die Zulassungsquoten mit 0,2, 0,6, 1,0, 1,3, 1,4 und 2,5 so erschreckend niedrig liegen, dass schon fast von vernachlässigenden Größenordnungen gesprochen werden kann. Aber auch die Zulassungsquoten durch die OVG/VGH weisen einen breiten Rahmen aus, wenn die niedrigste Zulassungsquote in Hessen 5,3 % beträgt und die höchste in Thüringen bei 27,1 % liegt.

Der Grund hierfür liegt in den unterschiedlichen Anforderungen an das Vorliegen der Voraussetzungen der Berufungszulassungsgründe nach § 124 Abs. 2 VwGO. Diese Spreizung der Quoten von der niedrigsten bis zu der höch-

sten Zulassungsquote um ungefähr das Fünffache weckt Zweifel an der Rechtmäßigkeit der gerichtlichen Entscheidungspraxis im Zulassungsrecht, wenn der Eindruck entsteht, dass sich die Chance auf Zulassung einer Berufung nach Bundesländern unterschiedlich darstellt. Das hiervon getragene Unbehagen erfasst auch Teile der Richterschaft, wie in Hintergrundgesprächen deutlich wurde. Hinzu kommt, dass es sogar auch innerhalb der OVG/VGH starke Unterschiede bei den Zulassungsquoten zwischen den einzelnen Senaten gibt, was die Situation noch unübersichtlicher macht.

#### 2. Auswirkungen auf die anwaltliche Praxis

Für die anwaltliche Praxis hat diese Situation schwerwiegende Auswirkungen.

Wenn durch die aktuelle Praxis dem Versuch entgegen gewirkt wird, dass mit lockerer Hand und schwacher Begründung im Vertrauen auf den Amtsermittlungsgrundsatz versucht wird, den Suspensiv-Effekt der Berufung auszunutzen, ist völlig in Ordnung und dient nachhaltig dem mit der Schaffung der Berufungszulassung verfolgten Ziel der Verfahrensökonomie und der Entlastung der Gerichte und der Förderung der Konzentration auf wichtige Entscheidungen durch die OVG/VGH und auch der „Filterfunktion“ der OVG/VGH für die Revisionsverfahren beim Bundesverwaltungsgericht.

Aber angesichts der niedrigen Zulassungsquoten, bei denen selbst die höchsten noch eine hohe Abschreckungswirkung haben, wird die Entscheidung für eine Berufung und das Stellen des Zulassungsantrages für Mandanten sehr stark belastet. Angesichts der geringen Erfolgsaussicht auf eine Zulassung überhaupt und des dann immer noch bestehenden materiell-rechtlichen Erfolgsrisikos selbst im Fall der Berufungszulassung, ist es eine schwere Aufgabe für die anwaltliche Beratung, Mandanten dazu zu raten und davon zu überzeugen, in die Berufung zu gehen und den entsprechenden Zulassungsantrag zu stellen. So wird die Berufung als Rechtsmittelinstanz unverhältnismäßig stark geschmälert, wenn ein Berufungsführer von vornherein schon im Bereich des vorgeschalteten Zulassungsverfahrens schwer überwindbare Hindernisse überwinden muss, bevor überhaupt in der Sache selbst die Prüfung in der Berufungsinstanz erfolgt.

Erschwert wird diese Entscheidung dadurch, dass allein schon der Zulassungsantrag ein Höchstmaß an anwaltlicher Begründungskompetenz und argumentativer Sorgfalt erfor-

<sup>1</sup> Referat auf den 12. Frankfurter Verwaltungsrechtstagen im November 2023; der Vortragsstil wurde beibehalten.

dert, und zwar in Bezug auf sämtliche Zulassungsgründe, auch wenn dieser Aufwand ggf. im Fall der Zulassung im folgenden Berufungsverfahren Verwendung findet und nicht noch einmal anfällt.

Und die Risikobereitschaft von Mandanten, angesichts des hohen Zulassungsrisikos und des ohnehin vorhandenen Prozessrisikos das finanzielle Risiko zu tragen, ist somit stark reduziert. Dass die gesetzliche Gebühr nach Gebührenverzeichnis Nr. 3200 mit 1.6 berechnet wird, dürfte vielleicht eine eher zu vernachlässigende Rolle spielen, soweit für die anwaltliche Tätigkeit nicht ohnehin Zeitstundenhonorare vereinbart sind.

Wenn Mandanten angesichts der aufgezeigten Hürden das Risiko (Zulassungsrisiko und allgemeines Prozessrisiko), die Kosten, den Bearbeitungsaufwand und den nicht zu unterschätzenden Zeitaufwand durch Kommunikation auf sich nehmen, ist das schon eher die Ausnahme. Die meisten werden davor zurückschrecken, sodass man das Berufungszulassungsverfahren mit den aufgezeigten Randbedingungen im Grunde als verfassungsrechtlich bedenkliches Ausbremsen des Rechts auf Durchführung einer Berufung und damit der richterlichen Kontrolle in zweiter Instanz bezeichnen kann, was letztlich auch zu einer Verhinderung einer Überprüfung in der Revisionsinstanz führt.

### 3. Entwicklung des Berufungszulassungsrechts

#### a) Änderung durch das 6. VwGOÄndG v. 1.11.1996

Die Frage bleibt, ob dieses Ergebnis vom gesetzgeberischen Willen bei der Einführung der Berufungszulassung so gewollt war und gerechtfertigt ist oder ob die Rechtsprechung das Nadelöhr der Berufungszulassung so eng geschmiedet hat, dass die niedrigen Erfolgsquoten das Rechtsinstitut konterkarieren.

Die Zulassungsberufung wird verstanden als sinnvolles Mittel zur Straffung und Beschleunigung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens. Dabei ist man in der Diskussion wohl auch der Auffassung, dass schon beim Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit vielleicht etwas des Guten zu viel getan worden ist, jedenfalls im Zusammenhang mit dem vorangegangenen nach rechtsstaatlichen Grundsätzen geregelten Verwaltungsverfahren und dem formalen Widerspruchsverfahren, soweit zwischenzeitlich nicht durch landesrechtliche Ausführungsgesetze Widerspruchsverfahren entfallen sind. In diesem Zusammenhang fiel schon in den 80er-Jahren der Ausdruck von der „Instanzenseligkeit“ (*Sendler* in DVBl 1982, 175 (164)), die auch zu immer wieder stark kritisierten Verfahrensverzögerungen führten.

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Sache König war das erste Urteil, in dem wegen der Dauer eines Verfahrens ein Verstoß Deutschlands gegen Art. 6 Abs. 1 ERMK festgestellt worden ist. Das Urteil betraf einen Verwaltungsprozess (*Rudisile* in Schoch/Schneider VwGO, Kommentar II, Vorb. § 124 Rdnr. 73).

Das 6. VwGOÄndG vom 01.11.1996 hat die allgemeine Zulassungsberufung, die eigentlich eine Annahmoberufung ist, eingeführt und damit das Berufungssystem ganz wesentlich verändert. Seitdem ist die Berufung nur noch gegeben, wenn sie von dem OVG/VGH aus einem der in § 124 Abs. 2 VwGO genannten Gründe zugelassen wird. Dies als Über-

nahme der Konzeption des § 78 Abs. 2 S. 1 AsylVfG, die sich nach damaligem Stand bereits verfahrensrechtlich bewährt hatte. Nach der Begründung des Gesetzes (BT-Drs. 13/3993 zu Art. 1 Nr. 15 (§ 124 VwGO S. 13)) geht das Gesetz davon aus, dass eine Tatsacheninstanz regelmäßig ausreicht. Die zweite Tatsacheninstanz soll nur in solchen Verfahren zur Verfügung stehen, in denen eine Überprüfung der Entscheidung erster Instanz von der Sache her notwendig sein soll. Das muss man wissen, um die Zulassungsgründe in § 124 Abs. 2 VwGO aus der richtigen Perspektive zu sehen, zu bewerten und anzuwenden.

Schon sehr früh hat *Bader* (Führen die neuen Zulassungsrechtsmittel der VwGO zu einer unzumutbaren Erschwerung des Zugangs zum OVG? in NVwZ 1998, S. 446 ff.) deutliche auch verfassungsrechtlich begründete Zweifel geäußert, und zwar vor allem auch im Zusammenhang mit der damals noch im Gesetz normierten Zulassungsbeschwerde und deren Praxisprobleme in PKH-Verfahren. Dabei weist *Bader* darauf hin, dass der in Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG garantierte Rechtsschutz keinen Instanzenzug gewährleistet, sondern den Rechtsschutz nur garantiert im Rahmen der jeweils geltenden Prozessordnung.

„Ein Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG liegt aber vor, wenn Regelungen der Prozessordnung den Weg zum Rechtsmittelgericht in unzumutbarer, aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigender Weise erschweren“ (*Bader* a. a. O., S. 446).

#### b) Rechtspolitische Bedenken

Rechtspolitisch wäre es daher wohl besser gewesen, wenn der Gesetzgeber bei dem herkömmlichen System geblieben wäre und die Zulassung der Berufung durch das VG mit einer Nichtzulassungsbeschwerde vorgesehen hätte. Dem hat sich die weitere gesetzliche Entwicklung durch Schaffung einer Zulassungspflicht bereits des VG in den Fällen grundsätzlicher Bedeutung und Divergenz angenähert (*Rudisile*, a. a. O. § 124 Rdnr. 67).

„Hart ins Gericht“ geht *Schenke* mit den Änderungen des 6. VwGOÄndG („Reform“ ohne Ende – das 6. Gesetz zur Änderung der VwGO und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG) in NJW 1997, 81 ff., wenn er aus rechtspolitischer Sicht die Bedenken gegen ein der Berufung vorgeschaltetes Zulassungsverfahren für unübersehbar hält, die sich vor allem auf die mögliche Kombination von Einzelrichter (§ 6 I VwGO), Gerichtsbescheid (§ 84 VwGO) und Nichtzulassung der Berufung (§ 124 VwGO) gründen. Wenn beispielsweise nach § 6 I Nr. 1 VwGO die Sache auf den Einzelrichter zur Entscheidung übertragen wird, weil sie keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweisen, scheidet eine auf § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO geschützte Berufungszulassung aus. Insgesamt kommt *Schenke* schon 1997 zusammenfassend zu dem Ergebnis, „... dass es hier letztlich um Systemänderungen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes geht und dieser auf das unterste, verfassungsrechtlich noch hinnehmbare Niveau herabgesenkt wird“.

Er stellt auch mit Entschiedenheit die Berechtigung solcher „Radikalkuren“ infrage, „wenn man sich vor Augen hält, dass der eigentliche Engpass im verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz ohnehin nicht in der zweiten, sondern in der ersten Instanz liegt. Zudem stellt die Einschränkung der Berufung die mit der Einführung des Gerichtsbescheids

erfolgte Entlastung infrage, in dem nunmehr im Hinblick auf Art. 6 Abs. 1 EMRK die Möglichkeit eingeräumt werden muss, nach Zustellung des Gerichtsbescheids stets mündliche Verhandlung zu beantragen (s. § 84 Abs. 2 Nr. 1 VwGO)“ (Schenke a. a. O., S. 92).

### c) Praktische Hinweise

Denn in diesen Fällen kann das Verwaltungsgericht im Interesse einer Verfahrensbeschleunigung ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsentscheid entscheiden in Sachen ohne besondere Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art, muss aber gem. § 84 Abs. 2 Nr. 1 VwGO trotzdem damit rechnen, dass Berufung eingelegt wird, dann auch nach vorgeschaltetem Zulassungsverfahren. In diesen Fällen können aber die Beteiligten gem. § 84 Abs. 2 Nr. 2 VwGO statt der Berufung („oder“) mündliche Behandlung beantragen. Hier besteht eine echte Wahlmöglichkeit. Will beispielsweise der Betroffene einen Gehörsverstoß rügen, muss er Antrag auf mündliche Verhandlung stellen. Diese Rüge ist im Berufungszulassungsverfahren nicht möglich, weil zunächst alle prozessualen Möglichkeiten auszuschöpfen sind, um sich in der betreffenden Instanz Gehör zu verschaffen (*Eyermann*, VwGO, Kommentar, § 84 Rdnr. 20 m. w. N. hierzu). Verkompliziert wird diese Wahlmöglichkeit noch dadurch, dass aufgrund der uneingeschränkten Wahlmöglichkeit ein Beteiligter nur von einem Rechtsbehelf Gebrauch machen kann. Beantragt er sowohl mündliche Verhandlung als auch Zulassung der Berufung, und stellt er sein Begehren nicht klar, geht nach der Wertung des Gesetzes der Antrag auf mündliche Verhandlung vor. Erkennbar wird daher, dass im Anwendungsbereich des Gerichtsbescheides gem. § 84 VwGO mit den in § 84 Abs. 2 Nr. 1 und 2 VwGO gebotenen Möglichkeiten der Beschleunigungseffekt eingeschränkt wird.

Im Ergebnis kann festgestellt werden, dass die Regelungen des 6. VwGOÄndG die Verwaltungsgerichte nicht entlasten, aber auch nicht zusätzlich belasten. Mit der Regelung über den Gerichtsbescheid ist wohl eher eine Erschwerung für die Verwaltungsrichter eingetreten.

Allerdings hat sich die Arbeitslast der OVG/VGH verringert, ebenso die des BVerwG. *Rudisile* (a. a. O., § 124, Rdnr. 71).

Gem. § 67 Abs. 4 S. 1 VwGO müssen Beteiligte (außer im Prozesskostenhilfverfahren) durch Prozessbevollmächtigte vertreten sein. Das gilt auch für das Zulassungsantragsverfahren. Dazu bemerkt *Rudisile* (a. a. O. wie eben), dass der Antragsteller zwar mit dem Vertretungszwang für das geänderte Zulassungssystem einen Preis zahlen müsse, der aber hinnehmbar sei, weil die Rechtslage bei den OLG insoweit nicht anders sei. Das ist richtig, zumal der Berufungskläger ohne vorgeschaltetes Berufungsantragszulassungsverfahren auch unmittelbar Berufung unter Vertretungszwang einlegen müsste. Sozusagen von höchster Stelle wird in einer relativ aktuellen verfassungsrechtlichen Gesamtschau (*Gaier*, verfassungsrechtliche Vorgaben für die Zulassung der Berufung im Verwaltungsstreitverfahren, NVwZ, 2011, S. 385 bis 448) Bezug genommen auf die prägnante, auf Dürig zurückgehende Formel, wonach das Grundgesetz Rechtsschutz durch den Richter, nicht aber gegen den Richter gewährleistet (*Gaier*, a. a. O., S. 386). Dieser Satz wird von *Gaier* zitiert im Zusammenhang mit der relevanten Fra-

ge, ob die Justizgewährung auch einen gerichtlichen Instanzenzug umfasst. Aber der zitierte Grundsatz macht einen auch nachdenklich angesichts der Realität der Zulassungszahlen. *Gaier* als Verfassungsrichter ist dafür zu danken, dass er darauf hinweist, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Rechtsschutzes nicht nur einseitig die Interessen der Partei in den Blick nimmt, die an einer Überprüfung einer gerichtlichen Entscheidung interessiert ist, sondern er muss auch die berechtigten Belange der jeweiligen Gegenpartei berücksichtigen, der an einem zügigen rechtskräftigen Abschluss des Rechtsstreits liegt.

Wenn von Verfassung wegen nichts dagegen einzuwenden ist, dass ein angemessener Ausgleich zwischen diesen gegenläufigen, aber beiderseits grundrechtlich fundierten Interessen der Gesetzgeber die Lösung im Zulassungsverfahren sieht (*Gaier*, a. a. O., S. 386), muss aber fraglich bleiben, ob die Zulassungszahlen diesem verfassungsrechtlich gebotenen Ziel entsprechen.

## 4. Auswege/alternative Lösungen

Die rechtspolitische Problematik ist allen, die mit ihr befasst oder von ihr betroffen sind, bekannt, Lösungsmöglichkeiten werden in verschiedenen Gremien, Ausschüssen, Arbeitsgemeinschaften usw. unter Beteiligung der zuständigen Verbände seit Jahren diskutiert. Praktikable Lösungen sind bisher daran gescheitert, dass sie keine Zustimmung anderer Beteiligter fanden. So sehr rechtspolitisch auf der einen Seite die vorstehend geschilderten Verhältnisse beklagt werden, so sehr gibt es auf der anderen Seite hartnäckigen Widerstand gegen eine Lösung, weil diese eigentlich nur gefunden werden kann, wenn die Rechtspolitik und die Rechtswissenschaft und vor allem auch die Rechtsprechung und deren Vertretungen noch einmal in die seinerzeitigen Diskussionen vom Grunde her einsteigen würden, und das ist so kompliziert, dass man dem eher ausweicht.

### a) Analogie zu § 522 ZPO

Trotzdem ist der Vorschlag naheliegend, für die Berufung nach der VwGO die Möglichkeit einer Übernahme der Regelung nach der ZPO zu prüfen. Nach § 522 ZPO prüft das OLG neben der Statthaftigkeit der Berufung und den formalen Voraussetzungen für die Einlegung deren Begründetheit. Wenn es an einem dieser Erfordernisse fehlt, und zwar auch an der Begründetheit, kann das OLG die Berufung als unzulässig verwerfen. Nach § 522 Abs. 2 ZPO weist das Berufungsgericht die Berufung zurück, und zwar durch einstimmigen Beschluss, der zu begründen ist, wenn nach Überzeugung des Gerichts eine der in § 522 Abs. 2 S. 1–3 ZPO genannten Zurückweisungsgründe vorliegen, nämlich die fehlende Erfolgsaussicht, das Fehlen der grundsätzlichen Bedeutung und auch die Entscheidung des OLG nicht zur Fortbildung des Rechts oder zur Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung erforderlich ist.

Diese drei Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen. Vorher erteilt das OLG den Parteien diese Absicht mit Gründen mit und gibt unter Fristsetzung Gelegenheit zur Stellungnahme. Danach ist dieser Zurückweisungsbeschluss nicht anfechtbar. Die Übernahme einer solchen Regelung in die VwGO hätte den Vorteil, dass das Berufungsgericht

sich einmal gründlich mit der Berufung befasst und unter den genannten bzw. für die VwGO modifizierten Gründen entscheidet.

Der Berufungskläger hat dann aber ohne den in der Praxis erheblichen Zeitverlust durch das Zulassungsantragsverfahren eine zeitnahe Entscheidung. Und er bekommt nicht „Steine statt Brot“, was besonders immer dann der Fall ist, wenn das OVG/VGH die Ablehnung des Zulassungsantrages so umfangreich und durchaus auch mit ausführlichen materiell-rechtlichen Erwägungen begründet, dass die Frage unbeantwortet bleibt, warum das Berufungsgericht dann nicht auch gleich die Berufung zugelassen und in der Sache selbst entschieden hat. Die knapper gefassten Anforderungen an die Statthaftigkeit der Berufung gem. § 511 Abs. 4 Nr. 1 und 2 ZPO finden sich sinngemäß wieder in den Berufungszulassungsgründen gen. § 124 Abs. 2 S. 3 und 4 VwGO. Ob die anderen Berufungszulassungsgründe aus § 124 Abs. 2 VwGO übernommen werden, die in § 132 Abs. 2 VwGO für die Zulassung der Revision nicht enthalten sind, müsste dann im Einzelnen geprüft und entschieden werden. Eine gerichtsbareitsüberschreitende Angleichung der Zulassungsgründe wäre in jedem Fall gegeben und auch grundsätzlich wünschenswert. Und die Tatsache, dass es sich bei der Berufungszulassung nach § 522 ZPO um eine strukturell abweichende Konstruktion einer echten Zulassungsberufung durch den *judex a quo* handelt (so *Rudisile* a. a. O., § 124 Rdnr. 73) dürfte einer solchen Möglichkeit nicht durchgreifend entgegenstehen.

**b) Sprungrevision**

Verwaltungsprozessrechtlich gäbe es zur Vermeidung des Berufungszulassungsantragsverfahrens und damit auch der Berufung nur noch die Sprungrevision gem. § 134 VwGO, wenn die Revisionszulassungsvoraussetzungen nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 oder 2 vorliegen, und das VG einen entsprechenden Zulassungsbeschluss fasst, der aber die vorherige Zustimmung von Kläger und Beklagtem voraussetzt (§ 134 Abs. 1 S. 1 VwGO). Das ist zwar ein gangbarer, aber sehr schwieriger Weg, der sich allerdings dann lohnt, wenn beide Parteien an einer Revisionsentscheidung interessiert sind und unbedingt vermeiden wollen, bei der Verfolgung der instanzialen Überprüfung der ersten Instanz im Dickicht der Zulassungsdiskussion beim OVG/VGH hängen-zubleiben und unter-zugehen.

Bei einer rechtspolitisch orientierten Lösungsdiskussion müsste auf der Grundlage der bisher gemachten Erfahrungen in der Praxis geprüft werden, ob der vom Gesetzgeber angestrebte Entlastungseffekt überhaupt eingetreten ist. Sodann müsste diskutiert werden, worauf die unterschiedlichen Zulassungsquoten durch Gerichtsentscheidungen in der ersten und erst recht der zweiten Instanz zurückzuführen ist, wobei sich eine solche Diskussion grundsätzlich jeder Bewertung zu enthalten hat, die die richterliche Unabhängigkeit der Gerichtsentscheidungen berührt. Dass solche Grundsatzdiskussionen sehr aufwendig sind, verringert nachvollziehbar die Bereitschaft, die Gesamtproblematik noch einmal zu öffnen und neu zu diskutieren, sodass die Kräfte unterstützt werden, die sich dafür einsetzen, es bei der bisherigen Rechtslage und Durchführungspraxis zu belassen. Was vom Ergebnis her natürlich wieder zu dem –

auch richterlichen – Unbehagen führt, das sich aus den stark divergierenden Zulassungszahlen ergibt. Im Interesse einer gerichtsbareitsüberschreitenden Angleichung der Zulassungsgründe wäre aber auf dieser rechtspolitisch legitimierten Argumentationslinie wenigstens der nachfolgende Vorschlag zu diskutieren.

**Angesichts dieses „Zwischenergebnisses“ fragen sich häufig spätestens dann die Beteiligten, ob es nicht von vornherein besser gewesen wäre, statt eines Verwaltungsstreitverfahrens den Weg einer Konfliktlösung durch Mediation zu suchen und zu finden.**

**II. Aktuelles und Hinweise zur Rechtsanwendungspraxis**

**1. Anforderungen an die Begründungspflicht**

Der vorstehenden Ausführungen in Teil I dienen dem Verständnis der rechtsdogmatischen und rechtspolitischen Grundlagen des Zulassungsantragsrechts nach dessen Neuregelung. Gerade im Hinblick auf die nachfolgend dargestellten von der Rechtsprechung entwickelten extrem hohen Anforderungen an die Begründung der fünf Zulassungsgründe gem. § 124 Abs. 2 Nr. 1-5 VwGO ist es erforderlich, auch die Grundsatzfragen und -antworten zu kennen, zumal nicht nur die obergerichtliche und höchst-richterliche Rechtsprechung zu den Anforderungen an die Zulassungsgründe immer wieder auf die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen Bezug nehmen, sondern auch die Verwaltungsgerichte in der ersten Instanz. Wer die hohen Anforderungen an die Begründung der Zulassung erfolgreich erfüllen will, kann dies nicht ohne gründliche dogmatische Grundlagenkenntnis und Einordnung erreichen, weil er nur so in der Lage ist, die Perspektive der gerichtlichen Entscheidungspraxis nachzuvollziehen und zu verstehen, um für die eigene Argumentation die geeignete eigene Perspektive zu finden.

**2. Befreiung aus dem „Würgegriff“**

Wie sieht demnach die Befreiung aus dem „Würgegriff“ aus, der als überspitzte Formulierung verwendet worden ist, um auf die besondere und besonders belastende Problematik der Zulassungspraxis hinzuweisen?

Zunächst: Gerichte entscheiden im Rahmen ihrer richterlichen Unabhängigkeit und ausschließlich am Recht orientiert und wenden keinen „Würgegriff“ an.

Hinter jeder gerichtlichen Entscheidung steht die Überzeugung der Richter, rechtmäßig das bestehende Recht anzuwenden. Das bedarf keiner weiteren Vertiefung. Wenn daher – eher schlagwortartig und symbolisch – der Begriff „Würgegriff“ verwendet wurde, bezieht er sich auf das subjektive Gefühl in der Anwaltschaft, wenn diese schmerzhaft spürt, in welcher geringer Höhe die Chancen für einen erfolgreichen Zulassungsantrag bestehen, um den man sich anwaltlich mit hohem argumentativem Aufwand bemüht hat. Das führt zu der Erkenntnis, dass das Nadelöhr, durch das der Zulassungsantrag geführt wird, extrem eng geschmiedet ist, sodass dies das subjektive Empfinden in der

Anwaltschaft auslöst, sie befände sich hier im „Würgegriff“. Und dieser Eindruck wird dadurch verstärkt, dass die Zulassungszahlen nach Bundesländern so stark differieren. Wenn dadurch der Eindruck entsteht, dass die richterliche Entscheidungspraxis so uneinheitlich und daher häufig schwer nachvollziehbar ist, kann man diesem Eindruck nicht widersprechen.

### 3. Konsequenzen für die anwaltliche Anwendungspraxis

Das Wehklagen hilft nicht. Mangels anderer gangbarer Alternativen besteht die einzige Lösungsmöglichkeit für die Praxis darin, mit großer Sorgfalt die Berufungsgründe darzulegen und dabei so tief wie möglich auf die Anforderungen einzugehen, die die Rechtsprechung vorgibt. Aus vorbereitenden Hintergrundgesprächen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird regelmäßig der Vorwurf erhoben, die Anwaltschaft mache es sich bei der Entwicklung der Zulassungsgründe zu leicht, insbesondere bei über das Revisionszulassungsrecht hinausgehenden individuellen im Berufungszulassungsrecht eingeführten und hervorgehobenen Berufungszulassungsgründe gem. § 124 Abs. 2 Nr. 1 und 2 VwGO. Und dieser Vorwurf ist zu einem großen Teil begründet.

Wer sich als Anwältin/Anwalt eher oberflächlich lediglich am Wortlaut der Berufungszulassungsgründe mit Entrüstung über die Entscheidung des Verwaltungsgerichts kritisch äußert und dabei auch noch dem Fehler unterliegt, argumentationsstark und faktenreich nachzuweisen, was vom Verwaltungsgericht in tatsächlicher Hinsicht unrichtig oder gar nicht gesehen worden ist, liegt schon im Ansatz falsch. Die Begründungsperspektive des Zulassungsantrags darf nicht auf die Kritik am Urteil des VG gerichtet sein, sondern muss konkret an die Zulassungsgründe anknüpfen, auf die nachfolgend eingegangen wird. Überdies auftretende handwerkliche Schwächen führen unweigerlich zur Antragsablehnung.

Hierzu eine frühe Entscheidung des 12. Senats des HessVGH vom 04.04.1997 (HessVGH, Beschluss vom 04.04.1997, 12 TZ 1079/97, juris), dessen Leitsatz Nr. 1 wie eine banale Selbstverständlichkeit klingt. Aber aus der Entscheidung selbst ergibt sich, wie berechtigt dieser Hinweis im Leitsatz war, wenn das Gericht ausspricht, *„mit dem Antrag auf Zulassung der Berufung oder Beschwerde (Hinweis: damals musste auch noch die Beschwerde mit Zulassungsantrag beantragt werden, was später bereinigt wurde), ist der Zulassungsgrund genau zu bezeichnen und in rechtlicher und in tatsächlicher Hinsicht zu erläutern, warum der geltend gemachte Zulassungsgrund für gegeben erachtet wird“*.

Und im Leitsatz 2 wird der Begriff „ernstliche Zweifel“ in § 124 Abs. 2 Nr. 1, der in Rechtsprechung und Literatur der zentrale Begriff des Zulassungsrechts ist, worauf später noch eingegangen wird, sehr frühzeitig definiert, sodass diese Definition (jedenfalls für den hessischen Verwaltungsprozessrechtskreis) schon früh verbindlich festgelegt wurde und deshalb an dieser Stelle zitiert wird: *„Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung sind anzunehmen, wenn nach der im Zulassungsverfahren allein möglichen summarischen Prüfung der Erfolg des Rechtsmittels wahrscheinlicher ist als der Misserfolg.“*

Was auf den ersten Blick so einfach klingt, muss vom Antragsteller aber mit höchster Sorgfalt angesprochen und ausführlich erörtert und begründet werden, sonst scheidet der Antrag.

Der Senat hatte seinerzeit Anlass für einen Hinweis, insbesondere zum Leitsatz Nr. 1, wenn er mit eigentlich drastischer Deutlichkeit hervorhebt, *„... so ist doch zumindest ... zu verlangen, dass der Zulassungsgrund genau bezeichnet und in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht erläutert wird, warum der Antragsteller einen von ihm benannten Zulassungsgrund als gegeben erachtet“* (Rdnr. 2 mit umfangreichen Zitaten). Und weiter: *„Der Antragsteller hat zwar das Vorliegen der Zulassungsgründe des § 124 Abs. 2 Nr. 2 und 3 VwGO geltend gemacht, zur Begründung aber im Wesentlichen nur den Wortlaut dieser Bestimmungen wiedergegeben ohne einzelfallbezogen zu begründen, worin die grundsätzliche Bedeutung und die besonderen tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten gesehen werden. Hinsichtlich des Verfahrensmangels macht der Antragsteller zwar geltend, es hätte eine weitere Sachaufklärung erfolgen müssen, insoweit fehlt es aber an der Darlegung, dass dieser Verfahrensmangel der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegt und die angegriffene Entscheidung darauf beruhen kann (vgl. § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO).“*

Eine solche Äußerung dokumentiert das völlige Versagen in der Begründung. Wer einen Antrag stellt, der zu einem solchen Resultat führt, erfüllt nicht die Mindestanforderungen an eine geeignete Antragsbegründung. Der Senat befasst sich dann (Rdnr. 3) mit der Frage, ob ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung ausreichend begründet worden sind und gibt hierzu in seiner sehr lesenswerten knappen Entscheidung die gut verwertbaren Hinweise, die zu seinem Leitsatz Nr. 2 führten. Aber auch da scheidet der Antragsteller, der sich (Rdnr. 4) vorhalten lassen muss: *„Bei großzügiger Auslegung der insoweit lediglich zwei Sätze umfassenden Antragsbegründung ist dem Antragsschriftsatz zu entnehmen, dass der Antragsteller unter Bezugnahme auf die in der Anlage beigefügten Eidesstattlichen Versicherung seiner Ehefrau geltend machen will, das Verwaltungsgericht habe im Anschluss an die Ausländerbehörde zu Unrecht ein Fortbestehen der ehelichen Lebensgemeinschaft verneint. Dem vermag der Senat angesichts der spärlichen Angaben des Antragstellers im gesamten Verfahren nicht zu folgen“* (mit weiterer inhaltlicher Begründung).

Diese Entscheidung weist schonungslos nach, dass der anwaltlich vertretene Antragsteller auch nicht annähernd die Mindestanforderungen an die Darlegungserfordernisse und die Begründung hierfür erfüllt hat.

Eine drastische Formulierung enthält auch ein Beschluss des 12. Senats des HessVGH (HessVGH, Beschluss vom 28.02.1994 – 12 ZU 2554/93, juris, Rdnr. 1), in diesem Fall im rechtlich vergleichbaren Bereich des AsylVfG: *„Soweit sich der Antrag auf Zulassung der Berufung auf die Abschiebungsanordnung bezieht, ist er unzulässig, weil er den Begründungserfordernissen ... nicht genügt. Insoweit ist mit dem Antrag nämlich nicht einmal andeutungsweise erläutert, aus welchen Gründen die Berufung zugelassen werden soll.“*

Wenn die richterliche Entscheidungspraxis mit solchen Antragsinhalten konfrontiert ist, braucht man sich über Ablehnungen mit teilweise drastischen Formulierungen nicht zu wundern.

Die fallen voll auf die Anwaltschaft zurück. Und das beklagt die Verwaltungsrichterschaft in Hintergrundgespräch mit großer Entschiedenheit und Enttäuschung. Und das spielt bei der Entstehung niedriger Zulassungszahlen natürlich auch eine – leider nicht unerhebliche – Rolle.

Die Lösung aus dem „Würgegriff“ und die – um im Bild zu bleiben – Ausweitung des eng geschmiedeten Nadelöhrs – kann daher nur erreicht werden, wenn die Sorgfalt bei der Antragstellung in dem durch die Rechtsprechung geforderten Maß und vor allem in der sich daraus ergebenden Qualität angewandt wird.

#### 4. Übersicht über die Struktur des Zulassungsrechts

Basis des Zulassungsrechts ist die gem. § 124 a VwGO dem Verwaltungsgericht eingeräumte Zuständigkeit dafür, im Urteil die Berufung zuzulassen, wenn die Gründe des § 124 Abs. 2 Nr. 3 oder 4 VwGO vorliegen, die Nrn. 1, 2 und 5 greifen hier nicht. Bei Vorliegen einer dieser beiden Gründe lässt das VG die Berufung zu mit Bindungswirkung für das OVG/VGH. Dabei ist die Beschränkung auf einzelne Rechtsfragen unzulässig. Eine verfahrenswidrige Beschränkung der Zulassung ist unwirksam. Die Berufung ist uneingeschränkt zulässig. Falls das VG eine Beschränkung der Zulassung vornehmen will, muss der Umfang der Beschränkung klar und eindeutig sein (Näheres bei *Happ* in *Eyermann*, Kommentar § 124 a VwGO, Rdnr. 4). Gem. § 124 a Abs. 1 S. 3 VwGO ist klargestellt, dass das VG nicht befugt ist, selbst zu entscheiden, ob eine Zulassung der Berufung durch das OVG/VGH noch in Betracht kommt. Lässt es die Berufung nicht positiv zu, bleibt die Zulassung der Berufung auf einen Antrag auf Zulassung der Berufung dem OVG/VGH überlassen.

Nach Zulassung durch das VG greift § 124 a Abs. 2 VwGO, wonach dann innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils die Berufung beim VG einzulegen ist. Der weitere formale Ablauf richtet sich nach § 124 a Abs. 3 VwGO.

#### 5. Antrag auf Zulassung der Berufung gegen ein Urteil des Verwaltungsgerichts (ohne Zulassung der Berufung) gem. § 124 a Abs. 4 VwGO

Die Zulässigkeit dieses Antrags richtet sich in Bezug auf die Statthaftigkeit nach §§ 124 a Abs. 4 S. 1, 124 Abs. 1 VwGO, zur Zulässigkeit gehört weiter die Beschwerde, der form- und fristgerechte Antrag, §§ 124 a Abs. 4 S. 1–4, 125 Abs. 1 S. 1, 81 Abs. 1 S. 1 VwGO und die Rechtsmittelberechtigung gem. §§ 124 Abs. 1, 125 Abs. 1, 63 VwGO. Der Beschwer ist durchaus besondere Aufmerksamkeit zu widmen, wenn dazu Anlass besteht, wenn als Legitimation für die Berufung das Rechtsschutzinteresse zu prüfen ist. Das betrifft die formelle Beschwerde, spielt aber auch eine deutlich anzusprechende Rolle, wenn der Kläger nach eingetretener Erledigung des Verwaltungsaktes sein Klageziel auf eine Feststellung nach § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO umstellt, was grundsätzlich keine Klageänderung darstellt, sodass die Berufung zulässig bleibt und die Beschwerde fortbesteht (ausführliche Darstellung zur Beschwerde und ihren Erscheinungsformen bei *Happ*, a. a. O. vor § 124, Rdnr. 23 ff.).

Nach sorgfältiger Prüfung schon der Zulässigkeit hat sich dann der Berufungszulassungsantrag auf die Begründetheit zu konzentrieren, und zwar mit dem Vorliegen eines oder mehrerer der Zulassungsgründe nach § 124 Abs. 2 VwGO.

Die Begründetheit des Antrages richtet sich nach den in § 124 Abs. 2 S. 1–5 VwGO normierten Zulassungsgründen. Die Zulassungsgründe Nrn. 3–5 kennen wir aus den Revisionszulassungsgründen gem. § 132 Abs. 2 S. 1–3 VwGO.

Neu für die Berufungszulassung hinzugekommen sind die beiden Zulassungsgründe Nr. 1 und 2, nämlich die „ernstlichen Zweifel“ gem. Nr. 1 und die besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten gem. Nr. 2. Die in den Nrn. 1 u. 2 genannten Zulassungskriterien der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung und der besonderen tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten der Rechtssache sollen eine allgemeine Fehlerkontrolle in Fällen ermöglichen, die dazu besonderen Anlass geben (BVerfGE, Nichtannahmebeschluss vom 23.06.2000 – 1 BvR 830/00-juris, Rdnr. 12).

Zum Prüfungsmaßstab sagt das BVerfGE in diesem Beschluss in den Orientierungssätzen 1 a und 1 b „*soweit durch die Prozessordnungen Rechtsbehelfe vorgesehen sind, verbietet Art. 19 IV GG eine Auslegung und Anwendung der Verfahrensvorschriften, die die Beschreitung des eröffneten (Teil-)Rechtswegs in unzumutbarer, aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigender Weise erschweren.*“

*Dies gilt auch, wenn das Prozessrecht – wie hier §§ 124, 124 a VwGO – den Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit gibt, die Zulassung eines Rechtsmittels zu erstreiten.*

*Deshalb dürfen insbesondere die Anforderungen an die Darlegung der Zulassungsgründe nicht derart erschwert werden, dass sie auch von einem durchschnittlichen nicht auf das gerade einschlägige Rechtsgebiet spezialisierten Rechtsanwalt mit zumutbarem Aufwand nicht mehr erfüllt werden können (jeweils m. w. N.).*

Ob die Zulassungsrechtsprechung diese verfassungsgerichtliche vorgegebene Anforderung tatsächlich auch erfüllt, ist zweifelhaft.

#### 6. Die Berufungszulassungsgründe im Einzelnen

##### a) „Ernstliche Zweifel“ an der Richtigkeit des Urteils gem. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO

Die „Ernstlichen Zweifel“ kennen wir schon aus Art. 16 a Abs. 4 S. 1 GG.

Mit diesen „ernstlichen Zweifeln“ hat sich das BVerfGE schon vor Inkrafttreten des 5. VwGO-ÄnderungsG am 01.01.1997 in einer Grundsatzentscheidung befasst und das Vorliegen „ernstlicher Zweifel“ für den Fall bejaht, dass erhebliche Gründe dafürsprechen, dass die Maßnahme einer rechtlichen Prüfung wahrscheinlich nicht standhält (BVerfGE, Urteil vom 14.05.1996 – 2 BvR 1516/93-juris, Leitsatz 2. b).

Diese Entscheidung halte ich für eine zentrale Grundlagenentscheidung zu den „ernstlichen Zweifeln“, denn für die gesamte Zulassungsrechtsprechung sind Prüfung und Auslegung der „ernstlichen Zweifel“ der Dreh- und Angelpunkt, vor allem auch des Scheiterns von Anträgen.

Bei sorgfältiger Bearbeitung ist die Lektüre dieser Entscheidung für das Gesamtverständnis der Prüfungsvoraussetzungen wichtig. Die oben zitierte Definition des 12. Senats des

HessVGH und der zitierte Prüfungsmaßstab des BVerfGE erwecken den unzutreffenden Eindruck, dass die Begründung für die Bejahung der „ernstlichen Zweifel“ unproblematisch entwickelt werden kann. Dem ist nicht so. In allen mit Verwaltungsrichtern geführten Gesprächen wurde immer wieder betont, dass es sich die Antragsteller hinsichtlich der Prüfung der „ernstlichen Zweifel“ zu einfach machen. Hier gibt es eine verzweigte und vertiefte dogmatische Diskussion mit (mindestens drei) unterschiedlichen Auffassungen, die ausführlich und vertieft zusammengefasst sind bei *Rudisile* a. a. O., § 124 Rdnrn. 26 b bis 26 f, die nachfolgend wegen ihrer Wichtigkeit zusammengefasst werden:

- „Ernstliche Zweifel“ liegen vor,
- Wenn die für die Unrichtigkeit der angefochtenen Entscheidung sprechenden Gründe die für ihre Richtigkeit sprechenden Gesichtspunkte deutlich überwiegen und daher ein Erfolg des zulassenden Rechtsmittels wahrscheinlicher ist als ein Misserfolg, wenn also eine überwiegende Wahrscheinlichkeit dafür besteht, dass die Berufung Erfolg haben wird (Rdnr. 26 b),
- Anknüpfend an Art. 16 Abs. 4 S. 1 GG, wenn erhebliche Gründe dafürsprechen, dass die Maßnahme einer rechtlichen Überprüfung wahrscheinlich nicht standhält.

Entsprechend wird der „ernstliche Zweifel“ dahingehend ausgelegt, dass Berufung wegen ernstlicher Zweifel zuzulassen ist, wenn erhebliche oder gewichtige Gründe dafürsprechen, dass das angefochtene Urteil unrichtig ist und die Berufung danach zumindest teilweise Erfolg haben wird. Diese Meinung rückt eng an die Meinung Nr. 1 heran, nach der ein Erfolg wahrscheinlicher sein muss als ein Misserfolg.

Eine Berufung darf nicht versagt werden, wenn nach Ansicht des Berufungsgerichts eine gewisse Wahrscheinlichkeit (bis zu 50 %) aber keine überwiegende Wahrscheinlichkeit für einen Erfolg der angestrebten Berufung spricht. Aus ähnlichen Erwägungen ist für die Zulassung schon für ausreichend gehalten worden, dass unter Kollegen „auch eine andere Auffassung durchaus und mit gewichtigen Gründen vertretbar ist“.

- Eine dritte Auffassung hält den „ernstlichen Zweifel“ schon dann für begründet, wenn ein einzelner tragender Rechtsatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Argumenten infrage gestellt wird. Zum Teil wird diese Auffassung auch mit dem Wahrscheinlichkeitsmaßstab in Verbindung gebracht, während das Bundesverfassungsgericht den Maßstab überwiegend der Wahrscheinlichkeit mit Blick auf Art. 19 Abs. 4 GG für zu streng hält und einige Gerichte das Schlüssigkeitsparadigma mit dem Erfordernis einer bloßen Ergebnisoffenheit kombinieren, findet sich auch die Kombination mit dem Maßstab überwiegender Wahrscheinlichkeit.

Eine Begründung für das Vorliegen der „ernstlichen Zweifel“ kann nur erfolgreich sein, wenn auf vorliegende Rechtsprechung Bezug genommen wird und wenn bei der Begründung „ernstlicher Zweifel“ auch verfassungsrechtlich relevante Aspekte aufgenommen werden, denn solche verstärken den Ernsthaftigkeitscharakter der Zweifel.

Viele Verwaltungsrichter vermissen den Hinweis auf eine verfassungsrechtliche Relevanz bei den „ernstlichen Zwei-

fel“, aber auch bei der Darlegung „besonderer“ tatsächlicher und rechtlicher Schwierigkeiten gem. Nr. 2.

## Zusammenfassend:

Die „ernstlichen Zweifel“ dürfen nicht nur behauptet werden, sondern sie müssen mit äußerster Sorgfalt und intensiver Auseinandersetzung mit dem angefochtenen Urteil unter Einbeziehung aller rechtlichen und damit auch verfassungsrechtlichen Aspekte begründet werden.

Zur Vertiefung der verfassungsrechtlichen Aspekte und damit verbundener Kritik an der Rechtsprechung des BVerfG ist unbedingt die Lektüre des Aufsatzes von *Rudisile* „Die Judikatur des BVerfG zur Berufungszulassung der VwGO“ zu berücksichtigen (NVwZ 2012, S. 1452), der sich kritisch mit dem „Schlüssigkeitsparadigma“ des BVerfG auseinandersetzt.

Wer im Zulassungsantrag die Annahmehancen wahren bzw. besser noch erhöhen will, muss daher für die Begründung „ernstlicher Zweifel“ auch verfassungsrechtliche Überlegungen einbeziehen. Und für die nicht seltenen Fälle, in denen sich die „ernstlichen Zweifel“ auch auf die Verneinung des Fortsetzungsfeststellungsinteresses bei einer Fortsetzungsfeststellungsklage beziehen, muss auch noch einmal der Spannungsbogen vom Fortsetzungsfeststellungsinteresse zum Hauptsacheverfahren hergestellt werden. Hierzu ist hilfreich die Entscheidung des BVerfG (BVG Beschluss vom 03.03.2004 – 1 BvR 461/02 – juris).

## b) Besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten

### gem. § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO

#### aa) Hinweise zum Beurteilungsmaßstab

Wir kennen bereits die „Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art“ in § 84 Abs. 1 S. 1 VwGO.

Nach allgemeiner Auffassung in Literatur und Rechtsprechung weist eine Sache dann keine besonderen Schwierigkeiten auf, wenn sie einen normalen Schwierigkeitsgrad hat.

Eine Berufungszulassung kommt danach nur in Betracht, wenn die Streitsache überdurchschnittliche Schwierigkeiten macht, nämlich Schwierigkeiten, die das normale Maß übersteigen. Sie muss Probleme aufwerfen, die das Verfahren in seinem Schwierigkeitsgrad von den in der verwaltungsgerichtlichen Praxis regelmäßig zu entscheidenden Streitsachen abheben. Diese Schwierigkeiten können tatsächlicher oder rechtlicher Art sein (*Rudisile* a. a. O., § 124, Rdnr. 28). Mithin kommt dem Tatbestandsmerkmal „besondere“ deshalb erhebliche Bedeutung bei, weil nur bei dessen besonders sorgfältig begründetem Vorliegen überhaupt erst der Zugang zu diesem Zulassungsgrund geöffnet wird. Als Indiz für „besondere Schwierigkeiten“ kann dienen, wenn ein besonders hoher Begründungsaufwand in der Entscheidung des OVG betrieben werden muss, dieser kann sich z. B. daraus ergeben, dass fallrelevante unterschiedliche Positionen von Obergerichten oder zwischen Rechtsprechung und Literatur bestehen.

Allein der Umfang der erstinstanzlichen Entscheidung ist noch kein Indiz für das Vorliegen besonderer rechtlicher oder sachlicher Schwierigkeiten. Dies gilt in besonderem Maße dann, wenn diese Länge maßgeblich auf eine umfangreiche Sachverhaltsdarstellung im Ausgangsurteil zurückzuführen ist (*Rudisile* a. a. O., § 124 Rdnr. 28 m. w. N.).

**bb) Darlegungsanforderungen an den Zulassungsgrund**

Die Beurteilung des Schwierigkeitsgrades einer Sache richtet sich der Perspektive des Beurteilers.

In seinem Beschluss vom 23.06.2000 – 1 BvR 830/00, juris, hat das BVerfGE daher den Nachweismaßstab für die besonderen Schwierigkeiten zurechtgerückt auf die Perspektive eines durchschnittlichen und nicht spezialisierten Rechtsanwaltes, und das auch noch im Rahmen eines zumutbaren Aufwandes.

Entscheidend kann also nicht sein, wie eine rechtliche Schwierigkeit aus der Sicht der Berufungsinstanz beurteilt wird.

*„Dabei ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass Fachsenate in der Gefahr stehen, die Schwierigkeiten desto weniger wahrzunehmen, je mehr sie spezialisiert sind; diesem Blickwinkel kann auch der informierte Rechtsanwalt nicht entsprechen. Ob eine Sache in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht schwierig ist, wird sich häufig schon aus dem Begründungsaufwand des erstinstanzlichen Urteils ergeben. Der Antragsteller genügt seiner Darlegungslast dann regelmäßig mit erläuternden Hinweisen auf die einschlägigen Passagen des Urteils. Nur, soweit er die Schwierigkeiten des Falles darin erblickt, dass das Gericht auf bestimmte tatsächliche Aspekte nicht eingegangen ist oder notwendige Rechtsfragen nicht oder unzutreffend beantwortet hat, kann gefordert werden, dass er diese Gesichtspunkte in nachvollziehbarer Weise darstellt und ihren Schwierigkeitsgrad plausibel macht“ (BVerfG, Beschluss a. a. O. Rdnr. 17).*

Es empfiehlt sich, im Antrag auf diesen Anforderungsrahmen des BVerfGE hinzuweisen, um ihn dem Zulassungsgericht in Erinnerung zu rufen. Gleichzeitig zeigt dieser im Grunde hilfreiche Hinweis des BVerfG dennoch die Notwendigkeit auf, eine individuelle nachvollziehbare plausible Schwierigkeitsgradprüfung vorzunehmen. Dabei muss sich der Antragsteller davor hüten, eine Verschiebung des Begründungsaufwandes vorzunehmen, denn im Zulassungsantragsverfahren geht es um den Begründungsaufwand in erster Instanz, nur hiermit kann sich der Zulassungsantrag auseinandersetzen (vgl. *Rudisile*, Die Judikatur des BVerfG zum Berufungszulassungsrecht der VwGO, a. a. O., S. 1428).

Bei dem Zulassungsgrund der „besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten“ geht es eben nicht darum, die Begründung darauf zu stützen, wie groß diese Schwierigkeiten für die Berufungsinstanz sind, sondern der Weg zur Zulassung der Berufung ist überhaupt nur eröffnet, wenn diese besonderen Schwierigkeiten sich aus dem erstinstanzlichen Urteil ergeben und daraus begründet werden.

**c) Grundsatzzulassung gem. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO**

Die sog. Grundsatzzulassung knüpft an die Revisionszulassung an gem. § 132 II Nr. 1 VwGO. Dieser Zulassungsgrund setzt voraus, dass an der höchstrichterlichen Klärung einer für die Vorinstanz erheblichen Frage des revisiblen (Prozess- oder materiellen) Rechts (§ 137 Abs. 1 VwGO) ein über den Einzelfall hinausgreifendes, allgemeines rechtliches Interesse besteht und die klärungsbedürftige Frage in dem erstrebten Verfahren klärungsbedürftig ist. Es geht also in erster Linie um eine Rechtsfrage.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG 13, 90 (91) hat eine Rechtssache grundsätzliche Bedeutung, wenn zu erwarten ist, dass die Entscheidung im künftigen Revisions-

verfahren dazu dienen kann, die Rechtseinheit in ihrem Bestand zu erhalten oder die Weiterentwicklung des Rechts zu fördern. Diese Zulassungsvoraussetzung ist nur dann erfüllt, wenn die Rechtssache eine höchstrichterliche, bisher noch nicht geklärte Rechtsfrage von grundsätzlicher, d. h. allgemeiner Bedeutung aufwirft (*Kraft* in Eyermann, VwGO, § 132 Rdnr. 14).

Nach meiner Einschätzung ist die Begründung des Zulassungsgrundes Nr. 3 sehr viel schwieriger als die ohnehin schwierigen Begründungsmöglichkeiten über ernstliche Zweifel oder besondere Schwierigkeiten in Nrn. 1 und 2. Im Berufungszulassungsverfahren geht es darum, dass von der Entscheidung des OVG/VGH über die Berufung die Beantwortung einer Rechts- oder Tatsachenfrage zu erwarten ist, die klärungsbedürftig und klärungsfähig ist.

Das wird auf der obergerichtlichen Ebene möglicherweise immer noch eher leistbar sein als bei der Revisionsbegründung für § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. Trotzdem bleiben die Anforderungen sehr hoch, denn für die Annahme einer grundsätzlichen Bedeutung muss der Antragsteller die Ebene der Verfolgung von Individualinteressen verlassen und in den Bereich eines nachzuweisenden Allgemeininteresses überwechseln, also darlegen, warum für die Klärung der Rechts- oder Tatsachenfrage ein Allgemeininteresse an der Einheitlichkeit der Rechtsprechung und der Fortentwicklung des Rechts vorhanden ist, woraus sich eine grundsätzliche Bedeutung ergeben soll. Zum Beispiel, wenn höchstrichterlich noch nicht entschieden ist, oder, wenn doch, warum trotzdem neue Gesichtspunkte eine neue Überprüfung erforderlich machen, und dies über die Entscheidung des OVG und der anderen in § 124 Abs. 2 S. 4 genannten Gerichte hinaus, wofür die Divergenzberufung zur Verfügung steht (vgl. hierzu *Rudisile*, VwGO, a. a. O., § 124, Rdnr. 104).

Die Grundsatzzulassung ist daher eine Begründungsalternative, für deren Erfolgsaussicht sehr hohe Anforderungen erfüllt werden müssen. Offensichtlich nicht ohne Grund weist *Rudisile* (a. a. O., Rdnr. 105) darauf hin, dass eine nur formelhafte Begründung oder Wiederholung des Wortlauts von Nr. 3 nicht ausreicht und auch nicht der Vortrag, dass das VG falsch entschieden habe.

Nicht ausreichend ist auch der Hinweis auf bereits anhängige Berufungs- oder Revisionsverfahren oder ein allgemeiner Hinweis darauf, dass die Entscheidung des OVG/VGH auch für andere gleichartige Fälle Auswirkungen haben könne.

**d) Divergenzzulassung gem. § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO**

Wie bei der Revisionszulassung in § 132 Abs. 2 S. 2 VwGO soll auch die Berufung gem. § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO bei Abweichung der angefochtenen Entscheidung von obergerichtlichen Entscheidungen zugelassen werden oder wenn die angefochtene Entscheidung auf einer solchen Abweichung beruht, was beispielsweise dann vorkommt, wenn ein erstinstanzliches Gericht gerade ganz bewusst von der obergerichtlichen Rechtsprechung abweicht, um diese mit seiner eigenen Begründung möglicherweise um eine Änderung der Rechtsprechung zu initiieren. Im Interesse der Erhaltung einer einheitlichen Rechtsprechung und zur Vermeidung von Abweichungen, die zu Rechtsunklarheit und damit Rechtsunsicherheit führen, ist dieser Berufungszulas-

sungsgrund gut geeignet, eine obergerichtliche Überprüfung vorzunehmen.

## e) Begründung bei Verfahrensmängeln gem.

### § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO

Bei diesem Zulassungsgrund wird der Revisionsgrund in § 132 Abs. 2 S. 3 VwGO übernommen, wonach deutlich darauf geachtet werden muss, dass es keinesfalls um irgendeinen Sachmangel geht, sondern ausschließlich um einen reinen Verfahrensmangel, der der Rechtskontrolle durch das Berufungsgericht unterzogen werden soll. Die praktische Bedeutung des Zulassungsgrundes Nr. 5 wird durch Überschneidungen möglicherweise mit den ernstlichen Zweifeln nach Nr. 1 oder den besonderen Schwierigkeiten nach Nr. 2 reduziert. Aber angesichts dessen, dass jeder Zulassungsgrund für sich die Zulassung rechtfertigen kann, können auch die Zulassungsgründe nebeneinander geprüft werden.

So gibt die Rüge mangelnder Sachaufklärung viel her, wenn sie sich begründen lässt, etwa mit dem Vorwurf, das VG hätte selbst bei Zugrundelegung seiner Rechtsauffassung weiteren Aufklärungsbedarf erkennen und prüfen müssen, welche Beweismittel zur Verfügung gestanden und angewandt hätten werden müssen.

Abgelehnte Beweisanträge, abgelehnte Zeugenvernehmungen oder ein abgelehnter Sachverständigenbeweis können mit genauer Bezeichnung und tiefgehender Darlegung diesen Berufungsgrund ausfüllen, auch der absolute Revisionsgrund der Verletzung des rechtlichen Gehörs nach § 138 Nr. 3 VwGO findet im Rahmen von § 124 Abs. 2 S. 5 VwGO Anwendung, wenn er sich begründen lässt, u. a. auch bei fehlender (verweigerter) oder auch nur fehlerhaft teilweisen Akteneinsicht (*Rudisile*, Kommentar a. a. O., § 124 a Rdnr. 114 mit Hinweis auf VGH BW, NVwZ-RR 1998, 687; HessVGH, NVwZ-Beil, 1999, 91).

Wenn der Fall Anlass bietet, kommt auch die Besetzungsrüge in Betracht, allerdings mit den dafür erforderlichen Tatsachenfeststellungen in der Darlegung, die der Antragsteller sorgfältig ermitteln muss. Und wer seine Besetzungsrüge darauf stützen will, dass ein Richter in der Verhandlung geschlafen habe, darf sich nicht darüber wundern, was der Rechtsprechung alles einfällt, um die Entscheidung zu halten. Schließlich sind die geschlossenen Augen eines Richters in einer Verhandlung nicht zwingend der Beweis dafür, dass er

schläft. Vielleicht kann er sich bei geschlossenen Augen besser auf den Inhalt der Verhandlung konzentrieren.

## III. Zusammenfassung

Die niedrigen Zulassungsquoten von Berufungszulassungen führen zwingend zu der Erkenntnis, dass die Anträge gründlich unter vertiefter Berücksichtigung der Rechtsprechung sowohl im Bereich der Zulässigkeit als auch der Begründetheit zu prüfen und darzulegen sind.

Die vorstehenden Ausführungen sind im allgemeinen Teil die wichtige Grundlage dafür, überhaupt zu erkennen, wozu es dogmatisch bei der Berufungszulassung geht, um ihre verwaltungsprozessrechtliche Funktion richtig zu deuten und dabei die für die Antragsbearbeitung erforderliche Perspektive zu finden. Im zweiten Teil wird deutlich, dass die Zulassungsgründe bei Weitem nicht einer am bloßen Wortlaut orientierten Interpretation zugänglich sind. Vielmehr ist buchstäblich jedes Wort des Gesetzestextes auszulegen/anzuwenden unter Beachtung der hierzu vorliegenden Rechtsprechung und deren Interpretationsmaximen bis hin zu sehr filigranen Differenzierungen. Dabei darf die anwaltliche Bearbeitung nicht die Perspektive verlassen, dass sich die Zulassungsgründe mit dem angefochtenen Urteil befassen und nicht damit, was das Berufungsgericht richtigmachen sollte/könnte.

Entrüstung oder Enttäuschung, Wut oder Verzweiflung und der Wunsch, deutlich zu machen, was in erster Instanz falsch gemacht und in der Berufungsinstanz dann richtiggemacht werden sollte, sind für den Antragsteller und seine anwaltliche Vertretung kein geeigneter Ratgeber. Stattdessen müssen die Berufungsgründe nach sorgfältiger Analyse systematisch aufgebaut und vor allem auch überzeugend dargelegt werden.

Nur so können Anwältinnen und Anwälte die Zulassungsquote erhöhen und sich, um auf den Ausgangsbegriff zurückzukommen, aus dem „Würgegriff“ befreien.

---

**Dr. h.c. Ingo Endrick Lankau**, *Dipl.-Mediator (FH), Rechtsanwalt und Notar a.D., Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Darmstadt*

---

# Geschäftsverteilungsplan des Bundesverwaltungsgerichts für das Jahr 2024

gemäß dem Beschluss des Präsidiums vom 11.12.2023

<p><b>1. Revisionsssenat</b> Zuständigkeit: AuslR, AsylR, VertriebR, StAngR, Varia</p> <p>VRBVerwG Dr. Keller RBVerwG Prof. Dr. Fleuß RBVerwG Dollinger RBVerwG Böhmman RinBVerwG Dr. Wittkopp RinBVerwG Fenzl</p>	<p><b>2. Revisionsssenat</b> Zuständigkeit: Öffentl.DienstR (außer Teilgebiete 5. u. 6. Senat)</p> <p>VRBVerwG Dr. Kenntner RBVerwG Dr. von der Weiden RBVerwG Dr. Hartung RinBVerwG Hampel RBVerwG Dr. Hissnauer</p>	<p><b>3. Revisionsssenat</b> Zuständigkeit: GesundhVwR, InfSchR, HeimR, Land-+ForstwirtschR, LebensmittelR, Jagd-+FischR, Tier-+PflanzSchR, VerkehrsR, Betrieb v. Wasserstr, Haftung Art. 104a V+VI GG; Allg. KriegsfolgenG</p> <p>VRinBVerwG Dr. Philipp RBVerwG Liebler RinBVerwG Dr. Kuhlmann RBVerwG Dr. Sinner RinBVerwG Hellmann</p>
<p><b>4. Revisionsssenat</b> Zuständigkeit: BauR, RaumOrdnr, LandBG, KleingartenR, sonst. FachPlanR, FlugplatzR, DenkmalSchR</p> <p>VRinBVerwG Schipper RBVerwG Brandt RBVerwG Prof. Dr. Decker RBVerwG Dr. Seidel RinBVerwG Dr. Stamm</p>	<p><b>5. Revisionsssenat</b> Zuständigkeit: FürsorgerR, AusbildfördR, SchwerbehR, MutterschutzR, WohnR, Jugendhilfe-/schR, Entschäd. überlange GerVerf, Teilgebiete Öff. DienstR (Rei- seK-, UmzugsK-, TrennG-, BeihilfeR), PersVertrR, GleichStR, ConterganStiftR</p> <p>VRBVerwG Dr. Störmer RinBVerwG Stengelhofen-Weiß RinBVerwG Dr. Harms RBVerwG Holtbrügge RBVerwG Preisner</p>	<p><b>6. Revisionsssenat</b> Zuständigkeit: Schul-/HochschulR, PrüfR, NamensR, WPfIR, RundfunkR, TelekomR, JugendmedienschR, EisenbahnR (soweit BNetzAg), VersammlR, Pol/Ordnr, WahlR, VerFSchutzR, ParteienR, WaffR, StKirchR, Sonn-/FeiertR, DatenSchR, VereinsR</p> <p>VRBVerwG Prof. Dr. Kraft RBVerwG Dr. Möller RBVerwG Hahn RBVerwG Dr. Tegethoff RinBVerwG Dr. Gamp</p>
<p><b>7. Revisionsssenat</b> Zuständigkeit: ImSchR, WasserStrBau, EisenbahnR (soweit nicht 3./6. Senat), Anlagen f. Straßenbahn-/OBusverkehr (§§ 28-37, 41 PBefG), LNG-BeschlG</p> <p>PräsBVerwG Prof. Dr. Korbmacher RBVerwG Dr. Günther RBVerwG Dr. Löffelbein RBVerwG Dr. Wöckel* RinBVerwG Bähr</p>	<p><b>8. Revisionsssenat</b> Zuständigkeit: VermögensR, EALG, LAG, WirtschVwR, AußenhandR, Währ-/UmstellR, FinDiLR, BetrAVG, KommR, TreuhG, KVG, VZOG, VergabeR, FördMaßR, BerufsR, KammR, PBefG, GüKG, FlurbR</p> <p>VRinBVerwG Dr. Held-Daab RinBVerwG Hoock RBVerwG Dr. Seegmüller RBVerwG Dr. Meister RBVerwG Dr. Naumann</p>	<p><b>9. Revisionsssenat</b> Zuständigkeit: Straßen- u. WegeR, Erschließungs (beitr)R, StraßenbaubeitrR, sonst. AbgabenR, Fehmarnbelt-Querung</p> <p>VRinBVerwG Prof. Dr. Bick RBVerwG Steinkühler RBVerwG Dr. Martini RinBVerwG Sieveking RinBVerwG Prof. Dr. Schübel-Pfister</p>
<p><b>10. Revisionsssenat</b> Zuständigkeit: IFG/IWG/UIG, presse-/rundf.-/archiv-/medien-rechtl. Inf.Anspr. (soweit nicht 6. Senat), PresseR GenT-, Abfall-, BodSchR, AtomR, Wasser-, Deich-/BergR, Wasser-/ BodenverbR, Nat+LandSchRUMweltR</p> <p>VPinBVerwG Dr. Rublack RBVerwG Dr. Schemmer RBVerwG Dr. Günther RBVerwG Dr. Löffelbein RBVerwG Dr. Wöckel* RinBVerwG Bähr</p>	<p><b>11. Revisionsssenat</b> Zuständigkeit: EnergieleitR Terminals z. Import v. WassS. u. Derivaten (außer LNG- BeschlG)</p> <p>PräsBVerwG Prof. Dr. Külpmann RBVerwG Dr. Dieterich RBVerwG Dr. Hammer RinBVerwG Dr. Emmenegger RinBVerwG Dr. Wiedmann</p>	<p><b>1. WD-Senat</b> Zuständigkeit: Verfahren nach der WBO, dem SBG und SGLeiStG</p> <p>VRBVerwG Dr. Häußler RBVerwG Dr. Langer RinBVerwG Dr. Eppelt RBVerwG Dr. Koch</p>
<p>*Dr. Wöckel wurde am 21.12.2023 zum RBVerfG ernannt.</p>	<p><b>Fachsenat nach § 189 VwGO</b> Zuständigkeit: Verfahren gemäß § 99 VwGO <b>Güterichter</b> RBVerwG Dr. Hammer RinBVerwG Stengelhofen-Weiß</p>	<p><b>2. WD-Senat</b> Zuständigkeit: Verfahren nach der WDO VRBVerwG Dr. Häußler RBVerwG Prof. Dr. Burmeister RinBVerwG Dr. Henke</p>

## Interview mit Sylvain Mérenne, Präsident der Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter (Association of European Administrative Judges – AEAJ)

**„Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Effizienz der Verwaltungsgerichte müssen in ganz Europa verteidigt werden“**

Können Sie uns ein wenig über Ihren persönlichen Werdegang erzählen? Was motiviert Sie, sich für die VEV zu engagieren?

Ich habe an der Sciences Po Paris und an der Universität Paris I Panthéon-Sorbonne studiert und zwei Jahre lang als juristischer Mitarbeiter beim französischen Conseil d'État gearbeitet, bevor ich das Auswahlverfahren für den öffentlichen Dienst 2009 zum Verwaltungsrichter durchlaufen habe. Ich habe meine richterliche Tätigkeit dann in Cergy-Pontoise begonnen, einem großen Verwaltungsgericht, das für den Nordwesten von Paris zuständig ist, und habe in allen Bereichen des französischen Verwaltungsrechts gearbeitet, ohne mich auf einen Bereich zu spezialisieren. Ich hatte aber großes Interesse für das Verwaltungsprozessrecht und Fragen im Zusammenhang mit der Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Parallel dazu habe ich immer mehrere Lehrveranstaltungen durchgeführt. Derzeit unterrichte ich „Libertés publiques“<sup>1</sup> an meiner Alma mater Sciences Po Paris.

Ich gehöre zu einer Generation von Richtern, die durch Studium, Fremdsprachen, Medien und Unterhaltung mit internationalen und europäischen Themen in Berührung gekommen sind. Diese Generation hatte die Kontroverse in der Rechtssache Kress<sup>2</sup>, in der das europäische Recht einige Besonderheiten der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit zu bedrohen schien, hinter sich gelassen. Der im französischen Verwaltungsrecht vorherrschende positivistische und insulare Ansatz, der zu dieser Zeit noch stärker ausgeprägt war, erschien sehr einengend. Aus Neugierde nahm ich Kontakt mit der VEV auf und fasste den Mut, das erste Mal an einer Veranstaltung teilzunehmen. Dies war 2013 auf dem Verwaltungsgerichtstag in Münster. Durch den direkten Kontakt mit europäischen Kolleginnen und Kollegen und den grenzüberschreitenden Ansatz des europäischen und vergleichenden Rechts waren die ersten Erfahrungen mit der VEV intellektuell überwältigend. So war es zumindest für mich. Ich nahm an einigen weiteren Veranstaltungen teil und absolvierte 2014 auch einen zweiwöchigen Austausch am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof. Die Inhalte meiner Lehrveranstaltungen entwickelten sich hierdurch weiter und mein berufliches Profil bekam eine europäischere Färbung.



Sylvain Mérenne, Präsident der AEAJ

- 1 Anmerkung der Redaktion: Universitätsfach, das dem französischen Grundrechtsansatz entspricht.
- 2 EGMR, 07.06.2001, Kress vs. Frankreich, n° 39594/98.

Im Jahr 2016 war ich für zwei Jahre im juristischen Dienst des Landwirtschaftsministeriums in Paris tätig. Bei meiner Rückkehr als Verwaltungsrichter im September 2018 erwachte mein Interesse für die VEV erneut und ich besuchte das Seminar der Arbeitsgruppe Unabhängigkeit und Effizienz in Tallinn. Dort habe ich auch an der Generalversammlung teilgenommen. Ich war der Meinung, dass die französischen VEV-Aktivitäten einen Impuls brauchten, und wurde nationale Kontaktstelle der VEV. Ich war motiviert, meine französischen Kolleginnen und Kollegen zu sensibilisieren und die Möglichkeiten, an europäischen Veranstaltungen teilzunehmen, zu verbessern. Camille Vinet, die derzeitige Generalsekretärin der VEV, schloss sich mir bald darauf an. Die Dinge entwickelten sich schnell. Ich wurde 2019 Vertreter im Beirat Europäischer Richterinnen und Richter beim Europarat (CCJE), bei dem die VEV Beobachterin ist, 2021 Vizepräsident und schließlich letztes Jahr in Versailles im Juni 2023 zum Präsidenten gewählt. Der VEV mangelt es nicht an klugen Köpfen, sodass ich wohl davon profitiert habe, der „new French boy in town“ zu sein ... Ich arbeite seit September 2018 am Oberverwaltungsgericht in Marseille. Die Präsidentschaft der VEV kommt glücklicherweise zum richtigen Zeitpunkt meiner beruflichen Laufbahn.

#### **Was sind derzeit die größten Herausforderungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf europäischer Ebene?**

Wir sollten nicht vergessen, dass Verwaltungsgerichte in weiten Teilen des europäischen Kontinents noch neu sind. In den letzten 30 Jahren haben wir einen diskreten, aber stetigen Trend zur Schaffung von Verwaltungsgerichten in zahlreichen Ländern Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und der Balkanländer erlebt. Diese neuen Verwaltungsgerichtssysteme müssen noch gestärkt werden. Sie werden nach und nach zu einem Teil des Konzerts der Europäischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Ich freue mich immer, wenn ich an diesem Thema arbeiten kann. Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Effizienz der Verwaltungsgerichte müssen in ganz Europa wertgeschätzt und verteidigt werden.

Die zweite Herausforderung ist die Vollstreckung von Entscheidungen der Verwaltungsgerichte. Die Vollstreckung ist ein heikles Thema, bei dem das Recht in Konflikt mit der politischen Legitimität geraten kann. Sie ist eine der Säulen der Rechtsstaatlichkeit – wie wir seit dem Urteil Hornsby gegen Griechenland von 1996<sup>3</sup> wissen. Dies gilt insbesondere für Umweltfragen. Abgesehen von ihrer technischen Komplexität benachteiligen Umweltschutzmaßnahmen eine klar umrissene Gruppe, während sie im Allgemeinen nicht direkt bestimmten Interessengruppen zugutekommen, die einen Einfluss ausüben könnten. Sie sind daher politisch kostspielig. Besonders aufgefallen ist mir ein deutsches Vorabentscheidungsverfahren an den EuGH zu diesem Thema.<sup>4</sup>

Darüber hinaus besteht kein Zweifel, dass künstliche Intelligenz und neue Technologien die Verwaltungsgerichte in den nächsten 20 Jahren verändern werden. Diese Veränderung wird weit über die heutzutage übliche elektronische Gerichtsakte hinausgehen und die Fallverwaltungssysteme, die richterliche Entscheidungsfindung und – für uns Ver-

waltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter – die Art und Weise der Kontrolle des Einsatzes von KI durch die Verwaltung mit sich bringen. Auch die Verfahrensbeteiligten und Rechtsanwälte haben begonnen, KI einzusetzen. Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter müssen vorbereitet und geschult werden, damit sie sich mit der kommenden technologischen Revolution vertraut machen. Unsere italienischen Kollegen sind bei diesen Themen oft weit voran.

#### **Welches sind die größten Herausforderungen, vor denen die französischen Verwaltungsgerichte derzeit stehen?**

Zunächst muss ich klarstellen, dass ich als Präsident der VEV, auch wenn ich ein französischer Verwaltungsrichter bin, nicht Frankreich, sondern alle unsere Mitglieder und die Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter in Europa insgesamt vertritt. Die VEV ist eine Dachorganisation, die nationale Verbände der Verwaltungsgerichtsbarkeit, allgemeine Richtervereinigungen mit Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichtern unter ihren Mitgliedern sowie einzelne Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter aus Ländern ohne nationalen Verband vereint. Daher wäre Ihre Frage sicherlich besser bei den französischen Pendanten des BDVR aufgehoben; den Gewerkschaften Syndicat de la justice administrative (SJA) und Union syndicale de la magistrature administrative (USMA), die beide Mitglieder der VEV sind.

Ich glaube jedoch nicht, dass ich zu weit gehe, wenn ich behaupte, dass die französischen Verwaltungsgerichte mit den üblichen Herausforderungen eines großen, stabilen Verwaltungsrechtssystems konfrontiert sind. In den letzten Jahren waren die Auswirkungen der vom französischen Präsidenten Emmanuel Macron beschlossenen Reform des höheren Dienstes auf die Verwaltungsgerichte mit der symbolischen Abschaffung der berühmten Ecole nationale d'administration (ENA) ein immer wiederkehrendes Thema, da unser System im Vergleich zu anderen Ländern eines der am stärksten mit dem Spitzenbeamtentum verbundenen ist. Es hat einige Zeit gedauert, bis die Stimmen der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter gehört wurden. Das derzeit heftig diskutierte neue Asyl- und Einwanderungsgesetz wirft auch Fragen zur Vereinfachung dieser Verfahrensarten und zum Schutz der Standards für ein faires Verfahren auf. Schließlich sind die Beziehungen zwischen den Verwaltungsgerichten und dem Conseil d'État, der sowohl als oberstes Verwaltungsgericht als auch als Verwalter der Verwaltungsgerichtsbarkeit fungiert und ein besonderes Einstellungsverfahren durchführt, stets komplex.

#### **Welchen Beitrag kann die VEV zur Rechtsstaatlichkeit in Europa leisten?**

Die Aktivitäten der VEV zu diesem Thema haben in den letzten Jahren – leider – stark zugenommen. In dieser Angelegenheit arbeiten wir eng mit den drei anderen euro-

<sup>3</sup> EGMR, 19.03.1997, Hornsby vs. Griechenland, n° 18357/91.

<sup>4</sup> EuGH, 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe vs. Freistaat Bayern, C-752/18.

päischen Richtervereinigungen zusammen: der European Association of Judges (EAJ), den Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (MEDEL) und der niederländischen Stiftung Rechter voor Rechters (R4R). Die Rechtsstaatlichkeit, insbesondere die Unabhängigkeit der Justiz, ist in drei Staaten erheblich geschwächt worden: Türkei, Ungarn und Polen, wenngleich auch andere Staaten gelegentlich betroffen sein können. In der Türkei ist die Lage katastrophal, nachdem Tausende von Kolleginnen und Kollegen, darunter auch Verwaltungsmitarbeitende, entlassen oder sogar inhaftiert wurden. In Ungarn hat sich das Phänomen über einen längeren Zeitraum schleichend entwickelt. Die Situation ist heikel, weil die lokalen Interessenvertretungen nicht sehr reaktionsfreudig sind. Was Polen betrifft, so bin ich beeindruckt von der Widerstandsfähigkeit und dem Kampfgeist der verschiedenen Bereiche der polnischen Justiz. Ich bin auch stolz darauf, dass der Verband der polnischen Verwaltungsrichter (OSSSA), der sich für dieses Thema engagiert, der VEV im Mai 2023 beigetreten ist. Wir können optimistisch sein.

Wir führen im Rahmen unserer Möglichkeiten Interessenvertretung durch, um die Öffentlichkeit für die Angriffe auf die Unabhängigkeit der Justiz in diesen Staaten zu sensibilisieren, Informationen zu verbreiten, die Solidarität mit den Akteuren vor Ort zu fördern und die europäischen Institutionen zu einem entschlosseneren Handeln zu bewegen. Das Seminar unserer Arbeitsgruppe „Unabhängigkeit und Effizienz“ in Würzburg wird sich mit „Poland, the EU and the Rule of Law“ (Polen, der EU und der Rechtsstaatlichkeit) befassen, mit der Präsidentin der OSSSA Aleksandra Wrzeńska-Nowacka.

Doch dies ist nicht alles. Die vier genannten Organisationen haben – zum ersten Mal – Nichtigkeitsklage gegen die Entscheidung des Rates der Europäischen Union eingereicht, die sogenannten „Resilienz“-Fonds zugunsten Polens freizugeben, und zwar mit der Begründung, dass die Auflagen in Bezug auf die Unabhängigkeit der polnischen Justiz nicht beachtet wurden (verb. Rs. T-530/22 bis T-533/22). Die Verfahren wurden soeben an die Große Kammer des Gerichts der Europäischen Union verwiesen. Das Beschreiten des Rechtswegs könnte auch zukünftig eine wirkungsvolle Möglichkeit sein, um rechtsstaatliche Instrumente zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit einzusetzen.

**Inwieweit kann die nationale Verwaltungsgerichtsbarkeit von der europäischen Zusammenarbeit profitieren? Können Sie persönlich die Erkenntnisse aus der Arbeit der VEV in Ihrer täglichen Arbeit nutzen?**

Da das europäische Recht Teil des nationalen Rechts ist, ist jeder nationale Richter gleichzeitig auch ein europäischer Richter. Daher müssen alle Richterinnen und Richter sowohl mit dem EU-Recht als auch mit dem des Europarats einschließlich der EMRK in ihrem jeweiligen Rechtsgebiet vertraut sein, um in ihrer täglichen Arbeit erfolgreich zu sein. Mehr noch, beide (das EU-Recht und das EMRK-Recht) wirken – im Vergleich zum Privatrecht – früher und stärker auf das Verwaltungsrecht ein, was die Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter an die vorderste Front bringt. Die zunehmende Bedeutung der Verwaltungsgerichte im

europäischen Recht, die weit über ihren zahlenmäßigen Anteil hinausgeht, zeigt sich sowohl in den Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH als auch in der Rechtsprechung des EGMR. Dies ist einer der Gründe, die zur Gründung der VEV im Jahr 2000 geführt haben, und warum wir über die Rolle eines institutionellen Verbandes – wie andere europäische Richtervereinigungen – hinausgehen, um das öffentliche Recht und das Europarecht voranzubringen, durch Arbeitsgruppen und durch die juristische Ausbildung. Wir kooperieren insbesondere mit dem European Judicial Training Network (EJTN) und der Asylagentur der Europäischen Union (EUAA). Das europäische Recht hat die Rolle der Verwaltungsrichterin und des Verwaltungsrichters im Staat erneuert.

Ich kann Ihnen einige konkrete Beispiele aus meiner Praxis nennen. Es gibt keinen Bereich, der nicht unter dem Einfluss des europäischen Rechts steht. Aber dieser Einfluss ist sehr unterschiedlich. Verfahrensfragen im Zusammenhang mit der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Öffentlichkeitsbeteiligung, die sich am Unionsrecht orientieren, sind die vorherrschenden aktuellen Streitfragen im Bereich der Raumplanung und des Umweltrechts und könnten den neuen französischen Ansatz zur Heilung von Verwaltungsakten beeinflussen; aber die EMRK ist hier nur selten von Bedeutung. Andererseits gibt es nur einen begrenzten Einfluss des Unionsrechts auf das Kommunalrecht und das Polizeirecht. Die EMRK ist hier vorherrschend. Ich habe letztes Jahr auf die Rechtsprechung des EGMR<sup>5</sup> in einem interessanten Fall über die Inhaftierung in einer Ausnüchterungszelle Bezug genommen. Ich bin gespannt, was der Conseil d'État als Nächstes entscheiden wird. Dieses Jahr bin ich wieder mit Steuerrecht beschäftigt. Das Unionsrecht, sei es zu den Grundfreiheiten oder zur Mehrwertsteuer, ist bereits überall präsent. Außerdem ist ein wesentlicher Bestandteil der Einkommensteuer für Freiberufler gerade ins Visier des EGMR geraten.<sup>6</sup> Dies wird anhängige Fälle betreffen. Schließlich ist mir aufgefallen, dass das französische Vergaberecht dazu neigt, sich abzuschotten und den direkten Einfluss des Unionsrechts zu meiden, aus einem Grund, den ich noch nicht erklären kann.

Vergleichendes Verwaltungsrecht hilft, das eigene Rechtssystem besser zu verstehen. Dies gilt umso mehr, wenn dieses System selbst Elemente des vergleichenden Rechts enthält. So hat der Conseil d'État im Wege des Richterrechts eine Höchstfrist von einem Jahr für die Anfechtung der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts eingeführt.<sup>7</sup> Die Tatsache, dass diese Frist – absichtlich – die gleiche ist wie in Deutschland und die Fristen in anderen Mitgliedstaaten übertrifft, lässt Rückschlüsse auf ihre Angemessenheit zu, auch wenn sie unter französischen Juristen sehr umstritten war. Und in der Tat wurde diese Änderung später vom EGMR als mit der EMRK vereinbar angesehen, auch wenn er – wie zu erwarten war – die Anwendung des Richterrechts auf anhängige Verfahren rügte.<sup>8</sup>

5 EGMR, 04.04.2000, Witold Litwa vs. Polen, n° 26629/95.

6 EGMR, 07.12.2023, Waldner vs. Frankreich, n° 26604/16.

7 Conseil d'Etat, 13.07.2016, M. Czabaj, n° 387763.

8 EGMR, 09.11.2023, Legros u. a. vs. Frankreich, n° 72173/17.

Es gibt jedoch ein Phänomen, das man als „rechtsvergleichende Amnesie“ bezeichnen könnte: die Neigung, auf nationaler Ebene nach und nach die ausländischen Inspirationen zu vergessen, die zur Einführung eines bestimmten Begriffs oder einer bestimmten Institution geführt haben. Es ist faszinierend, wenn man versucht, diese Amnesie zu überwinden und zu begreifen, wie rechtliche Ideen, auch auf sehr grundlegender Ebene – wie die Schaffung der Verwaltungsgerichtsbarkeit –, über Jahrhunderte in Europa zirkuliert haben. Über den klassischen intellektuell anregenden Aspekt hinaus beginnt das vergleichende Verwaltungsrecht auch praktische Anwendung zu finden. Die nationalen Systeme in Europa werden mehr und mehr miteinander verknüpft. Dies ist ein Thema, bei dem die deutsche Rechtswissenschaft (z. B. Prof. Dr. Jürgen Schwarze) Pionierarbeit geleistet hat. In den verschiedenen von der EU entwickelten transnationalen horizontalen Verwaltungsverfahren wie dem Dublin-System oder den verschiedenen Produktzulassungsverfahren kommt dem vergleichenden Verwaltungsrecht eine besondere Bedeutung zu. Solche Fälle weisen spezifische Muster auf. Wie soll ich als französischer Verwaltungsrichter die Begründetheit einer französischen Verwaltungsentscheidung beurteilen, bei der es sich lediglich um die gegenseitige Anerkennung einer von den schwedischen Behörden erteilten Genehmigung handelt? Hätte der Antragsteller stattdessen ein schwedisches Verwaltungsgericht anrufen müssen? Und wenn ich ein schwedischer Richter bin, sollte ich einem französischen Unternehmen, das nicht einmal ein Konkurrent auf meinem Inlandsmarkt ist, Rechtsschutz gewähren? Ich habe hierauf keine vorgefertigten Antworten, aber es ist von Vorteil, wenn ich einen vollständigen Überblick über die Rechtslandschaft habe. Über diese spezifischen Fragen hinaus werden heutzutage in einer wachsenden Zahl von Fällen transnationale Aspekte einbezogen, insbesondere im Zusammenhang mit der Freizügigkeit. Ein anekdotisches Beispiel: Die Rechtsvergleichung half mir, die Bewältigung des Kulturschocks zu adressieren, den eine deutsche Rechtsanwältin erlitt, nachdem das Verwaltungsgericht Bastia ihre Baugenehmigung auf Korsika aufgehoben hatte – ein Kulturschock, der auf die unterschiedlichen Auffassungen der Klagebefugnis im französischen und deutschen Verwaltungsrecht zurückzuführen war.

Darüber hinaus helfen mir meine VEV-Aktivitäten auch außerhalb meiner richterlichen Tätigkeiten. Im Landwirtschaftsministerium war das Unionsrecht allgegenwärtig, da ich das Referat für internationales und europäisches Recht (eines von drei Referaten) leitete. Auch Gerichte entfalten gelegentlich internationale und europäische Aktivitäten. So haben wir beispielsweise im vergangenen Juni den Präsidenten des Berufungsgerichts von Odessa, einer Partnerstadt von Marseille, empfangen. Schließlich kann man den Einfluss meiner VEV-Aktivitäten auf meinen derzeitigen Studiengang an der Sciences Po Paris leicht erkennen – ein Studiengang, der in gewisser Weise meine derzeitige Persönlichkeit als Jurist widerspiegelt.

Ich betrachte mich nicht als Europarechtsspezialist: Mein beruflicher Kompetenzbereich bleibt das Verwaltungsrecht. Dennoch hilft das europäische und vergleichende Recht dabei, Normenkonflikte zu verstehen, und erweitert den Horizont sowohl bei gerichtlichen als auch bei außerge-

richtlichen Aufgaben. Die VEV hilft zu erkennen, wie wichtig es ist, das Recht nicht nur mit der nationalen Brille zu lesen.

### Welchen Beitrag kann der BDVR zur Unterstützung der Arbeit der VEV leisten?

Der BDVR ist eines unserer Gründungsmitglieder und hat uns seit dem Jahr 2000 sehr stark unterstützt. Die Ausrichtung eines unserer Seminare während des Verwaltungsgerichtstags in Würzburg ist ein perfektes Beispiel dafür, und ich wünsche mir, dass diese Tradition fortgesetzt wird. Die deutschen Kolleginnen und Kollegen sind innerhalb des VEV-Teams sehr aktiv. Ich nutze die Gelegenheit, den scheidenden Co-Vorsitzenden unserer Arbeitsgruppe Asyl und Aufenthaltsrecht RiBVerwG a.D. Prof. Dr. Harald Dörig und RiBVerwG Holger Böhmann zu danken, die die Arbeitsgruppe auf ein rechtswissenschaftlich hohes Niveau gebracht haben. Es ist eine Freude, mit unserem Schatzmeister VRiVG Ralf Höhne (VG Münster) und dem Co-Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft Umweltrecht VRiVG Dr. Matthias Keller (VG Aachen) weiter zusammenzuarbeiten. Die nächste Generation wird nun durch das neu gewählte Vorstandsmitglied RiVG Dr. David Rabenschlag (VG Berlin) vertreten, mit dem ich eine dynamische und fruchtbare Zusammenarbeit pflege. Darüber hinaus danken wir VRi'nVG Christiane Knoop (VG Berlin), der Europabeauftragten des BDVR, die das Bindeglied zwischen uns ist. Sie vertritt den BDVR bei unserer Generalversammlung und verbreitet Informationen, zum Beispiel unseren offenen Brief zur Ukraine. Sie hat dieses Interview möglich gemacht.

Es ist eine Freude, auch viele deutsche Teilnehmerinnen und Teilnehmer bei unseren Veranstaltungen zu begrüßen. Ich schätze ihre Europafreundlichkeit und ihren komplementären Ansatz zum französischen Verwaltungsrecht. Darüber hinaus habe ich das Buch „Droit administratif allemand“ der französischen Professorin Anne Jacquemet-Gauché<sup>9</sup>, dem ersten in französischer Sprache erschienenen Werk zum deutschen Verwaltungsrecht seit Otto Mayer im Jahr 1903, mit Gewinn gelesen.

Ich lade alle Mitglieder des BDVR herzlich ein, sich an unseren Aktivitäten zu beteiligen. Informationen finden Sie auf unserer Website ([www.aeaj.org](http://www.aeaj.org)). Für eine erste Kontaktaufnahme können Sie an [info@aeaj.org](mailto:info@aeaj.org) schreiben.

### Sind Sie zufrieden mit Ihrem ersten Jahr als Präsident der VEV? Was sind Ihre Wünsche für die Zukunft?

Das erste Jahr ist noch nicht zu Ende, und es wäre zu viel gesagt, bereits zufrieden zu sein. Meine Ziele sind bescheiden: Angesichts der beachtenswerten Erneuerung des VEV-Teams – nicht nur ein neuer Präsident, sondern auch drei neue Vizepräsidenten und eine neue Generalsekretärin – werden wir uns hauptsächlich darauf konzentrieren, weiter zusammenzuwachsen und die Fortführung der laufenden Aktivitäten zu gewährleisten. Die zweite Priorität ist die Verbesserung der Kommunikation, sowohl extern durch unsere Website als auch intern durch die Verwaltung unserer Daten-

<sup>9</sup> Anne Jacquemet-Gauché, *Droit administratif allemand*, PUF, 2022.

bank. Ich hoffe, dass ich am Ende meiner Amtszeit mit dem Erreichten zufrieden sein werde. Die Tätigkeit als Präsident der VEV ist jedoch eine einzigartige Erfahrung, und ich bin für jeden Augenblick dankbar. Teamarbeit ist wichtig, und ich schätze das Team, mit dem ich zusammenarbeite, sehr. Dazu gehört auch unsere neu gegründete Beratergruppe, in der uns unsere ehemalige Präsidentin Dr. Edith Zeller und auch RiBVerwG Holger Böhmann uns weiterhin unterstützen. Deshalb wäre mein Wunsch, dass dieses Team so gut arbeitet, dass der Präsident nicht mehr arbeiten muss. :-) Das würde eine aktive und gut funktionierende Vereinigung bedeuten,

mit einer nachhaltigen Zukunft. Ich bin noch nicht an diesem Punkt angelangt, aber was könnte ich mir Besseres für die VEV wünschen?

---

*Das Interview wurde von **Dr. Karoline Bülow**, Richterin am Oberverwaltungsgericht und*

***Britta Schiebel**, Richterin am Verwaltungsgericht, jeweils Berlin, geführt und vom Englischen ins Deutsche übersetzt.*

---

## Programm der Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter 2024

Die Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter e.V. (VEV/Association of European Administrative Judges) bietet auch im Jahr 2024 mehrere Veranstaltungen an, für die alle Mitglieder des BDVR ihr Interesse bekunden können. Die englische Tagungssprache sollte niemanden schrecken, denn kaum jemand ist Muttersprachler. Die europäische Atmosphäre ermöglicht ein offenes Gespräch zwischen Verwaltungsrichterinnen und -richtern aus vielen Mitgliedstaaten des Europarates und aus unterschiedlichen Instanzen bis zum EuGH/EGMR.

Die VEV hat vier jährlich tagende Arbeitsgruppen eingerichtet: Zur richterlichen Unabhängigkeit und Effizienz, zum Steuerrecht, zum Umweltrecht sowie zum Asyl- und Ausländerrecht. Die fachlichen Beiträge stammen aus dem Kreis der Teilnehmenden, aber auch etwa der Europäischen Kommission, des Beirats der Europäischen Richterinnen und Richter beim Europarat oder des UNHCR. Tagungsort ist meist ein nationales Verwaltungsgericht. Üblicherweise schließt sich an eine fachliche Tagung am Donnerstag und Freitag eine gemeinsame Besichtigung am Samstag an. Die jeweilige Agenda wird im Vorfeld des Treffens übersandt.

Folgende Arbeitsgruppen finden dieses Jahr statt:

- 16.05.2024: WG Independence and Efficiency, „Poland, the EU and the Rule of law“, im Rahmen des 20. Deutschen Verwaltungsgerichtstages in Würzburg (Arbeitskreis 13)
- 06.–07.06.2024: WG Taxation Law, „Tax challenges of digital markets“, Wien, Bewerbungsfrist: 30.04.2024

- 26.–27.09.2024: WG Environmental Law, „New rules on renewables“, Tallinn, Bewerbungsfrist: 30.05.2024
- 10.–11.10.2024: WG Asylum and Immigration, Warschau, Bewerbungsfrist: 30.07.2024

Interessierte Mitglieder des BDVR schreiben bitte eine E-Mail (europa@bdvr.de) an VRi'inVG Knoop, die Europabeauftragte des BDVR. Interessensbekundungen nach Ablauf der Bewerbungsfrist können in Abhängigkeit der Kapazitäten u. a. des Tagungsorts berücksichtigt werden. Die VEV kann nach der Tagung auf Antrag einen Zuschuss für Reisekosten und Übernachtungen zahlen, wenn keine nationale Förderung erfolgt. Dieser Zuschuss bewegt sich üblicherweise in einer Höhe von etwa 100 bis 300 Euro.

Darüber hinaus veranstaltet die VEV jährlich Seminare gemeinsam mit dem European Judicial Training Network:

- 07.–08.03.2024: The Role of the Administrative Judges and Court Staff in the State, Thessaloniki
- 11.–12.04.2024: Conflict of Norms: Multi-level protection in the application of fundamental rights, Barcelona

Weitere Informationen zur VEV sind auf dem Internetauftritt (<https://www.aeaj.org/>) einsehbar.

---

**Dr. David Rabenschlag**, Richter am Verwaltungsgericht, Berlin, Mitglied des Vorstands der AEAJ

---

## Mitgliederversammlung des BDVR e.V. und des Deutscher Verwaltungsgerichtstag e.V. am 09. und 10.11.2023 in Berlin

Die jährliche ordentliche Mitgliederversammlung des BDVR e.V. und des DVGT e.V. fand am 09. und 10.11.2023 statt. Die Vertreter der Landesverbände und des Vereins der Bundesrichter im Bundesverwaltungsgericht trafen sich in Berlin zunächst traditionell in den Räumen des OVG Berlin-Brandenburg und setzten ihre Versammlung am zweiten Tag im Bundesministerium des Innern und für Heimat fort.

Der Präsident des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg Joachim Buchheister, der die Vorstände der beiden Vereine und die Vertreter der Mitgliedsverbände willkommen hieß, thematisierte in seinem Grußwort Entwicklungen im Bereich der Rechtswegzuständigkeit im Kinder- und Jugendhilferecht und des Gesetzes zur Förderung der Videokonferenztechnik sowie die Anzahl der behördlichen und gerichtlichen Asylverfahren.

Die Versammlung begrüßte Frau Ministerialdirigentin Bunke, die Leiterin der Unterabteilung R des Bundesministeriums der Justiz, in ihrer Mitte. Frau Bunke stellte aktuelle Gesetzgebungsvorhaben des BMJ vor. Sie sprach die Arbeiten an einem Änderungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung an, die unter Beteiligung der gerichtlichen Praxis und auch des BDVR e.V. erfolgten. Diskussionspunkte seien dabei unter anderem das Verwaltungsvollstreckungsrecht, Möglichkeiten einer Verschlankung und Effektivierung des gerichtlichen Verfahrens oder der Umgang mit Querulanz im Rechtsverkehr. Weiter betonte Frau Bunke, dass das Ministerium der Digitalisierung der Justiz eine große Bedeutung zumesse. Sie berichtete in diesem Zusammenhang über Projekte, die seitens des BMJ im Rahmen einer Digitalisierungsinitiative des Bundes forciert würden, sowie über die Beteiligung des Bundes an Digitalisierungsprojekten einzelner Länder. Auch sprach sie die Förderung des Einsatzes von Videokonferenztechnik in den Gerichtsbarkeiten und die Bemühungen an, einheitliche Standards für die strukturierte Übermittlung digitaler Verwaltungsakten an die Justiz zu erarbeiten. Zur Sprache kam ebenfalls, welche Folgerungen sich aus der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 06.11.2023 (namentlich die TOP 4 und 6) für die Verwaltungsgerichtsbarkeit ergäben.

Die BDVR-Beauftragte für die VEV Frau Knoop berichtete über das Engagement des Verbands in der VEV und die Arbeit verschiedener Arbeitsgruppen der Vereinigung. Sie teilte mit, dass nunmehr Herr Dr. Rabenschlag (VG Berlin) dem Vorstand der Vereinigung als deutsches Mitglied angehöre. Zudem informierte sie über die Arbeit des Kuratoriums der IRZ-Stiftung.



Mitgliederversammlung des BDVR zu Besuch beim Bundesministerium des Innern

Frau Schiller berichtete der Versammlung über die Vorbereitungen des Verwaltungsgerichtstags in Würzburg im Mai 2024. Sie machte auf die Homepage des Verwaltungsgerichtstags aufmerksam (<https://www.verwaltungsgerichtstag2024.de/>) und bat, in den Landesverbänden intensiv für die Veranstaltung zu werben, da die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer auch entscheidend für die Finanzierung des Kongresses sein werde. Frau Lotz-Schimmelpennig betonte den Fortbildungscharakter der Veranstaltung und berichtete, dass die Teilnahme in Bayern als dienstliche Fortbildung anerkannt werde. Herr Prof. Dr. Neuhäuser schilderte die Planungen für den Verwaltungsgerichtstag 2027 in Osnabrück.

Der Beschluss der schon erwähnten Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 06.11.2023, dem zufolge asylgerichtliche Verfahren künftig in drei bzw. sechs Monaten abgeschlossen

werden sollten und Bund und Länder dafür die personellen und organisatorischen Voraussetzungen schafften, gab der Versammlung Anlass zu einer ausführlichen Diskussion. Einen wesentlichen Aspekt der hierfür notwendigen Rahmenbedingungen stelle nach den Wortbeiträgen eine auskömmliche Ausstattung der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit richterlichem und nichtrichterlichem Personal dar. Die Mitgliedsverbände berichteten in diesem Zusammenhang über die Laufzeiten der bei den jeweiligen erstinstanzlichen Gerichten betriebenen asylgerichtlichen Verfahren.

Am Freitag, den 10.1.2023 begrüßte Herr Staatssekretär Krösser die Teilnehmer der Versammlung in den Räumen des Bundesministeriums des Innern. Gegenstand seines Grußwortes waren die Herausforderungen infolge der deutlichen Zunahme einer Zuwanderung in das Bundesgebiet und die von der Bundesregierung im Hinblick hierauf ergriffenen oder geplanten Maßnahmen. Er sprach die Notwendigkeit einer Ertüchtigung der Ausländerbehörden, der Durchführung temporärer Grenzkontrollen, einer Reform des GEAS und der Vornahme von Änderungen im Asylverfahren wie auch im asylgerichtlichen Verfahren an. Auch solle das Ausländerzentralregister solle zu einer zentralen Plattform ertüchtigt werden.

Im Fachgespräch mit Frau Ministerialdirigentin Dr. Horning (Leiterin der Unterabteilung M1) informierte diese

über aktuelle Rechtssetzungsvorhaben im Ausländer- und Asylrecht und teilte mit, dass zur Umsetzung der Besprechung vom 06.11.2023 Maßnahmen zur Beschleunigung von Asylverfahren und asylgerichtlichen Verfahren und zur Digitalisierung der Verwaltungsverfahren diskutiert würden. Themen des weiteren Fachgesprächs mit Herrn Ministerialdirigent Dr. Mom (Leiter der Unterabteilung V II) waren Gesetzgebungsverfahren zum Verwaltungsverfahrensgesetz, Planungssicherstellungsgesetz sowie zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts.

Der Vorsitzende dankte Frau Lotz-Schimmelpfennig, Herrn Dr. Schenk, Herrn Traub, Herrn Bodenbender, Herrn Dr. Kiefer und Frau Dr. Völker-Clausen, die sich aus dem Kreis der Landesvorsitzenden verabschiedeten, für die engagierte Mitwirkung in der Mitgliederversammlung in den zurückliegenden Jahren.

Die Mitglieder verabredeten, am 07. und 08.11.2024 in Berlin für die kommende Mitgliederversammlung des BDVR e.V. und des Deutscher Verwaltungsgerichtstag e.V. zusammenzutreten.

---

**Thomas Jacob**, Richter am Oberverwaltungsgericht, Berlin

---

## Stellungnahme des BDVR vom Oktober 2023

### zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz für ein Gesetz zur Förderung des Einsatzes von Videokonferenztechnik in der Zivilgerichtsbarkeit und den Fachgerichtsbarkeiten

#### I. Zusammenfassende Bewertung des Gesetzentwurfes

Das Ziel des Gesetzentwurfs, den Einsatz von Videokonferenztechnik weiter zu fördern, ist grundsätzlich zu begrüßen. Es entspricht der weiter fortschreitenden Digitalisierung in allen Bereichen des Rechts. Allerdings engt der Entwurf die Gerichte bei der Entscheidung über den Einsatz von Videokonferenztechnik zu stark ein. Das beeinträchtigt die Fähigkeit der Gerichte, die Begegnung der Streitparteien im Einzelfall sachgerecht zu gestalten. Auf eine gesetzliche Einengung des gerichtlichen Ermessens beim Einsatz von Videokonferenztechnik sollte daher ebenso wie auf ausdrückliche Begründungspflichten für die Entscheidung über ihren Einsatz verzichtet werden. Zudem sollte die Anordnung von Videokonferenztechnik unter dem ausdrücklichen Vorbehalt des Vorhandenseins einer im Einzelfall ausreichenden technischen Ausstattung der Gerichte stehen.

#### II. Bewertung der wesentlichen Regelungen des Entwurfs

##### Art. 6 Nr. 12 – § 227 Abs. 1 Satz 3 ZPO-E

Der Entwurf sieht vor, dass von einer Terminänderung abzusehen ist, wenn der Termin als Videoverhandlung nach § 128a ZPO-E oder als Beweisaufnahme nach § 284 Abs. 2 ZPO-E durchgeführt werden kann und die erheblichen Gründe, die zu einer Aufhebung, Verlegung des Termins oder Vertagung der Verhandlung führen können, dadurch entfallen.

Die geplante Regelung bedarf der Präzisierung. Sie lässt bisher offen, ob die Möglichkeit der Durchführung einer Videoverhandlung im Sinne der Vorschrift schon dann anzunehmen ist, wenn keiner der Beteiligten die Durchführung einer Videoverhandlung ablehnt, oder ob solches nur anzunehmen ist, wenn das Verfahren sich nach Einschätzung des Gerichts auch für die Durchführung einer Videoverhandlung

eignet. Der Entwurfstext sollte im Sinne der letztgenannten Alternative klargestellt werden.

**Art. 11 Nr. 1 – § 81 Abs. 1 Satz 3 VwGO-E – Klageerhebung durch Bild- und Tonübertragung**

Die Änderung ermöglicht die Schaffung virtueller Rechtsantragsstellen auch im Bereich der Verwaltungsgerichte. Auch dort soll sie dem effektiven Rechtsschutz dienen und die Gleichheit vor dem Gesetz begünstigen, indem sie einen niedrigschwelligen Zugang zur Justiz schafft und hilft, Zeit und Kosten zu sparen. Insbesondere soll solchen Rechtsuchenden erleichterter Zugang zur Justiz ermöglicht werden, die ohne Hilfestellung durch die Rechtsantragstelle nicht in der Lage sind, selbst sachgerechte Erklärungen zu formulieren, die sie bei Gericht einreichen können.

Die geplante Änderung erreicht das mit ihr verfolgte Ziel. Sie ermöglicht Rechtsuchenden einen niederschwelligeren Zugang zu verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz als bisher, indem sie ihnen den mitunter beschwerlichen und kosten trächtigen Weg zum nächstgelegenen Gericht erspart. Vertretbar ist insoweit auch, keine konkreten Regelungen für die Identifikation des Antragstellers vorzusehen. Es obliegt dem jeweiligen Urkundsbeamten sich den notwendigen Grad an Gewissheit über die Identität des Antragstellers im Einzelfall zu verschaffen.

Regelungsbedürftig scheint aber sowohl der Modus, in dem der Rechtssuchende seinen Antrag – wie bisher verlangt – unterschreiben soll, als auch die Verfahrensweise, nach der der Rechtssuchende seinem Antrag oder seiner Erklärung Dokumente beifügen kann. Die Vorschrift sieht Regelungen für beides bisher nicht vor. Im Verwaltungsprozess besteht insbesondere für das Beifügen von Unterlagen aber ein besonderes Bedürfnis. § 82 Abs. 1 Satz 3 VwGO verpflichtet den Kläger seiner Klage die angefochtene Verfügung und gegebenenfalls auch den Widerspruchsbescheid beizufügen. Wird die Klage zu Protokoll beim Urkundsbeamten der Geschäftsstelle nach § 81 Abs. 1 Satz 2 VwGO erhoben, werden diese Dokumente dem Urkundsbeamten der Geschäftsstelle bisher bei dieser Gelegenheit vom Kläger überreicht. Das ist bei einer Klageerhebung zu Protokoll durch Bild- und Tonübertragung nicht möglich. § 82 Abs. 1 Satz 3 VwGO-E ist daher jedenfalls, um einen weiteren Satz zur Beifügung von Anlagen zu ergänzen:

Wird ein Antrag zu Protokoll durch Bild- und Tonübertragung gestellt, ist dem Antragsteller die Gelegenheit zu geben, dem Urkundsbeamten der Geschäftsstelle, der seine Erklärung aufnimmt, elektronische Dokumente in einem durch Rechtsverordnung festzulegenden Format zu übermitteln.

**Art. 11 Nr. 2 – § 82 Abs. 1 Satz 4 VwGO-E – Äußerung zur Durchführung einer Videoverhandlung**

Die geplante Regelung soll dem Gericht die erforderlichen Informationen vermitteln, um den Ablauf der mündlichen Verhandlung zu planen.

Es ist sachgerecht, keine Begründung der Ablehnung einer Videoverhandlung zu verlangen, da auch der Einspruch gegen die Anordnung einer Videoverhandlung nicht begründet werden muss und ohne Weiteres zur Aufhebung

einer entsprechenden Anordnung führt. Um unnötigen Verwaltungsaufwand zu reduzieren, könnte die Vorschrift im Übrigen verlangen, mitzuteilen, wohin der Einladungslink im Falle der Durchführung einer Videoverhandlung übermittelt werden soll.

**Art. 11 Nr. 5 – § 95 Abs. 1 Satz 2 VwGO-E – persönliches Erscheinen als Teilnahme an einer Videoverhandlung**

Die geplante Vorschrift soll klarstellen, dass persönliches Erscheinen einer Partei auch in der Form einer Teilnahme an einer Videoverhandlung in entsprechender Anwendung des § 128a ZPO angeordnet werden kann.

Sie ist im Hinblick auf die übrigen geplanten Änderungen zur Erleichterung der Durchführung von Videoverhandlungen sachgerecht. Das durch Verweisung auf § 128a ZPO gewährleistete Einspruchsrecht gegen eine Anordnung des Gerichts an der mündlichen Verhandlung als Videoverhandlung teilzunehmen, stellt sicher, dass der von der Anordnung betroffenen Partei nicht gegen ihren Willen durch Anordnung der Teilnahme an der mündlichen Verhandlung in der Form der Videoverhandlung eine persönliche Teilnahme an der mündlichen Verhandlung verwehrt werden kann.

**Art. 11 Nr. 6 – § 98 VwGO-E – Beweisaufnahme per Bild- und Tonübertragung**

Der Entwurf sieht vor, dass auch eine Beweisaufnahme grundsätzlich per Bild- und Tonübertragung durchgeführt werden kann. Die Beteiligten und die betroffenen Zeugen und Sachverständigen können dies beantragen. Das Gericht kann dies anordnen. Das Einspruchsrecht gegen die Anordnung steht nur den zu vernehmenden Parteien und Zeugen zu. Eine Intention des richterlichen Ermessens bei übereinstimmendem Wunsch der Beteiligten, die Beweisaufnahme per Bild- und Tonübertragung durchzuführen, ist nicht mehr vorgesehen.

Die Regelung ist gemessen an dem mit dem Entwurf verfolgten Ziel konsequent. Zu begrüßen ist, dass kein intendiertes Ermessen bei übereinstimmendem Wunsch der Beteiligten, die Beweisaufnahme per Bild- und Tonübertragung durchzuführen, mehr vorgesehen ist. In Beweisaufnahmen kommt es auf persönliche Eindrücke, Nachfragen und Interaktionen an, die über Videotechnik selbst im Falle ihres reibungslosen Funktionierens nicht in gleicher Weise gewährleistet werden können und deren Einsatz dabei daher nur in geeigneten Fällen sinnvoll und gerechtfertigt erscheint, zumal die damit verbundene zusätzliche Belastung und Herausforderung, insbesondere etwa auch für die Zeugen, nicht verkannt werden darf.

Nicht nachvollziehbar ist insoweit, weshalb nur den zu vernehmenden Parteien und Zeugen ein Einspruch gegen die Anordnung einer Beweisaufnahme per Bild- und Tonübertragung zustehen soll. Ein eventueller minderer Beweiswert einer Beweisaufnahme per Bild- und Tonübertragung betrifft alle Beteiligten. Der Entwurf sollte daher auf eine Begrenzung des Einspruchsrechts bei Anordnung einer Beweisaufnahme durch Bild- und Tonübertragung verzichten.

## **Art. 11 Nr. 3 und 4 – § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO-E und § 87c Abs. 2 Satz 3 VwGO-E – Erörterung des Sach- und Streitstandes in einer Videoverhandlung und Art. 11 Nr. 7 – entsprechende Anwendung von § 128a ZPO im Verwaltungsprozess**

Art. 11 Nr. 7 des Gesetzentwurfs regelt die Durchführung von Videoverhandlungen durch Verweisung auf die entsprechende Vorschrift in der Zivilprozessordnung – § 128a ZPO-E – unter Aufhebung des bisher geltenden § 102a VwGO neu. Gemäß § 128a Abs. 2 Satz 1 ZPO-E kann der Vorsitzende auf Antrag oder von Amts wegen die Teilnahme an der mündlichen Verhandlung per Bild- und Tonübertragung für einen, mehrere oder sämtliche Verfahrensbeteiligte anordnen. Wenn die Parteien ihre Teilnahme per Bild- und Tonübertragung übereinstimmend beantragen, soll diese nach § 128a Abs. 2 Satz 2 ZPO-E angeordnet werden. Gemäß § 128a Abs. 2 Satz 3 ZPO-E ist die Ablehnung eines Antrags auf Teilnahme an der mündlichen Verhandlung zu begründen. Art. 11 Nr. 3 und 4 des Gesetzentwurfs sieht zudem vor, dass § 128a ZPO-E auch für Erörterungstermine entsprechend Geltung beanspruchen soll.

Die Annahme, eine übereinstimmende Antragstellung sei ein starkes Indiz dafür, dass sich ein Verfahren für eine Videoverhandlung eignet, trifft nicht zu. Es ist Aufgabe des Gerichts, den gesamten Streitstoff zu erfassen und zu würdigen und nach der Vorstellung des Gesetzgebers aufgrund möglichst nur einer mündlichen Verhandlung eine den Rechtsstreit beendenden Entscheidung zu treffen (§ 101 Abs. 1, § 87 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Der bestmöglichen Erreichung dieses Ziels muss sich die Entscheidung darüber, ob eine Videoverhandlung angeordnet wird, unterordnen. Nur dort, soweit sie hilft, dieses Ziel zu erreichen, sollte sie von Gerichts wegen eingesetzt werden. Während dem Gericht die Prozessleitung obliegt, vertreten die Beteiligten allein ihre Interessen, die bei der Beantragung einer Videoverhandlung oftmals insbesondere durch die angestrebte Zeitersparnis aufgrund der wegfallenden An- und Abreise geprägt sind. Eine darüber hinausgehende umfassende Abwägung, ob das Verfahren aufgrund der Charakteristik des Streits oder der Beteiligten eine Präsenzverhandlung erfordert, obliegt den Beteiligten nicht. Daher muss die Beurteilung, ob eine Videoverhandlung eine Präsenzverhandlung in dem konkreten Fall ohne Erkenntnisverlust ersetzen kann, einschränkungslos dem über den Rechtsstreit entscheidenden Gericht vorbehalten sein. Auch im Übrigen obliegen Entscheidungen über die Prozessleitung allein dem Gericht. So können sich etwa die Beteiligten übereinstimmend mit einer Entscheidung durch den Berichterstatter oder ohne mündliche Verhandlung einverstanden erklären. Hält das Gericht dennoch eine Entscheidung in Kammerbesetzung oder die Durchführung einer mündlichen Verhandlung für erforderlich, kann es nach freiem Ermessen von den Erklärungen der Beteiligten abweichen.

Den Beteiligten wird zudem, obgleich diese, wie dargestellt, nicht in der Lage sein müssen, aufgrund der mündlichen Verhandlung eine Entscheidung zu treffen, ein deutlich weitreichenderer Spielraum als dem Gericht bei der Frage einge-

räumt, ob sie an der mündlichen Verhandlung in Form einer Videoverhandlung teilnehmen möchten. Jeder von Ihnen kann eine gerichtliche Anordnung zur Durchführung einer Videoverhandlung mit Wirkung für alle Beteiligten jederzeit und ohne dies weiter begründen zu müssen durch einen Einspruch nach § 128a Abs. 5 ZPO-E zu Fall bringen. Anders als das Gericht kann der Beteiligte mithin voraussetzungslos eine mündliche Verhandlung in Präsenz verlangen. Angesichts der hohen Bedeutung der mündlichen Verhandlung im gerichtlichen Verfahren wurde insoweit richtigerweise auf die Möglichkeit einer – etwa bei Vorliegen der technischen Voraussetzungen – zwingenden Anordnung verzichtet. Dagegen nicht nachvollziehbar sind die deutlich höheren Hürden, die das Gericht nehmen muss, will es die mündliche Verhandlung jedenfalls teilweise in Präsenz durchführen.

Das Erfordernis, die Ablehnung eines Antrages auf Durchführung einer Videoverhandlung zu begründen, lässt zudem erheblichen Mehraufwand für die Gerichte besorgen. Eine Verlängerung der Verfahrenslaufzeiten bei den Verwaltungsgerichten ist unweigerlich die Folge. Statt mit der materiellen Bearbeitung der Verfahren wird sich das Gericht zukünftig unter Umständen auch kurz vor der mündlichen Verhandlung entweder mit der Abfassung von Entscheidungen über Anträge auf Teilnahme an der mündlichen Verhandlung per Bild- und Tonübertragung oder der Organisation zur Bereitstellung der Videokonferenztechnik zu beschäftigen haben, die insbesondere für Hybridverhandlungen nicht flächendeckend in jedem Sitzungssaal zur Verfügung steht. Besonders bedenklich ist insoweit, dass für die Antragstellung der Beteiligten für eine Videoverhandlung keine gesetzliche Ausschlussfrist und auch – anders als bei der gerichtlichen Anordnung für den Widerspruch eines Beteiligten gegen eine Videoverhandlung – keine richterliche Fristsetzung mit Ausschlusswirkung vorgesehen ist. Die förmliche Antragstellung kann daher auch wenige Tage vor dem Termin der mündlichen Verhandlung erfolgen, sodass das Gericht gegebenenfalls unter erheblichem Zeitdruck, will es den Antrag ablehnen, einen Beschluss fertigen muss.

Nicht konsistent ist der Gesetzentwurf im Hinblick auf die für die Sozialgerichtsbarkeit vorgesehenen Regelungen zur Durchführung von Videoverhandlungen. Nach Art. 10 Nr. 4 – § 110a SGG-E – steht es – auch bei übereinstimmenden Anträgen aller Verfahrensbeteiligten – im Ermessen des Gerichts, ob es eine Videoverhandlung durchführt. Eine weitergehende Bindung des gerichtlichen Ermessens findet nicht statt. Ein sachlicher Grund für diese – im Verhältnis zum verwaltungsgerichtlichen Prozess unterschiedliche – Regelung ist nicht ersichtlich.

Schließlich ist ein intendiertes Ermessen auch bei der Durchführung von Erörterungsterminen nicht sachgerecht. Auch bei Durchführung dieser Termine kann das Gericht seiner Funktion nur gerecht werden, wenn die Entscheidung über die Form der Verhandlung in seinem freien Ermessen liegt. Insoweit ist außerdem zu bedenken, dass das Gericht bei Durchführung von Erörterungsterminen als Videoverhandlung die Einhaltung des dort geltenden Ausschlusses der Öffentlichkeit nicht sicherstellen kann.

# Stellungnahme des BDVR vom November 2023

## zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz für ein Gesetz zur weiteren Digitalisierung der Justiz

### A. Vorbemerkungen

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen e.V. (BDVR) begrüßt das Anliegen des Gesetzentwurfs, die Digitalisierung in der Justiz weiter zu fördern. In Anbetracht des rasanten Transformationsprozesses, der aktuell auch die Arbeit der Verwaltungsgerichte bundesweit prägt, und der Tatsache, dass ein Großteil der bestehenden Regelungen zum elektronischen Rechtsverkehr und der elektronischen Gerichtsakte – von kleineren Anpassungen aus dem Jahre 2021 abgesehen – noch aus dem Jahre 2017 stammt, erscheint eine Aktualisierung und Anpassung an die praktischen Bedürfnisse einer digitalen Justiz dringend geboten. Die in dem vorgelegten Referentenentwurf enthaltenen Regelungsvorschläge sind aus Sicht des BDVR sachgerecht. Sie bedürften indes der Ergänzung um weitere Regelungen, um mit den sich wandelnden Anforderungen der gerichtlichen Praxis Schritt zu halten.

### B. Zu den Regelungen des Referentenentwurfs

#### I. Zu Art. 28 Nr. 1 (§ 55a Abs. 3 VwGO-E – Übermittlung eingescannter Erklärungen)

Die in Aussicht genommene Option, einen unterschriebenen Antrag oder eine unterschriebene Erklärung in gescannter Form als elektronisches Dokument einzureichen, wird begrüßt. Damit wird die Übermittlung eigenhändig zu unterzeichnender Erklärungen wie etwa die Erklärung über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse im Prozesskostenhilferecht auf eine rechtssichere Grundlage gestellt.

#### II. Zu Art. 28 Nr. 2 (§ 55b VwGO-E – Hybridaktenführung)

Zu begrüßen ist auch die geplante ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Weiterführung von Papierakten in elektronischer Form. Für einen zügigen Umstieg auf eine rein elektronische Aktenführung stellt eine solche Hybridaktenführung eine sinnvolle Variante dar. Ein Nachscannen großer Aktenbestände ist mit erheblichen praktischen Problemen verbunden. Bereits jetzt wird in zahlreichen Bundesländern eine Hybridaktenführung für zulässig gehalten. Insofern schafft die geplante Regelung die dringend gebotene Rechtssicherheit.

#### III. Zu Art. 28 Nr. 3 (§ 55e VwGO-E – Formfiktion)

Die Fiktion eines formgerechten Zugangs ist der Erleichterung des wirksamen Zugangs empfangsbedürftiger Willenserklärungen zu dienen bestimmt. Sie setzt eine im Einklang mit den prozessualen Vorgaben erfolgte elektronische Einreichung des Dokuments bei Gericht voraus. Damit wird der

Bedeutung der Nutzung eines sicheren Übermittlungsweges angemessen Rechnung getragen.

#### IV. Zu Art. 28 Nr. 4 (§ 177 Abs. 1 VwGO-E – Ausnahmen für Verschlussachen)

Die geplante Ausnahme von der elektronischen Aktenführung für Verschlussachen stellt eine dringend gebotene Abhilfe für das Problem dar, dass weder die EGVP-Infrastruktur noch die Verfahrenslösungen derzeit für die Übermittlung und Verarbeitung von Verschlussachen, die höher als VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH eingestuft sind, geeignet sind. Die Erstellung, Führung, Übermittlung und Verarbeitung betreffender Akten in papierner Form wird ausdrücklich begrüßt. Dies gilt auch für die großzügige Bemessung des Übergangszeitraums. Gerichtssoftware, die in den folgenden Jahren entwickelt wird, sollte von vornherein auch für höhere Geheimhaltungsgrade zugelassen sein.

#### V. Zu Art. 43 (§ 2 Abs. 1 Satz 3 ERVV-E – technische Anforderungen an PDF- und TIFF-Dateien)

Die geplante Umwandlung des § 2 Abs. 1 Satz 3 ERVV in eine Soll-Regelung erscheint vor dem Hintergrund der erfolgten Anpassungen durch das Gesetz zum Ausbau des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 5. Oktober 2021 zwar konsequent. Allerdings ist es bedauerlich, dass damit die Prüfung der Formwirksamkeit von der Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs, ob ein Dokument zur Bearbeitung durch das Gericht geeignet ist (§ 55a Abs. 2 Satz 1 VwGO), durch die Gerichte selbst abhängig gemacht wird. Hier wäre es wünschenswert, dass durch klare und verbindliche normative Formvorgaben Rechtssicherheit für sämtliche Beteiligte geschaffen wird.

### C. Weitergehender Regelungsbedarf

#### I. Übermittlung von Behördenakten

Regelungsbedarf besteht aus Sicht des BDVR über den Referentenentwurf hinaus insbesondere hinsichtlich der Übermittlung von Behördenakten.

##### 1. Einheitliche Standards für die Übermittlung von Behördenakten

Nach § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO sind Behörden zur Vorlage von Urkunden oder Akten, zur Übermittlung elektronischer Dokumente und zu Auskünften verpflichtet. Die behördlichen Verwaltungsvorgänge werden in nahezu jedem verwaltungsgerichtlichen Verfahren angefordert. Während die

Strafaktenübermittlungsverordnung für das strafgerichtliche Verfahren konkrete Standards festlegt, in welcher Form die Übermittlung stattzufinden hat, fehlt es an entsprechenden konkreten Vorgaben für das verwaltungsgerichtliche Verfahren. Dies führt zu einem Nebeneinander unterschiedlichster Aktenformate und Übertragungswege. Nur wenige Behörden – wie das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oder die Bundesagentur für Arbeit – übersenden Akten in einer Form, wie sie für Gerichte elektronisch gut bearbeitbar ist, d. h. per EGVP in Form von Einzeldokumenten mit einem entsprechenden XJustiz-Datensatz. Ansonsten gehen elektronisch übermittelte behördliche Akten bislang regelmäßig in Form einzelner, übergroßer PDF-Dateien ein, die mühsam „durchgescrollt“ werden müssen. Häufig werden diese Dateien nicht einmal per XJustiz als Akte gekennzeichnet, so dass sie an den Gerichten nicht entsprechend automatisiert weiterverarbeitet werden können.

Damit Justiz und Verwaltung in die Lage versetzt werden, Nachrichten ohne explizite Unterstützung des jeweiligen Empfängerstandards durch den jeweiligen Absender auszutauschen, bedarf es eines „Mapping“, mithin der Transformation eines XDomea-Schemadatensatzes in einen XJustiz-Datensatz bzw. eines XJustiz-Datensatzes in einen XDomea-Schemadatensatz unter Berücksichtigung der spezifischen Protokollinformationen beider Standards. Dieses Mapping mag durch den Einsatz eines die verschiedenen Standards verbindenden Konverters realisiert werden, der eine Versendung in Form von mit Metadaten strukturierten Einzeldokumenten ermöglicht. Die Steuerung dieses technischen Transformationsprozesses bedarf einer auch normativen Begleitung.

## 2. Bereitstellung des Inhalts behördlicher Akten in einer staatlichen Cloud zum Abruf durch das Gericht

Gerichte werden zunehmend von prozessbeteiligten Behörden gebeten, die beigezogenen Akten aus einer Cloud elektronisch abzurufen. Die geltende Rechtslage lässt einen solchen Abruf nicht zu. § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO verwendet den Begriff der „Vorlage“ der Akten, der sich von der „Bereitstellung des Inhalts der Akten zum Abruf“ im Sinne von § 100 Abs. 2 Satz 1 VwGO unterscheidet. Sofern der elektronische Rechtsverkehr eröffnet ist und die Behörde hieran teilnimmt, erfolgt die Übermittlung der elektronischen Verwaltungsakte regelmäßig auf den zugelassenen elektronischen Übermittlungswegen, insbesondere per EGVP. Ein

bloßes Zur-Verfügung-Stellen etwa in einer von der Behörde betriebenen Cloud-Lösung genügt der Vorgabe des § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO nicht. Das Gericht ist daher gehindert, den Inhalt der Akten aktiv über Download-Portale oder Cloud-Lösungen abzurufen. „Vorlage“ bedeutet „Übersendung“ und gerade nicht Download.

Gleichwohl stößt die Übermittlung gerade umfänglicher behördlicher Akten über die zugelassenen Übermittlungswegen immer wieder an Kapazitätsgrenzen, was etwa dazu führt, dass Akten künstlich in mehrere Teil-PDF-Dateien aufgespalten werden. Vor diesem Hintergrund mag erwogen werden, als einen sicheren Weg zur Vorlage elektronisch geführter Verwaltungsakten die Bereitstellung des Inhalts der mit Metadaten strukturierten Akten zum Abruf von einer geeigneten Cloud durch Ergänzung des § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO vorzusehen. Für eine entsprechende Ausgestaltung des § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO könnte Anleihe bei § 100 Abs. 2 Satz 1 VwGO genommen werden. Allerdings wäre insoweit sicherzustellen, dass allein solche Cloud-Lösungen als sicherer Bereitstellungsort akzeptiert werden, die von staatlichen Stellen gehostet werden („Landescloud“). Nur so kann die Sicherheit des Datenabrufs gewährleistet werden.

## II. Streichung von De-Mail als sicheren Übermittlungsweg

Mit dem EBO und den OZG-Nutzerkonten existieren mehrere sichere Übermittlungswege nach § 55a Abs. 4 VwGO, die von natürlichen Personen und Organisationen zur Kommunikation mit den Gerichten genutzt werden können. Mit „Mein Justizpostfach“ existiert hierzu auch eine einfache und kostenfreie Möglichkeit zur Eröffnung eines Kontos.

Im Lichte dessen erscheint eine Weiterführung von De-Mail als Übermittlungsweg nicht mehr geboten. Die Vielzahl der Wege ist vielmehr geeignet, zu Verwirrung zu führen. Eine Übersendung per De-Mail ist zudem für die Betroffenen fehleranfällig. Nach § 55a Abs. 4 Nr. 1 VwGO gilt nur eine absenderbestätigte De-Mail als über einen sicheren Übermittlungsweg übermittelt. An dieser Voraussetzung scheitern natürliche Personen nicht selten. Überdies können Informationen sowohl im Nachrichtentext als auch in den Anhängen enthalten sein. Dies schafft Abgrenzungs- und Wirksamkeitsfragen, die bei den übrigen Übermittlungswegen nicht auftreten.

# Neuer Vorstand des Landesverbands Baden-Württemberg

Der Verein der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter Baden-Württemberg hat einen neuen Vorstand. Auf der Mitgliederversammlung am 20.10.2023 wurde RaVGH Dr. Stefan Bauer zum 1. Vorsitzenden gewählt. Er folgt in diesem Amt dem langjährigen Vorsitzenden Dr. Wolfgang

Schenk nach, dem die Mitglieder für seinen unermüdlichen und wertvollen Einsatz für die Kolleginnen und Kollegen der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Landes Baden-Württemberg einen besonderen Dank ausgesprochen haben. Wiedergewählt als 2. Vorsitzende wurde VRinaVG Nina Philipp (Sig-

maringen). Die weiteren Mitglieder des Vorstands sind RinaVG Dr. Andrea Kloster, RinaVG Lena Fischer (Freiburg), RaVG Dr. Matthias Burs (Karlsruhe) und RinaVG Karoline Starke (Stuttgart). Als stellvertretende Vorstandsmitglieder hat die Mitgliederversammlung RaVG Dr. Julian Nusser, RaVG Dr. Felix Hornfischer (Freiburg), RinaVG Dr. Julia Sandner (Karlsruhe), RaVG Benedikt Neumann (Sigmaringen) und RinaVG Teresa Säle (Stuttgart) bestimmt. Der Vorstand wird komplettiert durch RinaVG Prisca Schiller, die zum weiteren Vorstandsmitglied berufen wurde und als Vorstandsmitglied des BDVR sowie stellvertretende Vorsitzende des Deutschen Verwaltungsgerichtstags auch auf Bundesebene wirkt.

Noch im Dezember 2023 hat sich der neue Vorstand bei einem Antrittsbesuch im Landesjustizministerium mit Justizministerin Marion Gentges über aktuelle Fragen ausgetauscht. Gegenstand des Gesprächs waren neben anderen Themen die Folgerungen aus dem Gemeinsamen Beschluss

von Bund und Ländern zur Flüchtlingspolitik, der auf Bundesebene zuletzt auch die Mitgliederversammlung des BDVR und des Deutschen Verwaltungsgerichtstags bei ihrer Zusammenkunft am 09./10.11.2023 in Berlin beschäftigt hat. Weitere aktuelle Fragen, die den Landesverband beschäftigen, sind Änderungen bei der Erprobungsabordnung an den VGH (Verkürzung der Erprobungsdauer) und landespolitische Bestrebungen zur Abschaffung des Vorverfahrens in Bausachen. Letztere lehnt der Vorstand – angesichts einer Befriedigungsquote von rund 85 %, der mit einer Abschaffung verbundenen Mehrbelastung der Gerichte trotz einfacherer Rechtsschutzmöglichkeiten für den Bürger und der negativen Folgen für die Selbstkontrolle der Verwaltung – entschieden ab.

---

**Dr. Stefan Bauer**, Richter am Verwaltungsgerichtshof,  
1. Vorsitzender des Landesverbands Baden-Württemberg

---

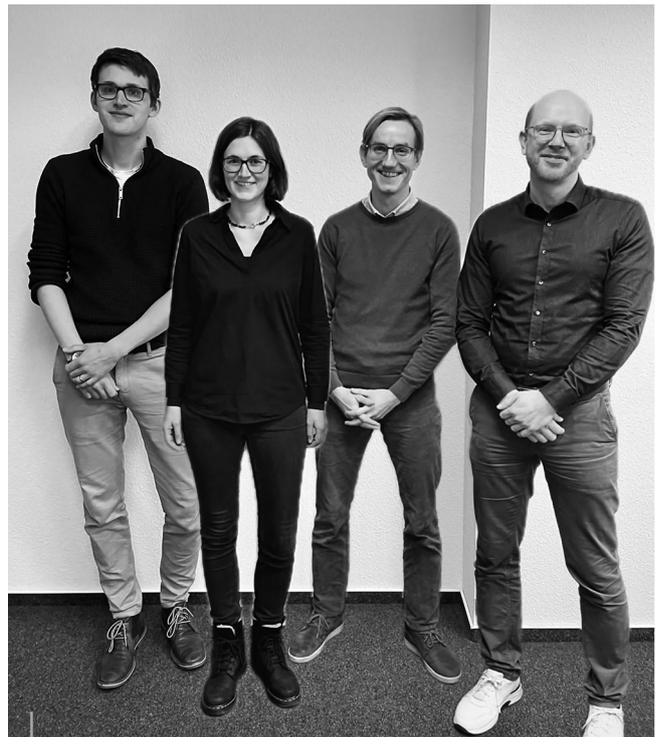
## Neuer Vorstand in Bremen

Die Vereinigung Bremischer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter hat auf ihrer letzten Mitgliederversammlung im November 2023 einen „Generationswechsel“ vorgenommen. Als neue Vorstandsmitglieder wurden gewählt: Dr. Steffen Kommer (Vorsitzender Richter am VG), Dr. Frauke Kruse (Richterin am VG), Dr. Daniel Kiesow (Vorsitzender Richter am VG) und David Kaysers (Richter am VG). Der Vorstand wird auch weiterhin zu landesjustizpolitischen Fragen – wie zuletzt etwa zur Novellierung des bremischen Richtergesetzes – Stellung beziehen und die Mitglieder, insbesondere die Pensionärinnen und Pensionäre mindestens einmal im Jahr zu einem Fachvortrag mit anschließender Diskussionsrunde einladen. Zuletzt hatten wir uns mit den verfassungsrechtlichen Grenzen der richterrechtlichen Rechtsfortbildung befasst. Für das kommende Jahr ist eine Veranstaltung zum aktuellen Stand der „EU-Asylrechtsreform“ angedacht.

---

**Dr. Steffen Kommer**, Vorsitzender Richter am  
Verwaltungsgericht, Bremen

---



David Kaysers, Frauke Kruse, Steffen Kommer, Daniel Kiesow (v.l.n.r.)

©: privat

## Fortbildungsveranstaltung der Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter Rheinland-Pfalz

Am 21.09.2023 fand in den Räumen des Neuen Justizzentrums in Koblenz eine Fortbildungsveranstaltung der Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter Rheinland-Pfalz (VVR) statt, mit der unter dem Thema „Vorbereitung und Durchführung von mündlichen Verhandlungen“ in erster Linie Kolleginnen und Kollegen angesprochen werden sollten, die bereits als Einzelrichterin/Einzelrichter tätig sind bzw. dies künftig sein werden. An der Veranstaltung nahmen insgesamt 13 vorwiegend dienstjüngere Richterinnen und Richter teil. Nach einer Begrüßung durch Frau RinOVG Dr. Natalie Arnold für den Vorstand der VVR gingen die Referenten, Herr VRVG Michael Trésoret und Herr ROVG Matthias Neu, anhand des Ablaufs einer mündlichen Verhandlung auf die einzelnen damit im Zusammenhang stehenden Fragestellungen ein; ein Schwerpunkt lag dabei auf der Behandlung von Beweisanträgen. Dank der von den Referenten gebrachten Beispiele und Anekdoten aus der Praxis konnte man der großen Vielzahl an Themen gut folgen. Insgesamt wurde die Fortbildungsveranstaltung von den Teilnehmern sehr gut aufgenommen und bereits der Wunsch nach einer Wiederholung oder Fortsetzung geäußert.



©: ROVG Dr. Alexander Eichhorn

Fortbildungsveranstaltung im Neuen Justizzentrum Koblenz

---

**Etienne Hamm**, Richter am Verwaltungsgericht, Mainz

---

## Neuer Vorstand des VRV Sachsen-Anhalt gewählt

Der Verband der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter in Sachsen-Anhalt e. V. (VRV Sachsen-Anhalt) hat auf seiner ordentlichen Mitgliederversammlung am 22.11.2023 in Halle/Saale Herrn VRiVG André Duczek (VG Magdeburg) zum Vorsitzenden gewählt. Die vormalige Vorsitzende Frau VRi'inVG Dr. Heidi Völker-Clausen hatte sich nicht erneut zur Wahl gestellt. Herr VRiVG Niels Semmelhaack (VG Magdeburg) wurde als stellvertretender Vorsitzender wiederge-

wählt. Zu weiteren Mitgliedern im Landesvorstand sind Frau Ri'inVG Romy Hartmann (VG Halle/Saale), Frau Ri'inVG Elisabeth Heidenreich (VG Halle/Saale) und Frau Ri'inOVG Silke Klingenberg (OVG Sachsen-Anhalt) gewählt worden.

---

**Niels Semmelhaack**, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht, Magdeburg

---

# Personalmeldungen und weitere Neuigkeiten aus dem BVerwG

## Prof. Dr. Christoph Külpmann neuer Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht

Mit Wirkung vom 01.11.2023 wurde der Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Christoph Külpmann zum Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht ernannt.

Prof. Dr. Külpmann wurde 1972 in Bonn geboren. Nach Abschluss des Studiums promovierte ihn die Universität zu Köln im November 1999 zum Doktor der Rechte. Nach der zweiten juristischen Staatsprüfung arbeitete Prof. Dr. Külpmann zwei Jahre lang als Rechtsanwalt in Bonn. Im Mai 2003 begann er seine richterliche Tätigkeit am Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, wo er im Oktober 2004 zum Richter am Verwaltungsgericht ernannt wurde. Von Januar 2006 bis Dezember 2007 war er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an das Bundesverwaltungsgericht abgeordnet. Im April 2009 wurde er an die Behörde des Senators für Justiz und Verfassung der Freien Hansestadt Bremen abgeordnet, im Februar 2011 dorthin versetzt und zum Senatsrat ernannt.

Prof. Dr. Külpmann wurde im Juni 2013 zum Richter am Bundesverwaltungsgericht ernannt. Nach einer kurzen Tätigkeit im 7. Revisionsssenat gehörte er von Juli 2013 bis Oktober 2023 dem 4. Revisionsssenat an, der in diesem Zeitraum u. a. für das Bau- und Bodenrecht, das Recht der Raumordnung, das Recht der Anlegung und des Betriebes von Flugplätzen, das Denkmalschutzrecht, das Natur- und Landschaftsschutzrecht sowie für das Recht des Ausbaus von Energieleitungen zuständig war.

Neben seiner richterlichen Tätigkeit ist Prof. Dr. Külpmann seit mehreren Jahren juris-Beauftragter des Gerichts. Im Jahr 2023 war er Jury-Vorsitzender des 2. Horst-Sendler-Preises des Bundesverwaltungsgerichts. Seit 2017 ist er Honorarprofessor an der Universität Bremen.

Das Präsidium des Bundesverwaltungsgerichts hat Prof. Dr. Külpmann den Vorsitz des neu eingerichteten 11. Revisionsssenats übertragen. Dieser ist für das Recht des Ausbaus von Energieleitungen sowie für Streitigkeiten zuständig, die Vorhaben zur Errichtung und zur Anbindung von Terminals zum Import von Wasserstoff und Derivaten betreffen, mit Ausnahme von Streitigkeiten nach dem LNG-Beschleunigungsgesetz.

## Dr. Ariane Wiedmann neue Richterin am Bundesverwaltungsgericht

Am 01.11.2023 hat Richterin am Verwaltungsgerichtshof **Dr. Ariane Wiedmann** ihr Amt als Richterin am Bundesverwaltungsgericht angetreten.

Dr. Ariane Wiedmann wurde 1976 in Fürstenfeldbruck geboren. Nach Abschluss des Studiums der Rechtswissenschaften im April 2001 verlieh ihr die Universität Oxford im Juli 2002 den akademischen Grad des Magister Juris (Mag. Jur.). Die Ludwig-Maximilians-Universität München promovierte sie im Juli 2006 zum Doktor der Rechte. Nach Ablegung der zweiten juristischen Staatsprüfung begann Dr. Wiedmann ihre richterliche Laufbahn im März 2007 am Verwaltungsgericht Würzburg. Im Juni 2008 folgte eine mehrjährige Abordnung als wissenschaftliche Mitarbeiterin an das Bundesverfassungsgericht. Während dieser Zeit wechselte Dr. Wiedmann zum Bayerischen Staatsministerium des Innern und wurde zur Regierungsrätin ernannt. Nach ihrer Beförderung zur Oberregierungsrätin im Mai 2011 und einer mehrjährigen Abordnung an das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie war sie ab Mai 2014 am Landratsamt Starnberg tätig. Einer Abordnung als Richterin kraft Auftrags an das Verwaltungsgericht München ab Mai 2016 schloss sich im Januar 2017 ihre Versetzung dorthin unter Ernennung zur Richterin am Verwaltungsgericht an. Im Juli 2019 wurde sie zur Richterin am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof befördert.

Das Präsidium des Bundesverwaltungsgerichts hat Dr. Ariane Wiedmann dem 11. Revisionsssenat zugewiesen. Dieser ist für das Recht des Ausbaus von Energieleitungen sowie für Streitigkeiten zuständig, die Vorhaben zur Errichtung und zur Anbindung von Terminals zum Import von Wasserstoff und Derivaten betreffen, mit Ausnahme von Streitigkeiten nach dem LNG-Beschleunigungsgesetz.

## Dr. Sina Stamm neue Richterin am Bundesverwaltungsgericht

Am 01.11.2023 hat **Dr. Sina Stamm** ihr Amt als Richterin am Bundesverwaltungsgericht angetreten.

Dr. Sina Stamm wurde 1984 in Jena geboren und studierte Rechtswissenschaften in Dresden. Im Februar 2010 promovierte die Universität Potsdam sie zum Doktor der Rechte. Nachdem sie die Zweite juristische Staatsprüfung abgelegt sowie als wissenschaftliche Mitarbeiterin zunächst an der Universität Potsdam und sodann in einer Rechtsanwaltskanzlei gearbeitet hatte, begann sie ihre richterliche Laufbahn im April 2012 am Verwaltungsgericht Köln. Ab September 2013 war Dr. Stamm für zwei Jahre als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Bundesverfassungsgericht tätig. Einer darauffolgenden Abordnung im Jahr 2017 an das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen folgte im Juli 2018 ihre Versetzung dorthin unter Ernennung

zur Richterin am Oberverwaltungsgericht. Daran schloss sich eine Abordnung von Dr. Stamm an das Verwaltungsgericht Köln bis zum April 2019 und danach mit einem Anteil ihrer Arbeitskraft an den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen bis zum April 2023 an.

Das Präsidium des Bundesverwaltungsgerichts hat Dr. Sina Stamm dem u. a. für das Baurecht zuständigen 4. Revisionsssenat zugewiesen.

### **Dr. Holger Wöckel neuer Richter des Bundesverfassungsgerichts**

Am 21.12.2023 wurde der Richter am Bundesverwaltungsgericht **Dr. Holger Wöckel** zum Richter des Bundesverfassungsgerichts ernannt.

Herr Dr. Wöckel wurde 1976 im heutigen Chemnitz geboren. Nach Ablegung der zweiten juristischen Staatsprüfung arbeitete er zunächst mehrere Jahre wissenschaftlich an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Seine richterliche Laufbahn begann Herr Dr. Wöckel im Juni 2010 am Verwaltungsgericht Minden. Von Januar 2013 bis Ende Februar 2016 war er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an das Bundesverwaltungsgericht abgeordnet. Im Februar 2013 promovierte ihn die Albert-Ludwigs-Universität Freiburg zum Doktor der Rechte. Zum Richter am Oberverwaltungsgericht wurde Herr Dr. Wöckel im September 2015 ernannt und an das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen versetzt. Dort war er im Anschluss an seine Abordnung an das Bundesverwaltungsgericht tätig. Von Januar 2016 bis Ende März 2019 war Herr Dr. Wöckel mit der Hälfte seiner Arbeitszeit an den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen als wissenschaftlicher Mitarbeiter abgeordnet. Ab April 2019 bis Ende Januar 2021 arbeitete er als wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesverfassungsgericht.

Nach seiner Ernennung zum Richter am Bundesverwaltungsgericht im Februar 2021 gehörte Herr Dr. Wöckel dem insbesondere für das Umweltschutzrecht einschließlich des Immissionsschutzrechts, das Abfallrecht, das Atomrecht, das Bergrecht, das Rechts des Baus von Wasserstraßen und das Eisenbahn- und Eisenbahnkreuzungsrecht zuständigen 7. Revisionsssenat an. Zugleich war er Mitglied des 10. Revisionsssenats, welcher u. a. für das Informationsfreiheitsrecht sowie das presse-, rundfunk-, archiv- und medienrechtliche Informations-, Einsichts- und Auskunftsrecht zuständig ist.

### **Neuer Energiesenat beim Bundesverwaltungsgericht**

Am 01.11.2023 hat der neu gebildete 11. Senat des Bundesverwaltungsgerichts in Leipzig seine Arbeit aufgenommen.

Als sogenannter Energiesenat ist er zuständig für Sachen aus dem Gebiet des Rechts des Ausbaus von Energieleitungen sowie Streitigkeiten, die Vorhaben zur Errichtung und zur Anbindung von Terminals zum Import von Wasserstoff und Derivaten betreffen. Er wird damit insbesondere mit Verfahren befasst sein, für die der Gesetzgeber eine besondere Beschleunigung anstrebt und die er daher dem Bundesverwaltungsgericht als erster und letzter Instanz zugewiesen hat.

Den Vorsitz des 11. Senats übernimmt Prof. Dr. Christoph Külpmann. Im Zuge der Einrichtung des neuen Senats treten zwei neue Richterinnen ihr Amt an. Insgesamt verfügt das Bundesverwaltungsgericht damit über 59 Richterinnen und Richter in elf Revisionsssenaten und zwei Wehrdienstsenaten.

### **Elektronische Aktenführung in allen Senaten des Bundesverwaltungsgerichts**

Seit dem 01.11.2023 werden in sämtlichen Senaten des Bundesverwaltungsgerichts in Leipzig die Gerichtsakten elektronisch geführt. Damit hat ein Prozess zur schrittweisen Einführung der führenden elektronischen Gerichtsakte seinen Abschluss gefunden, mehr als zwei Jahre vor dem gesetzlichen Stichtag für die verpflichtende elektronische Aktenführung am 01.01.2026.

„Mit großem Engagement haben die Beschäftigten der Gerichtsverwaltung und der Geschäftsstelle sowie die Richterinnen und Richter an der Realisierung dieses Meilensteins der Digitalisierung der Justiz gearbeitet“, betont Prof. Dr. Andreas Korbmacher, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts. „In weniger als zwei Jahren wurde das Gericht nicht nur mit der notwendigen Hard- und Software ausgestattet. Die Anwenderinnen und Anwender wurden auf dem Weg von der Papierakte zur elektronischen Akte vielmehr auch durch zahlreiche Schulungs- und Fortbildungsangebote begleitet. Die führende ‚EGA‘ vereinfacht und beschleunigt die Abstimmung und Bearbeitung unserer Entscheidungen deutlich. Es freut mich daher besonders, dass der neue 11. Senat gleich von Beginn an digital arbeiten wird.“

Ab dem 1. November 2023 werden die Akten aller eingehenden und fortgeführten Verfahren des 11. Senats, des 1. und des 2. Wehrdienstsenats, des Fachsenats und des Großen Senats sowie bei Güteverfahren elektronisch geführt. In den anderen Senaten begann die Arbeit mit der führenden elektronischen Gerichtsakte sukzessive seit dem 1. September 2022.

Die Einführung der elektronischen Gerichtsakte erfolgt auf der Grundlage von § 2 Satz 2 der Verordnung über die elektronische Aktenführung bei den obersten Gerichten des Bundes in der Zivilgerichtsbarkeit und in den Fachgerichtsbarkeiten (Bundesgerichte-Aktenführungsverordnung – BGAKtFV –, BGBl I 2020, S. 745) in der aktuell geltenden Fassung.

*Quelle: Pressemitteilungen des BVerwG*

# Dirk Munzinger zum Präsidenten des Verwaltungsgerichts Dresden ernannt

Zum 01.01.2024 wurde Dirk Munzinger zum Präsidenten des Verwaltungsgerichts Dresden ernannt. Herr Munzinger wurde 1963 in Landau geboren. Nach Absolvierung beider juristischer Staatsexamen begann er seine berufliche Laufbahn 1993 als Richter auf Probe beim Verwaltungsgericht Dresden. Nach erfolgten Abordnungen an das Verwaltungsgericht Chemnitz und an das Sächsische Staatsministerium der Justiz, wo er als Referent im Referat – Normprüfung, Staats- und Verfassungsrecht, Beziehungen der sächsischen Justiz mit dem Ausland – tätig war, erfolgte 1996 die Ernennung zum Richter am Verwaltungsgericht unter Berufung in das Richterverhältnis auf Lebenszeit beim Verwaltungsgericht Dresden. In den Jahren 1999 bis 2001 war Herr Munzinger an das Sächsische Obergerverwaltungsgericht abgeordnet. Am 15.04.2001 wurde er zum Richter am Sächsischen Obergerverwaltungsgericht ernannt und an das Sächsische Obergerverwaltungsgericht versetzt. Mit Wirkung zum 01.08.2008 wurde Herr Munzinger zum Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts ernannt und an das Verwaltungsgericht Dresden versetzt. Von 2010 bis 2017 war Herr Munzinger beim Sächsischen Staatsministerium der Justiz als Leiter des Referats – Normprüfung, Verwaltungsrecht, Rechtsbereinigung – tätig. Zum 01.01.2011 wurde er zum Ministerialrat ernannt und an das Sächsische Staatsministerium der Justiz versetzt. Mit Wirkung vom 22.06.2017 wurde Herr Munzinger zum Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht ernannt und war seitdem beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht tätig.



Justizministerin Katja Meier und der Präsident des Verwaltungsgerichts Dresden Dirk Munzinger

Herr Munzinger tritt die Nachfolge von Frau Claudia Kucklick an, die das Verwaltungsgericht Dresden bis zum 28.02.2023 geleitet hat. Beim Verwaltungsgericht Dresden sind 57 Mitarbeiter/-innen tätig, davon 31 Richter/-innen.

*Quelle: Pressemitteilung des Sächsischen Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung*



## Mit dem Wohngeld-Plus-Gesetz.

WWW.BOORBERG.DE

### Wohngeldgesetz

#### Kommentar

mitbegründet und fortgeführt von **Otto Stadler** und **Dieter Gutekunst**, neu bearbeitet von **Britta Bräuer**, Richterin am Hessischen Finanzgericht, **Christian Dietrich**, Richter am Verwaltungsgericht München, und **Marcus Wiedmann**, Regierungsdirektor im Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg

Loseblattwerk, ca. 1830 Seiten, € 118,-  
einschl. Ordner

ISBN 978-3-415-00561-7

Kernstück des Standardwerks sind die umfassenden Erläuterungen der einzelnen Vorschriften des Wohngeldgesetzes.

Das Werk beinhaltet darüber hinaus die Texte von:

- Wohngeldgesetz
- Wohngeldverordnung
- Allgemeiner Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Wohngeldgesetzes
- anderer Sozialleistungsgesetze, wie die Sozialgesetzbücher SGB I (Allgemeiner Teil) und SGB X (Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz)
- §§ 832 und 850 bis 851 ZPO
- Einkommensteuergesetz (Auszüge)
- Betriebskostenverordnung
- Wohnflächenverordnung
- Neubaumietenverordnung

Dank der übersichtlichen Darstellung lässt sich die manchmal komplexe Rechtslage schnell überblicken. Eine anschauliche Einführung erleichtert die Arbeit.

Das Werk wendet sich in erster Linie an die für Wohngeld zuständigen Dienststellen, aber auch der betroffene Bürger kann sich hier Rat holen.

 **BOORBERG**

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

SC0224



# juris

## KANN ICH IM BAURECHT AUF AKTUELLE QUELLEN BAUEN? JA. MIT JURIS.

Die Prozesse und rechtlichen Vorgaben rund um Bauvorhaben sind vielschichtig, sei es für private Bauherren, Architekturbüros oder öffentliche Einrichtungen, die Ausschreibungsverfahren durchführen. Mit juris behalten Sie den Überblick und kennen stets die geltende Rechtslage. Profitieren Sie von aktuellen, vollständigen und intelligent vernetzten Quellen, um alle relevanten Schnittstellen zu berücksichtigen. juris Baurecht bietet Ihnen alles aus einer Hand.



Jetzt hier gratis testen.



[www.juris.de/baurecht](http://www.juris.de/baurecht)

juris.de Wissen, das für Sie arbeitet.



**Für Behörden  
und Unternehmen.**



WWW.BOORBERG.DE

**Hinweiserschutzgesetz**  
Mit Einföhrung und ergänzenden Vorschriften  
hrsg. von Professor Dr. Klaus Krebs,  
Hochschule für Polizei Baden-Württemberg  
2024, 188 Seiten, € 14,-  
ISBN 978-3-415-07568-9



Leseprobe unter  
[www.boorberg.de/9783415075689](http://www.boorberg.de/9783415075689)

Die handliche Vorschriftensammlung verschafft allen für die Umsetzung Verantwortlichen den nötigen Überblick über das neue Hinweisgeberrecht mit seinen komplexen und gesetzlich breit gefächerten Anforderungen. Neben einer fundierten Einföhrung sind das Hinweiserschutzgesetz (HinSchG), die Hinweiserschutzgesetz-Externe-Meldestelle-des-Bundes-Verordnung, die BaFin-Hinweisgeberverordnung sowie Auszüge aus 27 betroffenen Gesetzen abgedruckt.

Unternehmen und Verwaltungen ab 50 Beschäftigten sind seit dem 17.12.2023 zur Einrichtung von internen Meldestellen verpflichtet, an die sich Hinweisgeber ebenso wenden können wie an die behördlicherseits zu betreibenden externen Meldestellen.

 **BOORBERG**

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

SC0224