

# BDVR-Rundschreiben

Zeitschrift für die Verwaltungsgerichtsbarkeit

## Aus dem Inhalt

- Die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur
- Neue Rechtsfragen bei der Verwendung elektronischer Akten

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

Die Nutzung sämtlicher Inhalte für das Text- und Data  
Mining ist ausschließlich dem Richard Boorberg Verlag  
GmbH & Co KG vorbehalten. Der Verlag untersagt eine  
Vervielfältigung gemäß § 44b Abs. 2 UrhG ausdrücklich.

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

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

Anfragen gemäß EU-Verordnung über die allgemeine  
Produktsicherheit (EU) 2023/988 (General Product Safety  
Regulation – GPSR) richten Sie bitte an:  
Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Produktsicherheit,  
Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart;  
E-Mail: produktsicherheit@boorberg.de

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

**Erscheinungsweise** | viermal jährlich

**Bezugspreise** | Jahresbezugspreis im Abonnement EUR  
109,20 inklusive Zustellgebühr. Die Berechnung des Abon-  
nements erfolgt jährlich im Voraus. Einzelheft EUR 30,-  
zuzüglich Versandkosten. Bestellungen nehmen der Verlag  
und alle Buchhandlungen entgegen.  
Eine Abbestellung kann frühestens zum Jahresende gültig  
werden, wenn Sie dem Verlag spätestens sechs Wochen vor  
Jahresende vorliegt.

**Satz** | Reemers Publishing Services. www.reemers.de

**Produktion** | Laupp & Göbel, Robert-Bosch-Str. 42,  
72810 Gomaringen, www.meine-druckerei.de

ISSN | 2511-7599

## BDVR-Rundschreiben 4 | 2025

VORWORT ..... 3

### ABHANDLUNGEN

Die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur – was ist  
in Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beachten? ..... 4  
Die Papierakte stirbt aus: neue Rechtsfragen bei der  
Verwendung elektronischer Akten ..... 9

### AUS DEN VERBÄNDEN

Fortbildungsveranstaltung des BDVR in Potsdam ..... 20  
Sternfahrt des Verbandes der Bayerischen Verwaltungsrich-  
ter und Verwaltungsrichterinnen ..... 21  
Besuch des Berliner Landesverbandes beim Auswärtigen Amt ..... 22  
Langjähriges Vorstandsmitglied aus dem VhV-Vorstand  
verabschiedet ..... 23  
Mitgliederversammlung des Verbandes der  
niedersächsischen Verwaltungsrichterinnen und  
Verwaltungsrichter ..... 23

### PERSONALIA

Personalnachrichten aus dem Bundesverwaltungsgericht ..... 25  
Neuer Präsident des Verwaltungsgerichts Cottbus ..... 27  
Amtswechsel in Hessen ..... 28  
Neuer Vizepräsident am Oberverwaltungsgericht  
des Saarlandes ..... 28

### Information zu den nächsten Ausgaben

Abgabeschluss für die Ausgabe 2/2026 ist der 15. April 2026. Artikel und Fotos  
bitte per E-Mail an redaktion@bdvr.de.



Liebe Leserinnen und Leser,

wir blicken zurück auf ein ereignisreiches Jahr 2025 für die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Der im Mai 2025 unterzeichnete Koalitionsvertrag sieht einige weitreichende Veränderungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit vor. Besonders die geplante Verlagerung von Zuständigkeiten hin zur Sozialgerichtsbarkeit sowie die Diskussion über die mögliche Schaffung von Asylgerichten werfen Fragen auf, die wir als Verband aufmerksam und kritisch begleiten.

Als besondere Ereignisse hervorzuheben sind der Leipziger Dialog am Bundesverwaltungsgericht im Mai 2025 und die Jungrichtertagung in Potsdam im September 2025. Die Digitalisierung hat uns in vielerlei Hinsicht neue Freiheiten eröffnet und ermöglicht ein autonomes Arbeiten. Gerade in dieser Zeit wird immer deutlicher, wie wichtig der persönliche Austausch und der direkte Dialog bleiben. Beide Events boten Raum für einen intensiven Austausch unter Kolleginnen und Kollegen. Über Ihr zahlreiches positives Feedback haben wir uns sehr gefreut.

Leider musste die Verwaltungsgerichtsbarkeit in diesem Jahr auch Rückschläge hinnehmen. In einer zunehmend polarisierten Gesellschaft, in der die öffentliche Diskussion häufig emotional und unversöhnlich geführt wird, erlebten einige unserer Kolleginnen und Kollegen persönliche Angriffe auf Grund ihrer Entscheidungen. Es muss uns allen ein Anliegen sein, dass die Diskussionen über gerichtliche Entscheidungen sachlich und respektvoll geführt werden – in einer demokratischen Gesellschaft dürfen Meinungsverschiedenheiten nicht auf die persönliche Ebene verlagert werden.

Für das Jahr 2026 stehen im Verband personelle Veränderungen an, über die wir Sie im nächsten Heft ausführlich informieren werden.

Bis dahin wünschen Ihnen viel Freude beim Lesen

**Karoline Bülow**

**Robert Seegmüller**

## Die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur – was ist in Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beachten?<sup>1</sup>

*Am 18.08.2024 trat die Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.06.2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869<sup>2</sup> (im Folgenden: WVO) in Kraft. Vor dem Hintergrund des in den letzten Jahren fortschreitenden Biodiversitätsverlustes, wie er u. a. im „Bericht über den Zustand der Natur 2020“<sup>3</sup> dokumentiert ist, bezweckt die Verordnung, zur langfristigen und nachhaltigen Erholung biodiverser und widerstandsfähiger Ökosysteme in den Land- und Meeresflächen der Mitgliedstaaten beizutragen (vgl. Art. 1 Abs. 1 Buchst. a WVO). Anders als frühere Regelungen beschränkt sich die WVO nicht auf die Ausweisung bestimmter Schutzgebiete, sondern verfolgt einen gesamtlandschaftlichen Ansatz.<sup>4</sup> Dieser Beitrag untersucht, welche neuen Anforderungen sich dadurch für Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland ergeben.*

### I. Kerninhalte der Verordnung

Zentrale Regelungsinhalte der Verordnung sind die Wiederherstellungsziele gemäß Art. 4 Abs. 1, 4 und 7 WVO, die sich allgemein auf Land-, Küsten- und Süßwasserökosysteme beziehen. Schutzobjekte sind die in Anhang I der Verordnung aufgeführten Lebensraumtypen (LRT), die den Lebensraumtypen der FFH-Richtlinie<sup>5</sup> entsprechen. Um die Ziele zu erreichen, ergreifen die Mitgliedstaaten die dazu erforderlichen Wiederherstellungsmaßnahmen. Der Begriff der „Wiederherstellung“ wird in Art. 3 Nr. 3 WVO legaldefiniert. Demnach dient die „Wiederherstellung“ dem Erhalt oder der Verbesserung der biologischen Vielfalt und Widerstandsfähigkeit der Ökosysteme, indem eine Fläche eines LRT auf einen guten Zustand gebracht wird, bis die günstige Gesamtfläche erreicht wird und der Zustand des Habitats einer Art zur Erreichung einer ausreichenden Qualität und Quantität verbessert wird.

Art. 4 Abs. 1 WVO staffelt die originären Wiederherstellungspflichten der Mitgliedstaaten in drei Stufen:

- Bis 2030 müssen Wiederherstellungsmaßnahmen auf mindestens 30 % der *Gesamtfläche* aller in Anhang I aufgeführten Lebensraumtypen, die sich nicht in gutem Zustand befinden, ergriffen werden,
- bis 2040 sind die Wiederherstellungsmaßnahmen auf mindestens 60 % der Fläche *jeder Gruppe* von LRT, die sich nicht in einem guten Zustand befinden, zu erstrecken und
- bis 2050 müssen 90 % der Fläche jeder Gruppe von LRT, die sich nicht in einem guten Zustand befinden, angegangen werden.

Art. 4 Abs. 4 WVO nimmt die Flächen in den Blick, auf denen bisher keine LRT angesiedelt sind. Die Mitgliedstaaten können diese nicht gänzlich außer Acht lassen, sondern müssen insoweit Wiederherstellungsmaßnahmen ergreifen, als sie erforderlich sind, um eine „günstige Gesamtfläche“ für die Lebensraumtypen insgesamt zu erreichen. Solche Maßnahmen sind bis 2030 für mindestens 30 %, bis 2040 für mindestens 60 % und bis 2050 für 100 % der notwendigen *zusätzlichen* Fläche umzusetzen.

Art. 4 Abs. 7 WVO betrifft die nach der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie<sup>6</sup> geschützten Habitate. Insofern sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Maßnahmen zu ergreifen, die – zusätzlich zu den Wiederherstellungsmaßnahmen nach Art. 4 Abs. 1 und 4 WVO – erforderlich sind, um die Qualität und Quantität dieser Habitate zu verbessern, auch durch ihre erneute Etablierung, und um ihre Vernetzung zu verbessern, bis eine ausreichende Qualität und Quantität dieser Habitate erreicht ist.

Daneben enthält die WVO Sonderregelungen für besondere Ökosysteme, nämlich für

- städtische Ökosysteme (Art. 8 WVO),
- Flüsse und Auen (Art. 9 WVO),
- Bestäuberpopulationen (Art. 10 WVO),
- landwirtschaftliche Ökosysteme (Art. 11 WVO) und
- Waldökosysteme (Art. 12 WVO).

Die konkreten Wiederherstellungsmaßnahmen und die Flächen, auf die sie sich beziehen, sind mit dem neuen Instrument eines nationalen Wiederherstellungsplanes gemäß Art. 14 ff. WVO zu konzipieren. Es handelt sich – vorbehaltlich einer spezifischen nationalstaatlichen Kategorisierung – um einen Maßnahmenplan, der vergleichbar mit der wasserrechtlichen

1 Die Erstveröffentlichung der Abhandlung erfolgte in den Nordrhein-Westfälischen Verwaltungsblättern (NWVBl. 10/2025, S. 406 ff.).

2 ABl. L vom 29.07.2024, S. 1.

3 Mitteilung der Europäischen Kommission, COM(2020) 635 final, S. 27.

4 *Bodenbender*, NuR 2024, 525, 525.

5 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.07.1992, S. 7).

6 Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 20 vom 26.01.2010, S. 7).

Bewirtschaftungsplanung der Steuerung des Verwaltungshandelns dient.<sup>7</sup>

Der nationale Wiederherstellungsplan deckt den Zeitraum bis 2050 ab und enthält Zwischenfristen zu den Zielen und Verpflichtungen gemäß den Artikeln 4 bis 13 (Art. 15 Abs. 1 WVO). Ein erster Entwurf ist der EU-Kommission bis zum 01.09.2026 vorzulegen (vgl. Art. 16 Abs. 1 WVO). Die Kommission hat dann sechs Monate Zeit, den Entwurf zu bewerten und dem Mitgliedstaat Anmerkungen zu übermitteln (Art. 17 Abs. 1 und 4 WVO). Wiederum innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der Anmerkungen der Kommission stellt der Mitgliedstaat den nationalen Wiederherstellungsplan fertig, veröffentlicht ihn und übermittelt ihn der Kommission (Art. 17 Abs. 6 WVO), sodass die nationalen Wiederherstellungspläne in den Mitgliedstaaten bis spätestens zum 31.08.2027 in Kraft getreten sein müssen.

## II. Wirkung der WVO

Als EU-Verordnung gilt die WVO gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV in allen Teilen verbindlich und in jedem Mitgliedstaat unmittelbar. Einer Umsetzung in nationales Recht bedarf es daher formal nicht. Praktisch vollziehbar wird die Verordnung an vielen Stellen aber erst durch die Ausfüllung durch die Mitgliedstaaten. Die Entscheidung über die zu ergreifenden Wiederherstellungsmaßnahmen und die Flächen, auf die sie sich beziehen, steht im Ermessen der Mitgliedstaaten und bedarf der Konkretisierung durch die nationale Wiederherstellungsplanung.

Insofern ähnelt die WVO einer Richtlinie und räumt den Mitgliedstaaten in der Umsetzung erhebliche Spielräume ein.<sup>8</sup> Die WVO ist deswegen in der Literatur als sog. „hinkende Verordnung“<sup>9</sup> charakterisiert worden.<sup>10</sup>

Ungeachtet der bislang weder abgeschlossenen noch im Entwurf vorliegenden Wiederherstellungsplanung in Deutschland ist zu berücksichtigen, dass die an die Bundesrepublik adressierten Verpflichtungen der WVO nicht nur den Bund, sondern auch die Länder, Gemeinden und alle sonstigen Verwaltungsträger binden.<sup>11</sup> Es ist deswegen genau zu prüfen, inwiefern einzelne Regelungen bereits heute wirksam sind und Bedeutung in Verwaltungs- oder Planungsverfahren entfalten.

## III. Die Verbesserungsgebote und Verschlechterungsverbote des Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO

In Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO sind vier unterschiedliche Verbesserungsgebote und Verschlechterungsverbote enthalten, die die Effektivität und dauerhafte Wirksamkeit der „Renaturierung“ gewährleisten sollen.<sup>12</sup>

### 1. Die Inhalte von Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO

Gemäß Art. 4 Abs. 11 1. UA WVO ergreifen die Mitgliedstaaten die Maßnahmen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Flächen, die Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß den Art. 4 Abs. 1, 4 und 7 WVO unterliegen, eine kontinuierliche Verbesserung des Zustands der in Anhang I

aufgeführten Lebensraumtypen bis zum Erreichen eines guten Zustands und eine kontinuierliche Verbesserung der Qualität der Habitats der in Abs. 7 genannten Arten bis zum Erreichen einer ausreichenden Qualität dieser Habitats aufweisen. Dieses Verbesserungsgebot bezieht sich auf die „Flächen in Wiederherstellung“<sup>13</sup>.

Nach erfolgreicher Wiederherstellung kommt das Verschlechterungsverbot des Art. 4 Abs. 11 2. UA WVO zum Tragen. Danach ergreifen die Mitgliedstaaten Maßnahmen, mit denen sichergestellt werden soll, dass sich der Zustand von Flächen, auf denen ein guter Zustand und eine ausreichende Qualität der Habitats der Arten erreicht wurde, nicht erheblich verschlechtert. Es handelt sich um ein Regressionsverbot, das der Sicherung der zuvor getätigten Wiederherstellungsmaßnahmen dient.<sup>14</sup> Unerhebliche, vorübergehende Verschlechterungen oder Verschlechterungen ohne Einfluss auf den guten Zustand und die ausreichende Qualität werden von dem Verschlechterungsverbot nicht erfasst.<sup>15</sup>

Ein Verschlechterungsverbot gilt gemäß Art. 4 Abs. 12 Alt. 1 WVO auch für diejenigen Flächen, die sich (von Anfang an) bereits in einem guten Zustand befinden. Für sie bemühen sich die Mitgliedstaaten, spätestens bis zum Zeitpunkt der Veröffentlichung ihrer nationalen Wiederherstellungspläne die Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um eine erhebliche Verschlechterung zu verhindern.

Art. 4 Abs. 12 Alt. 2 WVO erlegt den Mitgliedstaaten ein weiteres Verbesserungsgebot auf. Sie müssen spätestens bis zur Veröffentlichung des nationalen Wiederherstellungsplanes die Maßnahmen ergreifen, um die Trendwende des Art. 14 Abs. 17 WVO – Wachstum der Flächen in gutem Zustand und Tendenz zu einer ausreichenden Qualität und Quantität der Land-, Küsten- und Süßwasserhabitats – zu erreichen.

### 2. Vorhabenbezogene Wirkung?

Bereits in Art. 4 Abs. 1 der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)<sup>16</sup> hat sich der Unionsgesetzgeber des Regelungsinstruments eines Verbesserungsgebots und eines Verschlechterungsverbots bedient. Nach jahrelanger Diskussion um deren Bedeutung hat der EuGH in dem Urteil zur Weservertiefung entschieden, dass das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot und Verbes-

7 Fellenberg, NVwZ 2025, 124, 128; Bodenbender, NuR 2024, 525, 532; Schieferdecker, NVwZ 2024, 1865, 1873.

8 Hendrichske, ZUR 2025, 154; Bodenbender, NuR 2024, 525, 533.

9 Zum Begriff der „hinkenden Verordnung“ siehe Ruffert in: Callies/Ruffert, EUV, AEUV, 6. Aufl., Art. 288 AEUV, Rn. 22.

10 Fellenberg, NVwZ 2025, 124, 130; Hendrichske, ZUR 2025, 150, 154.

11 Schieferdecker, NVwZ 2024, 1865, 1871.

12 Vgl. etwa Erwägungsgrund Nr. 28, Nr. 33 und Nr. 37; Fellenberg, NVwZ 2025, 124, 126.

13 Schieferdecker, NVwZ 2024, 1865, 1866.

14 Fellenberg, NVwZ 2025, 124, 127; Hendrichske, ZUR 2025, 150, 153.

15 Schieferdecker, NVwZ 2024, 1865, 1866.

16 Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1).

serungsgebot nicht allein das Bewirtschaftungsermessen der zuständigen Wasserbehörden steuern, sondern auch in einzelnen Zulassungsverfahren und bezogen auf konkrete Vorhaben anzuwenden sind mit der Folge, dass die Mitgliedstaaten vorbehaltlich der Gewährung einer Ausnahme verpflichtet sind, die Genehmigung für ein konkretes Vorhaben zu versagen, wenn es eine Verschlechterung des Zustands eines Oberflächenwasserkörpers verursachen kann oder wenn es die Erreichung eines guten Zustands eines Oberflächengewässers bzw. eines guten ökologischen Potenzials und eines guten chemischen Zustands eines Oberflächengewässers zu dem nach der Richtlinie maßgeblichen Zeitpunkt gefährdet.<sup>17</sup>

Die Parallelität der Regelungsstruktur des wasserrechtlichen Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebotes zu den Verschlechterungsverboten und Verbesserungsgebotes gemäß Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO liegt auf der Hand.<sup>18</sup> Es ist deswegen davon auszugehen, dass auch diese unmittelbar und vorhabenbezogen anzuwenden sind.

Dies setzt eine hinreichende Konkretisierung voraus. Bezüglich des Verbesserungsgebotes des Art. 4 Abs. 11 1. UA WVO, wonach eine kontinuierliche Verbesserung der „Flächen in Wiederherstellung“ gefordert ist, wird vertreten, dass es erst greifen könne, wenn im nationalen Wiederherstellungsplan die Wiederherstellungsflächen ausgewählt worden seien.<sup>19</sup> Das Verschlechterungsverbot des Art. 4 Abs. 11 2. UA WVO setze voraus, dass eine Wiederherstellung stattgefunden habe und abgeschlossen worden sei.<sup>20</sup> Art. 4 Abs. 12 WVO knüpfe nach seinem Wortlaut in beiden Varianten an das Inkrafttreten des nationalen Wiederherstellungsplanes an und könne vorher keine Wirkungen erzielen.<sup>21</sup> Folgte man dieser engen Auslegung, hieße dies, dass die WVO die nächsten zwei Jahre – bis zum Inkrafttreten des nationalen Wiederherstellungsplanes – bezogen auf einzelne Projekte keine Rolle spielte und LRT-Flächen – ungeachtet der negativen Folgen für die Wiederherstellungsziele – in Anspruch genommen werden könnten. Dies widerspricht offenkundig dem Geist und der erkannten Dringlichkeit der WVO.<sup>22</sup> Es trifft zu, dass die zusätzlichen Flächen gemäß Art. 4 Abs. 4 WVO der Identifikation durch die Wiederherstellungsplanung bedürfen. Andere Wiederherstellungsflächen, insbesondere diejenigen, auf denen heute schon LRT angesiedelt sind, lassen sich durch das Vorkommen der LRT jedoch hinreichend konkret bestimmen. In Anbetracht des Schutzgedankens der WVO dürfte sich aus der Gesamtschau des Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO ein aktuelles, projektbezogen anwendbares Verbot erheblicher Verschlechterungen bezüglich aller Flächen, die absehbar dem Wiederherstellungsregime unterfallen werden, entnehmen lassen.<sup>23</sup>

Zu einer erheblichen Verschlechterung kommt es allerdings jedenfalls dann nicht, wenn die Verschlechterung durch eine mindestens gleichwertige Verbesserung an anderer Stelle kompensiert wird, wobei die Verordnung die biogeografische Region ausreichen lässt und nicht auf eine bestimmte Verwaltungsebene beschränkt ist. In den meisten Planungs- und Genehmigungsfällen wird dies vor dem Hintergrund der städtebaulichen bzw. naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung gemäß § 1 a Abs. 3 BauGB und §§ 14 ff. BNatSchG keine neuen Anforderungen mit sich bringen. Ein gleichartiger Ausgleich im Sinne des § 15 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG dürfte hingegen nicht erforderlich sein. Art. 4

Abs. 1 WVO bringt zum Ausdruck, dass in der ersten Phase der Wiederherstellung bis 2030 ohnehin nur die Gesamtfläche aller LRT betrachtet wird und es auch danach nur auf die jeweilige Gruppe von LRT ankommt, nicht jedoch auf die einzelne Art.

### 3. Ausnahmen und Privilegierung erneuerbarer Energien

Selbst wenn es keinen Ausgleich auf Ebene des Vorhabens gem. § 1 a Abs. 3 BauGB oder § 15 BNatSchG gibt, werden die in Art. 4 Abs. 14 bis 16 WVO vorgesehenen Ausnahmen die Planung oder Zulassung im Einzelfall ermöglichen.<sup>24</sup> Zu Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO machen die Absätze 14 und 15 nach ihrem jeweiligen Buchstaben c) für Flächen außerhalb von Natura-2000-Gebieten Ausnahmen für Pläne oder Projekte von überwiegendem öffentlichen Interesse, für die keine weniger schädlichen Alternativlösungen zur Verfügung stehen.

Privilegiert werden damit vor allem Anlagen der erneuerbaren Energien, für die Art. 6 Abs. 1 Satz 1 WVO bestimmt, dass für die Zwecke von Art. 4 Abs. 14 und 15 WVO davon ausgegangen wird, dass die Planung, der Bau und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen sowie deren Netzanschluss, das betreffende Netz selbst und die Speicheranlagen im überragenden öffentlichen Interesse liegen. Dabei soll es sich um eine widerlegliche Vermutung handeln.<sup>25</sup> Für das deutsche Recht spielt das keine Rolle, weil § 2 EEG eine entsprechende Gewichtungsvorgabe enthält, die unbedingt ist. Gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 2 WVO können die Mitgliedstaaten erneuerbare Energieanlagen zudem vom Erfordernis der Alternativenprüfung ausnehmen, vorausgesetzt, dass sie einer strategischen Umweltprüfung oder Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen wurden. Es liegt nahe, dass der deutsche Gesetzgeber im Zuge der anstehenden und nach dem Koalitionsvertrag mit Priorität vorgesehenen<sup>26</sup> Umsetzung der sog. RED-III-Richtlinie<sup>27</sup> von dieser Ermächtigung Gebrauch machen wird, indem er Anlagen der

17 EuGH, Urt. v. 01.07.2015 – C-461/13, juris, Rn. 51.

18 Hendrichske, ZUR 2025, 150, 155.

19 Schieferdecker in: NVwZ 2024, 1865, 1866.

20 Schieferdecker in: NVwZ 2024, 1865, 1873; Fellenberg in: NVwZ 2025, 124, 127; Hendrichske, ZUR 2025, 150, 153.

21 Schieferdecker in: NVwZ 2024, 1865, 1866.

22 Vgl. Erwägungsgrund Nr. 32–37 und Nr. 69.

23 Differenzierend Hendrichske, ZUR 2025, 150, 155; ähnlich Fellenberg in: NVwZ 2025, 124, 127.

24 Vgl. die Möglichkeiten von Ausnahmen sind dabei weniger restriktiv als nach der WRRL, vgl. zu den Ausnahmen unter anderem: Elgeti/Hilkenbach, ZfW 2017, S. 58 ff. und Elgeti/Geise, W+B 2017, S. 190 ff.

25 Bodenbender in: NuR 2024, 525, 530; Fellenberg in: NVwZ 2025, 124, 128; Hendrichske, ZUR 2025, 150, 157.

26 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (21. Legislaturperiode), Zeile 1015 f. und 1938 f.

27 Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.10.2023 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/625 des Rates (ABl. L 2413 vom 31.10.2018, S. 1).

erneuerbaren Energien in Beschleunigungsgebieten als alternativlos bezeichnet.

In Planungs- und Genehmigungsverfahren wird sich vor allem ein Mehraufwand dadurch ergeben, dass die „Wiederherstellungsverträglichkeit“ einen zusätzlichen Prüfungs- bzw. Dokumentationspunkt in strategischen Umweltprüfungen und Umweltverträglichkeitsprüfungen bilden wird.

#### IV. Kein Nettoverlust städtischer Grünflächen und städtischer Baumüberschirmung gemäß Art. 8 WVO

Art. 8 WVO nimmt städtische Ökosysteme in den Blick. Sie machen nach dem Erwägungsgrund Nr. 47 der Verordnung rund 22 % der Landfläche der Union aus. Die Mehrheit der Unionsbürgerinnen und -bürger lebt auf genau diesen Flächen, die zugleich – oder trotzdem – wichtige Lebensräume für die biologische Vielfalt, insbesondere für Pflanzen, Vögel und Insekten wie Bestäuber bieten. Gleichzeitig erbringen sie viele andere lebenswichtige Ökosystemdienstleistungen wie Kühlung, Freizeitgestaltung und Erholung, Wasser- und Luftfiltration sowie Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel.

##### 1. Der Inhalt von Art. 8 Abs. 1 WVO

Art. 8 Abs. 1 WVO verpflichtet die Mitgliedstaaten, bis zum 31.12.2030 sicherzustellen, dass in städtischen Ökosystemgebieten, die im nationalen Wiederherstellungsplan nach Maßgabe des Art. 14 Abs. 4 WVO bestimmt werden, kein Nettoverlust an der nationalen Gesamtfläche städtischer Grünflächen und städtischer Baumüberschirmung gegenüber 2024 zu verzeichnen ist. Dabei können die Mitgliedstaaten allerdings die städtischen Ökosystemgebiete, in denen der Anteil städtischer Grünflächen in den Stadtzentren und städtischen Räumen mehr als 45 % und der Anteil der städtischen Baumüberschirmung mehr als 10 % beträgt, von dieser nationalen Gesamtfläche ausnehmen.

Städtische Grünfläche ist gemäß Art. 3 Nr. 20 WVO die Gesamtfläche von Bäumen, Büschen, Sträuchern, dauerhafter krautiger Vegetation, Flechten und Moosen sowie Teichen und Wasserläufen in Städten oder in kleineren Städten und Vororten, berechnet auf der Grundlage von Daten, die der Copernicus-Landüberwachungsdienst der Union bereitstellt, und – sofern für den betreffenden Mitgliedstaat verfügbar – anderer geeigneter zusätzlicher Daten. Städtische Baumüberschirmung ist gemäß Art. 3 Nr. 21 WVO die Gesamtfläche der Baumbedeckung in Städten sowie in kleineren Städten und Vororten und wird auf die gleiche Art berechnet wie die städtischen Grünflächen.

Art. 20 Abs. 1 Buchst. b) WVO verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Fläche der städtischen Grünflächen und der städtischen Baumüberschirmung zu überwachen. Die Überwachungspflicht gilt bereits seit dem Inkrafttreten der Verordnung zum 18.08.2024 (Art. 20 Abs. 3 WVO).

Der durch Art. 8 WVO initiierte Schutz städtischer Grünflächen und städtischer Baumüberschirmung stellt im System des deutschen Umweltrechts ein Novum dar. Jenseits von Baumschutzsatzungen und Erhaltungsfestsetzungen gemäß

§ 9 Abs. 1 Nr. 25 Buchst. b) BauGB in Bebauungsplänen unterliegt das Grün im bebauten Bereich – zumal in privaten Hausgärten – keinen direkten Verfügungseinschränkungen. Insbesondere sind diese Bereiche bisher weitgehend von der städtebaulichen und naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung befreit (vgl. §§ 1 a Abs. 3 Satz 6 BauGB, 18 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG).

##### 2. Ausreichender Konkretisierungsgrad

Art. 8 Abs. 1 WVO enthält die klare, eindeutige und unbedingte Wertung, dass es nicht zu einem Nettoverlust der städtischen Grünflächen und Baumüberschirmung gegenüber dem Zustand von 2024 kommen darf, wenn die jeweiligen Anteile im Bezugsraum nicht höher als 45 % (städtische Grünflächen) bzw. höher als 10 % (Baumüberschirmung) sind.

Auch zu Art. 8 WVO wird vertreten, dass die Vorschrift nicht hinreichend konkret sei, um unmittelbare Wirkungen zu erzielen. Die Vorschrift setze eine Bestimmung und Kartierung der Ökosystemgebiete im Rahmen des nationalen Wiederherstellungsplanes voraus.<sup>28</sup>

Zutreffend daran ist, dass Art. 8 darauf verweist, dass die städtischen Ökosystemgebiete – als maßgeblicher Bezugsraum – nach Art. 14 Abs. 4 WVO bestimmt werden und dass Art. 14 Abs. 4 Satz 2 WVO den Mitgliedstaaten die Wahlmöglichkeit einräumt, als städtisches Ökosystemgebiet die gesamte Stadt (Buchst. a)), nur die Stadtzentren (ggf. mit Umgebung – Buchst. b)) oder eine Abgrenzung dazwischen zu betrachten. Bei den Stadtzentren und städtischen Räumen handelt es sich um rasterbasierte Klassifikationen entsprechend der Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 (vgl. Art. 3 Nr. 16 WVO), die durch Eurostat erhoben werden. Die Unterscheidung ist von erheblicher Bedeutung. Kommt es nur auf die Stadtzentren – also näherungsweise die Ortsteile im bauplanungsrechtlichen Sinne – an, sind Planungen im Außenbereich bzw. „auf der grünen Wiese“ nicht an Art. 8 Abs. 1 WVO zu messen. Dies erscheint allerdings nicht so sehr als Schutzdefizit, sondern im Hinblick auf die Zielrichtung der Vorschrift, urbane Ökosysteme zu schützen, naheliegend, zumal die Ökosysteme im „Außenbereich“, namentlich landwirtschaftliche und Waldökosysteme, bereits anderweitig durch Art. 11 und 12 WVO behandelt werden.

Zu beachten ist, dass der Freistellungstatbestand des Art. 8 Abs. 1 Satz 2 WVO – bei mehr als 45 % Grünanteil und mehr als 10 % Baumüberschirmung – unabhängig von der Abgrenzung des städtischen Ökosystems insgesamt stets auf den Bezugsraum der die Stadtzentren und städtischen Räume abstellt.

Neben diesem ausdrücklichen Vorbehalt der Ökosystemabgrenzung im nationalen Wiederherstellungsplan enthält Art. 8 Abs. 1 WVO mit dem Verbot des Nettoverlustes an der „nationalen Gesamtfläche“ eine weitere Variable. Der Begriff des „Nettoverlustes“ macht klar, dass maßgeblich eine Bilanzbetrachtung ist. Verboten sind nicht Eingriffe in bestimmte geschützte Flächen, sondern die Flächensumme

<sup>28</sup> Schreiben des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen an die Bezirksregierung Arnsberg vom 17.04.2025 auf Anfrage der Stadt Bochum, Az.: 52.10.07.000007.

darf sich nicht ändern. Eingriffe können also durch Neubegrünung oder Aufforstung an anderer Stelle ausgeglichen werden, „Flächentausche“ lassen die Zielrichtung von Art. 8 Abs. 1 WVO unberührt. Das Abstellen auf die nationale Gesamtfläche ermöglicht – theoretisch – Modelle, wonach Eingriffs- und Ausgleichsflächen räumlich vollständig voneinander entkoppelt werden. Denkbar wäre es, im Bundesland A städtische Grünflächen und Baumüberschirmung vollständig aufzugeben, wenn dafür im Bundesland B eine entsprechende Kompensation stattfindet, sodass die nationale Gesamtfläche mathematisch konstant bleibt. Sinnvoll im Hinblick auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, die Ziele der Verordnung und den lokal wirkenden Ökosystemfunktionen städtischer Ökosysteme ist eine solche vollständige räumliche Entkopplung allerdings nicht.

Ein projektbezogener Nettoverlust von städtischen Grünflächen und städtischer Baumüberschirmung ist – solange es keinen festgelegten projektunabhängigen Ausgleichsmechanismus gibt und vorbehaltlich der Ausnahmeregelung des Art. 8 Abs. 1 Satz 2 WVO – mit dem Geist von Art. 8 Abs. 1 WVO nicht vereinbar. Liegt ein Gebiet nach jeder nach Art. 14 Abs. 4 Satz 2 und 3 WVO zulässigen Abgrenzung des betroffenen städtischen Ökosystemgebietes darin und werden die Schwellen eines 45 %-Grünanteils und 10 %-Baumanteils nicht gewahrt, verstößt ein Nettoverlust gegen Art. 8 Abs. 1 WVO. In dieser Auslegung ist Art. 8 Abs. 1 WVO hinreichend bestimmt, konkret und verbindlich und ermöglicht eine vorhabenbezogene Beurteilung auch vor Aufstellung des nationalen Wiederherstellungsplanes.

Angesichts der seit Jahrzehnten vergeblichen Bemühungen, die fortschreitende Flächenversiegelung in Deutschland zu begrenzen, dürfte die vorhabenbezogene Anwendung auch geboten sein. Die Anwendung bis zum Inkrafttreten des nationalen Wiederherstellungsplanes aufzuschieben, würde bedeuten, künftigen Generationen erhebliche Wiederherstellungslasten aufzubürden, nämlich die ansonsten zwischenzeitlich aufgetretenen Nettoverluste gegenüber 2024 nachträglich auszugleichen. Dies läuft dem Grundgedanken der Verursachungsgerechtigkeit zuwider.

### 3. Bedeutung in Genehmigungs- und Planverfahren

Angesichts der von Art. 8 Abs. 1 WVO geforderten bilanzierenden Betrachtung liegt es nahe, die Regelung als Erweiterung der naturschutzrechtlichen bzw. städtebaulichen Eingriffsregelung aufzufassen und entsprechend zu prozessieren.

#### a) Genehmigungsverfahren

In Genehmigungsverfahren ist also neben den §§ 14 ff. BNatSchG zu fragen, ob das Vorhaben einen Verlust städtischer Grünflächen und städtischer Baumüberschirmung bedingt. Ist das der Fall, muss geprüft werden, ob „in die Ausnahme des Art. 8 Abs. 1 Satz 2 WVO geplant“ werden kann. Ist das nicht der Fall, können also die Schwellen eines 45 %-Grünanteils und 10 %-Baumanteils bei keiner zulässigen Abgrenzung des Betrachtungsraumes erreicht werden, ist ein Ausgleich erforderlich.

Es stellt sich somit die weitere Frage, ob ein Verlust allein durch einen 1:1-Flächenersatz oder im Sinne der vielfach gebräuchlichen Ökobilanzierung auch durch einen geringe-

ren Flächenansatz, verbunden mit einem ökologischen Aufwertungsfaktor, ausgeglichen werden kann. Der Begriff des „Nettoverlustes“ ist in der WVO nicht näher definiert. Nach dem Wortsinn ist eine wirkungsorientierte Auslegung und damit die Berücksichtigung von Aufwertungsfaktoren möglich. Auch der Sinn und Zweck der Vorschrift steht dem nicht entgegen. Denn es geht um die Aufrechterhaltung der Ökosystemleistungen städtischer Grünflächen und Baumüberschirmung gegenüber 2024. Eine rein flächenbezogene Sichtweise erscheint hier undifferenziert und wenig funktionsgerecht.

Im bauplanungsrechtlichen Außenbereich ergeben sich somit keine Verschärfungen gegenüber den §§ 14 ff. BNatSchG. Anders sieht dies aus im bauplanungsrechtlichen Innenbereich. Nach dem Baurechtskompromiss des § 18 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG ist ein Eingriffsausgleich bei Vorhaben nach §§ 30, 33 oder 34 BauGB nicht erforderlich.

Diese Privilegierung ist auf Art. 8 Abs. 1 WVO nicht übertragbar. Die Vorschrift zielt gerade auf den Nettoerhalt von Grünflächen und Baumüberschirmung im umbauten Raum. Eine Ausnahme ist allerdings zu machen, soweit ein Bebauungsplan besteht und im Zuge der Bauleitplanung die vorhabenbedingten Verluste bereits abgearbeitet und ausgeglichen wurden. Dann bedarf es keiner doppelten Kompensation. Hier greift die verallgemeinerbare Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Rücksichtnahmegebot: Soweit der Plangeber sich mit der Bauleitplanung bereits gekümmert hat, ist der Belang bundesrechtlich „aufgezehrt“ und kann in einem Genehmigungsverfahren nicht nochmals herangezogen werden.<sup>29</sup>

#### b) Bauleitplanung

Die strukturelle Parallelität zur Eingriffsregelung spricht im Rahmen der Bauleitplanung dafür, Art. 8 Abs. 1 WVO entsprechend der Systematik von § 1 a Abs. 3 BauGB beim Abwägungsgebot anzusiedeln.

Das planerische Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB ist offen für solche neuen gesetzlichen Wertungen, die auf die Planung einwirken. Die vom Bundesverwaltungsgericht geprägte Formel, wonach in die Abwägung an Belangen einzustellen ist, was nach Lage der Dinge abwägungsrelevant ist,<sup>30</sup> bewirkt, dass Art. 8 Abs. 1 WVO im Hinblick auf planerische Eingriffe in städtische Grünflächen und städtische Baumüberschirmung neue Maßstäbe setzt. Solange es im deutschen Recht keine spezifischen Mechanismen gibt, um Nettoverluste von städtischen Grünflächen und städtischer Baumüberschirmung auf andere Art zu vermeiden, dürfte sich eine sachgerechte Abwägung nicht mehr allein an § 1 a Abs. 3 Satz 6 BauGB orientieren, wonach ein Ausgleich nicht erforderlich ist, soweit die Eingriffe bereits vor der planerischen Entscheidung erfolgt sind oder zulässig waren, sondern an dessen Stelle der Bezugspunkt des Art. 8 Abs. 1 WVO tritt und jeder Nettoverlust gegenüber dem Zustand zum 18.08.2024 in den Gemeinden, in denen der Anteil städtischer Grünflächen in

29 BVerwG, Beschl. v. 11.07.1983 – 4 B 123.81; BVerwG, Beschl. v. 27.12.1984 – 4 B 278/84, juris, Rn. 2; BVerwG, Urt. v. 12.09.2013 – 4 C 8/12, juris, Rn. 20.

30 BVerwGE 34, 301, 308 f.; BVerwG, Urt. v. 05.05.2015 – 4 CN 4/14, juris, Rn. 14.

den Stadtzentren und städtischen Räumen weniger als 45 % und der Anteil der städtischen Baumüberschirmung weniger als 10 % beträgt, zu vermeiden ist.

Künftig müssen also bei Innenbereichsüberplanungen die Auswirkungen auf das städtische Grün und die Baumüberschirmung erfasst und ggf. ausgeglichen werden. Von dieser kleinteiligen Betrachtung können sich die Gemeinden freizeichnen, wenn sie dokumentieren, dass bei ihnen der Anteil städtischer Grünflächen im Betrachtungsraum mehr als 45 % und der Anteil der städtischen Baumüberschirmung ebenfalls mehr als 10 % beträgt.

Die Anknüpfung an das Abwägungsgebot im Gegensatz zu einer zwingenden Rechtsvorschrift hat unmittelbare Bedeutung für den gerichtlichen Prüfungsmaßstab und die Fehlerfolgen. Demnach ist ein Abwägungsdefizit anzunehmen, wenn der Belang des Nettoverlustverbotes nach Art. 8 Abs. 1 WVO gar nicht in die Abwägung eingestellt wird. Eine Abwägungsfehlschätzung liegt vor, wenn der Belang nicht mit dem Gewicht versehen wird, das ihm in der konkreten Planungssituation zukommt, weil etwa die Feststellungen zum Umfang des Eingriffs und dem korrespondierenden Ausgleichsbedarf misslungen sind oder die Gemeinde fälschlich von der Sicherung des Ausgleichs ausgegangen ist. Allerdings sind solche Fehler im Abwägungsvorgang nach § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind. Anders als der Verstoß gegen zwingendes Recht werden sie unbeachtlich, wenn sie nicht innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung des Bauleitplans geltend gemacht werden (§ 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB).

## V. Fazit

Das Planungsrecht und das bestehende planungsrechtliche Instrumentarium reichen aus, um wiederherstellungsrelevante Flächen zu sichern und gegen Verschlechterungen zu schützen.

Bei Innenbereichsplanungen sind die planbedingten Folgen für die städtischen Ökosysteme – das städtische Grün und die Baumüberschirmung – kleinteilig in den Blick zu nehmen. Davon können sich die Gemeinden nur freizeichnen, wenn sie dokumentieren, dass bei ihnen der Anteil städtischer Grünflächen in den Stadtzentren und städtischen Räumen mehr als 45 % und der Anteil der städtischen Baumüberschirmung dort ebenfalls mehr als 10 % beträgt. Im Rahmen der Bauleitplanung ist Art. 8 Abs. 1 WVO entsprechend § 1 a Abs. 3 BauGB dem Abwägungsgebot zuzurechnen.

In Genehmigungsverfahren ist Art. 8 Abs. 1 WVO – vorbehaltlich einer Lösung bereits auf Ebene der Bauleitplanung – analog der §§ 14 ff. BNatSchG zu prüfen.

Bereits in der Übergangszeit bis zum Vorliegen eines nationalen Wiederherstellungsplanes entfalten die Verschlechterungsverbote und Verbesserungsgebote des Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO eine Vorwirkung in dem Sinne, dass sie im konkreten Einzelfall einem Projekt entgegenstehen, wenn es zu einer erheblichen Verschlechterung der LRT auf Flächen, die absehbar dem Wiederherstellungsregime unterfallen werden, führen würde. In Planungs- und Genehmigungsverfahren ist die „Wiederherstellungsverträglichkeit“ daher in strategischen Umweltprüfungen und Umweltverträglichkeitsprüfungen abzubilden. Zusätzliche Ermittlungen/Datenerhebungen sind damit im Regelfall nicht verbunden, da diese Daten für die Vorhabenzulassung ohnehin ermittelt werden müssen.

---

**Dr. Anja Baars**, Rechtsanwältin und Partnerin der Kanzlei *Wolter Hoppenberg Rechtsanwälte Partnerschaft mbB* sowie *Fachanwältin für Verwaltungsrecht am Standort Köln*

**Prof. Dr. Till Elgeti**, Rechtsanwalt und Partner der Kanzlei *Wolter Hoppenberg Rechtsanwälte Partnerschaft mbB* sowie *Fachanwalt für Verwaltungsrecht am Standort Hamm (Westf.)*

**Sophie Norbec**, Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Kanzlei *Wolter Hoppenberg Rechtsanwälte Partnerschaft mbB* am *Standort Köln*

---

# Die Papierakte stirbt aus: neue Rechtsfragen bei der Verwendung elektronischer Akten<sup>1</sup>

*Nach und nach wandern die letzten Papierakten in Gerichten und Behörden in die Archive. War das papierlose Büro vor wenigen Jahren noch Utopie, ist die rein digitale Aktenbearbeitung in jedenfalls papierarmen Dienstzimmern mittlerweile Alltag. Die Rechtsgrundlagen der Aktenführung, die Weiterentwicklung des Aktenbegriffs und die Neubewertung der hergebrachten Grundsätze der ordnungsgemäßen Aktenführung haben mit der Geschwindigkeit der tatsächlichen Veränderung der Arbeitswirklichkeit nicht überall Schritt gehalten. Auch die punktuellen Regelungen in aktuellen Rechtsverordnungen, bspw. in der Behördenaktenübermittlungsverordnung (BehAktÜbV) oder der Hessischen Justiz-Informationstechnik-Verordnung (JustITV), sind nicht nur*

*interpretationsbedürftig, sondern teilweise auch schlicht misslungen.*

## I. Rechtsgrundlagen der Aktenführung

Nach allgemeinem Sprachgebrauch ist eine Akte eine Sammlung von Unterlagen zu einem geschäftlichen, behördlichen oder gerichtlichen Vorgang.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Die Erstveröffentlichung der Abhandlung erfolgte in den Hessischen Verwaltungsblättern (HessVBl. 5/2025, S. 145 ff.).

<sup>2</sup> *Harnisch*, RD 2025, 301, 302; Duden Deutsches Universalwörterbuch, 10. Aufl. 2023, S. 124, Stichwort: Akte.

Ausgehend von diesem Verständnis stehen sich der formelle und der materielle Aktenbegriff rechtstheoretisch gegenüber. Nach dem materiellen Aktenbegriff kommt es nicht darauf an, ob die Vorgänge bereits zu einer Akte zusammengefasst sind; sie gehören stets zur Akte, wenn sie im konkreten Verfahren eine Rolle spielen – unabhängig von ihrem physischen oder technischen Standort bzw. ihrer bisherigen formalen Zuordnung. Die Akte besteht damit aus allen Unterlagen und Dateien, die eine bestimmte Angelegenheit betreffen und sich im Verfügungsbereich der jeweiligen Behörde befinden, unabhängig von der Art und dem Ort der Aufbewahrung und der Speicherung. Teil der Akten sind damit auch Sachgutachten, Vermerke, Rechtsgutachten sowie Augenscheinsobjekte.<sup>3</sup>

Der formelle Aktenbegriff hingegen weist die Zusammenstellung und damit den Inhalt der Akte der aktenführenden Behörde zu. Aktenbestandteil ist alles, was durch sie zum Gegenstand der Akte gemacht wurde. Schlimmstenfalls bedeutet das: „*Quod non est in actis, non est in mundo.*“<sup>4</sup>

Da in der Praxis und insbesondere auch von der Rechtsprechung, die ganz überwiegend einen wenig dogmatischen, eher formellen Aktenbegriff vertritt, gleichzeitig verlangt wird, dass die Behörde verpflichtet ist, sämtliche Verfahrensschritte zu dokumentieren und damit durch den Akteninhalt ein vollständiges und „*faites*“, d. h. objektives Bild der Verfahrenswirklichkeit auszuweisen, wird auch für den formellen Aktenbegriff ein materielles Kriterium geschaffen, das letztlich beide Begriffe bis zur Deckungsgleichheit annähert.<sup>5</sup> Klar ist, es darf nicht im Belieben der aktenführenden Stelle stehen, welche Dokumente Aktenbestandteil werden.<sup>6</sup>

## 1. Aktenführung in der Behörde

Die behördliche Aktenführung ist in den Verwaltungsverfahrensgesetzen nicht gesetzlich vorgeschrieben oder gar inhaltlich präziser gefasst, sie wird dort nur vorausgesetzt, vgl. bspw. § 25 SGB X, § 29 VwVfG oder § 93 AO. Nur bereichsspezifisch gibt es detailliertere gesetzliche Regelungen, bspw. für Personalakten in § 106 BBG. Erst recht nicht ist eine Behörde auf die Führung von Akten in Papierform oder einer anderen Form festgelegt, sondern es erfordert stets einen Organisationsakt der Behörde, der sich idealerweise in einer Dienstanweisung manifestiert. Nach allgemeiner Meinung ergibt sich die Pflicht einer Behörde zur Aktenführung aus dem Recht auf Akteneinsicht.<sup>7</sup> Für öffentlich-rechtliche Einrichtungen (Gerichte, Behörden etc.) ist die Pflicht zur Aktenführung im Übrigen Folge des Rechtsstaatsprinzips<sup>8</sup>, das die Behörde zur objektiven Dokumentation des bisherigen wesentlichen, sachbezogenen Geschehensablaufs anhält<sup>9</sup>, um sowohl nachträglich eine Überprüfung der behördlichen Entscheidung zu ermöglichen als auch eine mögliche Erkenntnisquelle für zukünftiges Handeln zu schaffen.<sup>10</sup>

Dass das Akteneinsichtsrecht der Ausgangspunkt des Aktenbegriffs ist, hat zur Folge, dass die Auffindbarkeit der hiervon umfassten Inhalte von der aktenführenden Stelle sicherzustellen ist. Sie muss sich daher eine Art Aktenordnung geben, sofern dies nicht im Verordnungswege geschieht – regelmäßig also ebenfalls in Form einer verwaltungsinternen Verfahrensanweisung. Diese muss vorsehen,

dass die Vorgänge zu einer registrierten, d. h. auffindbaren Akte zusammenzuführen<sup>11</sup> sind. Gar nicht so selten sind aber gerade behördliche „Aktenordnungen“ ungeschrieben und unterliegen dem Wandel der behördlichen Übung.<sup>12</sup> Jedenfalls ausgeschlossen ist eine geheime Aktenführung. Es gilt das Prinzip der „beschränkten Aktenöffentlichkeit“.<sup>13</sup>

Dem Aktenbegriff unterfallen also zunächst die gesammelten, in der Regel gehefteten oder sonst papiergebundenen schriftlichen „herkömmlichen“ Vorgänge (einschließlich Zeichnungen, Pläne, Skizzen u. Ä.) in einer Angelegenheit, aus denen sich der wesentliche Inhalt und Ablauf des Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens ergibt.

## 2. Aktenführung in den Gerichten

Für die Gerichte ist viel weitergehend die Aktenführung gesetzlich oder in Verordnungen geregelt, als dies in der Exekutive der Fall ist. Eine Legaldefinition „der Akte“ gibt es dennoch auch in den gerichtlichen Verfahrensordnungen nicht. Die Aktenführung wird auch dort lediglich vorausgesetzt (bspw. §§ 298, 298 a ZPO, §§ 65 a Abs. 7, 65 b SGG, §§ 55 a Abs. 7, 55 b VwGO).

Ergänzt werden die sporadischen gesetzlichen Regelungen zum einen durch untergesetzliche Normen, in Hessen insbesondere durch die Justiz-Informationstechnik-VO (JustITV), deren Verordnungsermächtigung sich (u. a.) aus § 298 a Abs. 1 Satz 2–4 ZPO, § 46 a Abs. 1 Satz 2–4 ArbGG, § 55 b Abs. 1 Satz 2–5 VwGO, § 65 b Abs. 1 Satz 2–5 SGG und § 52 b Abs. 1 Satz 2–5 FGO ergibt. Danach bestimmen die Bundesregierung und die Landesregierungen jeweils für ihren Bereich durch Rechtsverordnung den Zeitpunkt, von dem an die Prozessakten elektronisch geführt werden. In der Rechtsverordnungen sind die organisatorisch-technischen Rahmenbedingungen für die Bildung, Führung und Verwahrung der elektronischen Akten festzulegen.

Komplettierende Normen enthalten in Hessen vor allem das Gesetz zur Aufbewahrung und Speicherung von Akten der Gerichte und Staatsanwaltschaften nach Beendigung des Verfahrens (Justizaktenaufbewahrungsgesetz – JAKTAG) i. V. m. der Verordnung zur Aufbewahrung von Schriftgut der Justiz

3 *Warg*, NJW 2015, 3195; NdsStGH, Urt. v. 24.10.2014 – StGH 7/13.

4 *Liebs*, Lateinische Rechtsregeln, 1082, Nr. 106; *Warg*, NJW 2015, 3195.

5 *Warg*, NJW 2015, 3195, 3196; siehe statt vieler BVerfG, Beschl. v. 12.01.1983 – 2 BvR 864/81.

6 *Harnisch*, RDi 2025, 301, 303.

7 *Kallerhoff* in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl., 2014 § 29 Rn. 30; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 29 Rn. 1 a; zum Akteneinsichtsrecht: *Bohl*, NVwZ 2005, 133.

8 Bspw. VG Saarlouis v. 05.09.2024 – 1 K 1513/22; SächsOVG v. 27.08.2024 – 2 A 103/21; VG Wiesbaden v. 28.12.2016 – 6 K 332/16.WI.

9 Vgl. nur BVerwG, Beschl. v. 16.12.2008 – 1 WB 19/08.

10 BVerfG v. 06.06.1983 – 2 BvR 244/83; *Müller*, ZFSH-SGB 2019, 73, 76 ff.; *Kallerhoff* in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl., 2014 § 29 Rn. 30.

11 Zur „untrennbaren Verbindung“ bei elektronischen Akten: *Schmieder/Ulrich*, NJW 2015, 3482.

12 *Vos/Brink*, ZGI 2025, 3, 4.

13 *Bohl*, NVwZ 2005, 133, 134.

(Aufbewahrungsverordnung – AufbewVO) und das Gesetz zur Errichtung der Informationstechnik-Stelle der hessischen Justiz (IT-Stelle; JITSStG).

Hinzu kommen im Übrigen gegliederte Verwaltungsvorschriften. Hierunter fällt vor allem die Aktenordnung als Verwaltungsvorschrift des jeweiligen Justizressorts, gerichtet (ausschließlich) an die jeweils nachgeordneten Justizbehörden. In Hessen wurden insoweit die jeweils bundeseinheitlichen Aktenordnungen der Fachgerichtsbarkeiten übernommen. In der ordentlichen Gerichtsbarkeit und für die Staatsanwaltschaften gilt die Aktenordnung für die Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit und Staatsanwaltschaften in Hessen – AktO – und die Ergänzungsbestimmungen zur Aktenordnung – EB-AktO – in der Fassung vom 14.12.2022 (zuletzt geändert am 13.11.2024).<sup>14</sup>

Weitere zumindest teilweise einschlägige Verwaltungsvorschriften sind bspw. die Geschäftsordnung für die Gerichte, Staatsanwaltschaften und die Anwaltschaft (GO) sowie die Statistikanordnungen.

## II. Grundsätze der ordnungsgemäßen Aktenführung

Aus dem Rechtsstaatsprinzip ergibt sich, dass die richter- bzw. gewohnheitsrechtlich ausgeprägten Grundsätze der ordnungsgemäßen Aktenführung zu wahren sind. Hierzu gehören vor allem die Aktenstabilität, die Aktenwahrheit, die Aktenklarheit und die Aktenvollständigkeit. Zwar ergibt sich weder aus dem Recht auf Akteneinsicht noch aus Informationsfreiheitsrechten ein subjektiv-öffentliches Recht auf Einhaltung der Grundsätze der ordnungsgemäßen Aktenführung.<sup>15</sup> Werden diese Grundsätze aber nicht eingehalten, schwächt dies den Beweiswert der (elektronischen) Akte als Beweismittel im Prozess nach der sog. „Sphärentheorie“ regelmäßig zulasten der Behörde.<sup>16</sup> Bei der elektronischen Aktenführung geraten schwerpunktmäßig die Aktenstabilität – d. h. der Schutz der Akte vor Veränderung oder gar Manipulation – und die Aktenvollständigkeit – d. h. die Frage, ob alle Aktenbestandteile zur Akte gelangt sind oder nachträglich entfernt wurden – in den Fokus der Argumentation.

### 1. Integrität und Stabilität der elektronischen Akte

Auch die Papierakte muss davor geschützt werden, dass Aktenbestandteile nachträglich entfernt werden oder einer anderweitigen Manipulation unterfallen (Integrität). Darüber hinaus muss die Akte als Erkenntnisquelle langfristig gesichert werden (Stabilität).<sup>17</sup> Während die Integrität durch die Nutzung von reversionssicheren Dokumentenmanagementsystemen bei einer elektronischen Akte sogar leichter sicherzustellen ist als bei der für eine nachträgliche und unbemerkte Manipulation sowie Schimmel etc. oder Verlust im Geschäftsgang bzw. auf dem Postweg höchst anfälligen Papierakte, ist die vor allem langfristige Stabilität der elektronischen Akte technisch durchaus anspruchsvoll. Zum einen muss die Ablage in einer Infrastruktur erfolgen, die auch langfristig vor externer Zerstörung (Brände, Überschwemmung, Hacker etc.) oder vor Zerfall durch Alter (bspw. „Materialermüdung“ des Datenträgers) geschützt ist. Zum ande-

ren muss das Ablageformat so gewählt sein, dass langfristig Anzeigeprogramme zur Verfügung stehen, die die Lesbarkeit und Überprüfbarkeit der Dokumente, Daten und Meta-Daten, die zur vollständigen Akte gehören, ermöglichen, auch wenn sich die einmal genutzten Betriebssysteme und Bürosoftware lange überlebt haben. Die Ablage der Dokumente in einem Dateiformat, das das (noch) funktionsfähige Vorgangsbearbeitungsprogramm erfordert, ist angesichts der Geschwindigkeit der Weiterentwicklung von Hard- und Software sehr risikobehaftet, nicht zukunftssicher und daher kaum denkbar. Archive müssten andernfalls auch „historische“ Hardware mit nicht mehr unterstützten Betriebssystemen vorhalten (einschließlich der darauf geschulten Techniker). Richtigerweise muss deshalb ein archivierbares Exportformat gewählt werden, das möglichst unabhängig von einem sehr speziellen „IT-Ökosystem“ ist. Besondere technische und organisatorische Herausforderungen ergeben sich auch bei qualifizierten elektronischen Signaturen bzw. funktionsäquivalenten Produkten.<sup>18</sup> Letzteres ist deshalb beachtlich, weil die Anbringung der qualifizierten elektronischen Signatur naturgemäß den größtmöglichen Schutz gegen eine nachträgliche Veränderung sicherstellt.<sup>19</sup>

Aus den abstrakten Anforderungen ergeben sich konkrete Handlungsfelder bei der Organisation und Umsetzung der Aktenführung. Im Hinblick auf die genutzte Infrastruktur ist die interne Revisionsicherheit, also den Ausschluss einer unberechtigten nachträglichen Veränderung, Bearbeitung oder Löschung, auf den Schutz vor externer Zerstörung (Brände, Überschwemmungen, Hacker) und den Schutz vor Zerfall (Materialermüdung) zu achten. Kleinteiliger sind darüber hinaus die Anforderungen an das jeweilige Ablageformat. Insoweit ist der beweisrechtliche Grundsatz der Format-treue<sup>20</sup> zu beachten. Ferner ist die (dauerhafte) Lesbarkeit und Überprüfbarkeit, die Betrachtung nicht nur von Dokumenten, sondern auch von Daten und Meta-Daten, die Sicherung der Exportmöglichkeit aus speziell fachbezogenen Softwareprodukten und die Beachtung auch des Archivrechts (Anbietbarkeit an Lands- und Bundesarchive) sicherzustellen. Besonderheiten ergeben sich schließlich dort, wo qualifizierte elektronische Zertifikate Anwendung finden. Zwar ist grundsätzlich die Forderung von „Übersignaturen“ (d. h. die erneute Signatur eines Dokuments vor Ablauf des Gültigkeitsintervalls einer bereits angebrachten, ansonsten gültigen elektronischen Signatur) abzulehnen. Erforderlich bleibt aber die langfristige Sicherung des ursprünglichen Prüfergebnisses der Gültigkeit des Zertifikats und ggf. (nur als Notlösung) die Sicherung von Zertifikat-Prüfprotokollen anstelle des Zertifikats selbst.

<sup>14</sup> JMBL 2024, 671.

<sup>15</sup> Vos/Brink, ZGI 2025, 3, 4.

<sup>16</sup> Müller, Digitale Sozialverwaltung, 2024, S. 168 f.

<sup>17</sup> Kallerhoff in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl., 2014 § 29 Rn. 31.

<sup>18</sup> Hierzu Jandt, NJW 2015, 1205; Roßnagel/Nebel, NJW 2014, 886; vgl. auch Roßnagel, MMR 2002, 215, 218 f.; siehe ferner Müller, NJW 2015, 822 zum Prüfungsrecht der Verfahrensbeteiligten.

<sup>19</sup> Wagner, JuS 2016, 29.

<sup>20</sup> Dazu sogleich unten.

## 2. Vollständigkeit der elektronischen Akte

Dass eine behördliche oder gerichtliche Akte vollständig zu sein hat, liegt auf der Hand, um zweckmäßig eine Überprüfung des behördlichen Handelns im Rahmen einer Akten-einsicht zu ermöglichen. Hinzu kommt die Funktion der Akte zur Realisierung von Informationsfreiheitsrechten, vgl. § 2 Nr. 1 IFG, § 80 Abs. 1 HDSIG.<sup>21</sup>

Spätestens seit der Einführung elektronisch geführter Akten entspinnt sich in vielen Verfahren ein ebenso leidenschaftlicher, wie (oft) uninformativer Streit über den Begriff der Vollständigkeit der (beigezogenen Behörden-)Akte, der schnell den eigentlichen Streitgegenstand aus dem Fokus geraten lässt. Dennoch kann die Vollständigkeit des Akteninhalts durchaus entscheidungserheblich sein.<sup>22</sup> Dies betrifft vor allem Verfahren, die die Aufhebung von Verwaltungsakten oder die Erstattung von Leistungen betreffen, weil der Akteninhalt für die Feststellung maßgeblich sein kann, ob der Bürger Mitteilungspflichten verletzt hat. Die in diesen Verfahren entwickelten Grundsätze lassen sich auch auf Gerichtsakten übertragen.

Die auch bei führenden Papierakten selbstverständliche, computergestützte Vorgangsbearbeitung führt bereits für sich genommen zu Besonderheiten hinsichtlich des Akteninhalts. Dies gilt völlig unabhängig vom gewählten Medium für die rechtsverbindliche Akte – in Papier oder als eAkte.

Das eingesetzte Vorgangsbearbeitungsprogramm (Fachverfahren, Fachsoftware, DMS, eAkte) wird, insbesondere bei Einsatz einer Papierakte oder einer hybriden Akte, parallel zur eigentlichen Aktenpflege mit zahlreichen Daten bestückt, die oft, aber nicht zwingend, unterstützende Bedeutung haben (insbesondere sog. Meta-Daten zu Dokumenten, die zum Vorgang gereicht oder genommen werden) oder aber über den individuellen Vorgang hinaus benötigt werden (Geschäftsverteilungspläne, Adressdaten, Statistikdaten etc.). Hinzu kommt die oft sehr informelle inner- oder intrabehördliche Kommunikation zumeist per E-Mail, die sich ab und an in einer Grauzone zwischen vorbereitender Tätigkeit und aktenrelevanter Vorgangsbearbeitung bewegt.

Jedenfalls ist eine Akte mit elektronischen Bestandteilen mehr als eine chronologische Ablage eingegangener oder selbsterstellter Dokumente. Dies hat auch der Gesetzgeber jedenfalls für die Exekutive erkannt und sich zwar nicht zu einer gesetzlichen Definition durchgerungen, aber jedenfalls in der Gesetzesbegründung zum EGovG Stellung bezogen, in dem die elektronische Akte als „eine logische Zusammenfassung sachlich zusammengehöriger oder verfahrensgleicher Vorgänge und/oder Dokumente, die alle bearbeitungs- und aktenrelevanten E-Mails, sonstigen elektronisch erstellten Unterlagen sowie gescannten Papierdokumente umfasst und so eine vollständige Information über die Geschäftsvorfälle eines Sachverhalts ermöglicht“ beschrieben wird.<sup>23</sup>

Da sich sachverhaltsrelevante Informationen nicht zwingend nur aus den eingegangenen oder selbst erstellten Dokumenten ergeben müssen, besteht die elektronische Akte anders als die Papierakte nicht nur aus Dokumenten<sup>24</sup>, sondern aus Dokumenten und aus weiteren Daten. „Daten“ meint zunächst für sich stehende Daten (bspw. Wiedervorlageinformationen, elektronische Empfangsbekanntnisse (eEBs) und andere XML-Dateien), aber auch Meta-Daten, d. h. Daten, die

andere Dokumente oder Daten näher beschreiben (bspw. elektronische Signaturen, Dokumentennummerierungen oder -klassifizierungen etc.).<sup>25</sup>

(Auch) diese Erkenntnis führt jedoch zu keiner eindeutigen Definition des Maßstabs für die Vollständigkeit einer elektronischen oder hybriden Akte.

Seit jeher besteht Einigkeit, dass bspw. Entwürfe, Notizen, Handakten oder sog. „Non-Papers“ nicht Aktenbestandteile werden.<sup>26</sup> Es besteht die praktische Notwendigkeit, dass die Behörde auch die Möglichkeit haben muss, gewisse Vorbereitungshandlungen undokumentiert zu erarbeiten, um überhaupt eine Entscheidung reifen lassen zu können. Andererseits müssten nicht nur außerhalb von Dokumenten gefertigte Aktenvermerke von Sachbearbeitern, sondern auch Informationen, die sich in der Papierakte oft in handschriftlichen Einträgen oder gar auf Klebezetteln wiederfinden, Aktenbestandteil sein: bspw. Wiedervorlagendaten, Eingangs- und Ausgangsdaten, Ab-Vermerke, Angaben zu genutzten Kommunikationswegen, Erstellerinformation – evtl. einschließlich möglicher elektronischer Signaturen – und ggf. weiterer Informationen bspw. aus einem genutzten Dokumentenmanagementsystem, die Rückschlüsse auf die Integrität und Authentizität zulassen.

Mitnichten werden Interna aber grundsätzlich keine Aktenbestandteile. Es kommt auf deren „Aktenrelevanz“ an.<sup>27</sup> Auch das Kriterium der „Aktenrelevanz“ führt nicht zu einer deutlich größeren begrifflichen Schärfe. § 10 Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien (RegR) kennt hierzu bspw. die Abstufungen „aktenrelevante Dokumente“ gegenüber „Dokumenten von nur geringem Informationswert“. Unbestimmt bleibt der Maßstab dennoch. Sicherlich gehen insoweit im Übrigen bspw. die historischen Interessen von Archiven und das am Rechtsstaatsprinzip orientierte Verständnis der Akteneinsicht oder eines Gerichts auseinander. Aus gerichtlicher Sicht gilt deshalb Folgendes: Dokumente, Daten, Meta-Daten und Dokumentenattribute müssen bei Vorlage der elektronischen Akte im Rahmen der Akteneinsicht auslesbar, d. h. darstellbar, sein, wenn sie zu Zwecken des rechtlichen Gehörs von Bedeutung sein können.<sup>28</sup> Würde man nämlich sämtliche das Dokument „umgebende“ Daten und Meta-Daten nicht für eine vollständige Akte verlangen, würde diese gewissermaßen leblose Akte ihrer Sachzusammenhänge oder (bei xJustiz-Akten) ihrer Chronologie beraubt und damit ihre nachträgliche Überprüfbarkeit jedenfalls erschwert, möglicherweise sogar unmöglich gemacht.

21 Vos/Brink, ZGI 2025, 3, 4.

22 Freilich nicht in jedem Rechtsstreit, wie Vos/Brink, ZGI 2025, 3, 8 zurecht herausstellen („ohne Konsequenzen“).

23 BT-Drucks. 17/11473, S. 37.

24 Müller, NZS 2014, 929, 930.

25 Müller, Digitale Sozialverwaltung, 2024 S. 175 f.

26 Kallerhoff in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl., 2014 § 29 Rn. 32; vgl. aber auch Bohl, NVwZ 2005, 133, 135.

27 Vgl. zum Begriff Vos/Brink, ZGI 2025, 3, 7.

28 Müller, NZS 2014, 929, 931.

### III. Akten als zentrales Beweismittel in öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten

Der Urkundsbeweis gem. § 415 ff. ZPO bindet die Gerichte in ihrer freien Beweiswürdigung gem. § 286 Abs. 1 Satz 1 ZPO und stärkt damit die Beweissicherheit, letztlich also die Vorhersehbarkeit des Ausgangs des Gerichtsverfahrens. In der „Papierwelt“ wird der Urkundsbeweis durch Vorlage des Originals der privaten oder öffentlichen Urkunde angetreten und erbringt für private Urkunden den Vollbeweis für die in der Urkunde enthaltene Erklärung, für die öffentliche Urkunde den Vollbeweis für den beurkundeten Vorgang, die Anordnung, Verfügung oder Entscheidung. Diese Urkunden sind Bestandteil der im öffentlich-rechtlichen Gerichtsverfahren oder bei der Akteneinsicht vorzulegenden Behördenakte.

§ 371 Abs. 1 Satz 2 ZPO beinhaltet eine Sonderregel für den Beweisantritt mit elektronischen Dokumenten. Die Norm dürfte aber auch über Dokumente hinaus auf elektronische Dateien im Allgemeinen anwendbar sein, sofern sie nicht nur einem Sachverständigenbeweis zugänglich sind. Aus der Sondervorschrift ergibt sich letztlich, dass der Beweis durch elektronische Dateien grundsätzlich durch Inaugenscheinnahme erbracht wird. Elektronische Dokumente sind also keine Urkunden.

Als elektronische Dateien kommen neben elektronischen Dokumenten insbesondere in Betracht: Bilddateien, Videos, auch sog. Dashcam-Aufzeichnungen, Audiodateien, Protokolldateien, GPS-Daten<sup>29</sup>, Fahrzeugdaten, die nur vom Kfz-Hersteller auslesbar sind<sup>30</sup>, Internetinhalte<sup>31</sup>, E-Mails<sup>32</sup>, ferner SMS, Messenger-Nachrichten, Chatverläufe in sozialen Medien mit Sprachnachrichten und Videos, E-Mails, Internetquellen<sup>33</sup> etc.<sup>34</sup>.

Der auf ein Tatbestandsmerkmal bezogene Augenscheinbeweis ist zwar eigentlich ein besonders zuverlässiges Beweismittel, weil kein weiteres mittelndes Medium zwischen dem Merkmal und der tatsächlichen Wirklichkeit steht und damit typische Fehlerquellen insbesondere des Zeugen- oder Sachverständigenbeweises ausgeschlossen sind. Zu beachten ist lediglich, dass auch die Wahrnehmungsfähigkeit der menschlichen Sinnesorgane Grenzen hat, insbesondere der Tast-, Geruchs- und Geschmackssinn.<sup>35</sup> Im Hinblick auf elektronische Dateien ist ferner zu beachten, dass die Flüchtigkeit digitaler Informationen eine besondere Anfälligkeit des Augenscheinobjekts für eine Manipulation oder unbeabsichtigte Veränderung in sich birgt.<sup>36</sup> Ferner kann für eine hinreichende Würdigung der elektronischen Datei ggf. ein technisches Vorverständnis erforderlich sein, das durch einen Augenscheinmittler, einen Augenscheinseinhilfen oder durch einen Sachverständigenbeweis einzuholen ist.<sup>37</sup>

Die Einnahme des Augenscheins ist aber auch bezogen auf tatbestandsfremde Tatsachen, Anknüpfungstatsachen oder Indizien möglich. Der Augenschein dient zudem als Kontrollmittel oder Erinnerungshilfe insbesondere beim Zeugenbeweis. Die richterliche Überzeugungsbildung bezieht sich umgekehrt nicht auf das Augenscheinobjekt isoliert.<sup>38</sup> Das Gericht darf im Rahmen seiner Überzeugungsbildung gerade nicht nur das Ergebnis der Beweisaufnahme berücksichtigen, sondern muss auch den Inhalt der gesamten Verhandlung bzw. der Akte berücksichtigen.

Die Würdigung des Augenscheinbeweises erfolgt in den Entscheidungsgründen des Urteils nach allgemeinen Regeln der freien richterlichen Beweiswürdigung. Der Richter hat also den gesamten Parteivortrag – insbesondere den möglichen Vortrag der Verfälschung des elektronischen Dokuments – nach seiner individuellen Einschätzung zu bewerten, wobei er lediglich an die Denk-, Natur- und Erfahrungsgesetze gebunden ist.<sup>39</sup> Die Rechtsmittelinstanz kann dem Ergebnis einer Augenscheinseinnahme durch das Erstgericht ohne eigene Beweiserhebung keine abweichende Bedeutung beimessen.<sup>40</sup>

Die Rechtsprechung zeigt sich hinsichtlich des Beweiswerts elektronischer Dokumente im Vergleich zu Papierdokumenten allerdings überzogen skeptisch: Der BGH<sup>41</sup> meint, das erkennende Gericht habe bei der Beweiswürdigung zu berücksichtigen, dass die Fälschung einer Papierdokumentation einer höheren kriminellen Expertise bedürfe als ein EDV-technisch ungehinderter elektronischer Nachtrag. Damit sei andererseits nicht gemeint, dass bei einer EDV-Dokumentation etwa eine Beweislastumkehr greife, wonach „modern“ dokumentierende Behandelnde nachweisen müssten, ihre IT-Sicherungssysteme seien manipulationsfest. Erforderlich sei aber eine „kritische Würdigung“ durch das Gericht. Richtigerweise wäre bereits die Grundannahme, nämlich der (vermeintliche) Manipulationsschutz von Papierdokumenten, zu überdenken. Grundannahme ist deshalb die erhöhte Skepsis gegenüber elektronischen Dateien.

Der Beweiswert, bspw. einer einfachen E-Mail, ist im gerichtlichen Verfahren grundsätzlich sehr gering. Dem Empfänger einer E-Mail, der sich auf den Inhalt beruft, wird es kaum gelingen, einen Beweis dafür zu erbringen, dass die in der E-Mail enthaltene Erklärung tatsächlich vom Inhaber der absendenden E-Mail-Adresse stammt. Zum Teil wird erwogen, die bei einem E-Mail-Provider gespeicherten Protokolldateien (auch: „Logfiles“ oder „Logs“ genannt) heranzuziehen. Allerdings besteht hier das Problem, dass nicht jeder Provider diese Protokolldateien speichert geschweige denn zugänglich macht.<sup>42</sup>

29 OLG Celle v. 24.09.2018 – 8 U 73/18 – juris Rn. 42.

30 *Balzer/Nugel*, NJW 2016, 193, 198 f.; *Greger* in: Zöller, ZPO, § 371 ZPO Rn. 4 b.

31 OLG Koblenz v. 02.10.2014 – 6 U 1127/13; OLG Jena v. 28.11.2018 – 2 U 524/17.

32 Ausführlich *Ernst*, MDR 2003, 1091; *Sander*, CR 2014, 292, 294.

33 *Brand/Skowronek*, RD 2021, 178, 181 f.

34 Mit weiteren (teilweise freilich veralteten) Beispielen: *Bergmann/Streitz*, CR 1994, 77.

35 *Huber* in: Musielak/Voit, § 371 ZPO Rn. 7.

36 AG Bonn v. 25.10.2001 – 3 C 193/01; *Wagner*, JuS 2016, 29, 30.

37 Vgl. *Wagner*, JuS 2016, 25, 31.

38 *Windau*, www.zpoblog.de/zpo-ueberblick-tatsachenfeststellung-ueberzeugung-des-gerichts-und-freie-beweiswuerdigung/, abgerufen am 07.06.2022.

39 *Greger* in: Zöller, ZPO, § 286 ZPO Rn. 13.

40 BGH v. 21.05.1985 – VI ZR 235/83.

41 BGH v. 27.04.2021 – VI ZR 84/19; instruktiv: *Walter*, NJW 2021, 2367, in Bezug auf den Ausdruck einer elektronisch geführten Patientenakte gem. § 630 f BGB als Beweismittel.

42 *Ortner* in: Hoeren/Sieber/Holznapel, MMR-HdB, Teil 13.2 Rn. 46.

Beweisregeln zur formellen Beweiskraft elektronischer Dateien beinhalten aber die §§ 371 a, 371 b ZPO, die teilweise und unter engen Voraussetzungen auf die Beweisregeln für den Urkundsbeweis verweisen.<sup>43</sup> Wesentlicher Vorteil der Einhaltung der Voraussetzungen der §§ 371 a, 371 b ZPO ist deshalb die Berechenbarkeit der Beweisführung. Durch die dortigen Beweisregeln wird die Subjektivität des Augenscheinbeweises gem. § 371 ZPO teilweise umgangen.

Diesen Aspekt stellt auch die TR-RESISCAN für gescannte Dokumente in den Vordergrund. Diese Handlungsempfehlung des BSI spielt einerseits eine Rolle, wenn die Überzeugungskraft eines gescannten Dokuments als Augenscheinobjekt zu bewerten ist, andererseits über § 371 b ZPO, weil sie nach allgemeiner Meinung den „Stand der Technik“ abbildet.<sup>44</sup>

Historisch bedingt knüpfen die Beweisregeln der §§ 371 a, 371 b ZPO vor allem an der Anbringung qualifizierter elektronischer Signaturen bzw. in der neueren Gesetzesfassung an der Anbringung qualifizierter elektronischer Siegel an. Gleichwohl ist zu beachten, dass die Nichterfüllung der Voraussetzungen der §§ 371 a, 371 b ZPO nicht dazu führen, dass ein Beweiswert gar nicht vorhanden ist<sup>45</sup>, sondern das Verfehlen ihrer Voraussetzungen führt lediglich zurück zum Augenscheinbeweis des § 371 ZPO. Richtig ist zwar, dass durch die Anbringung eines qualifizierten elektronischen Zertifikats (Signatur oder Siegel) ein besonders hoher Beweiswert (ggf. sogar das Greifen der Beweisregel der §§ 371 a f. ZPO) erzeugt werden kann. Auch andere Sicherungsmittel (Dokumentenmanagementsysteme, elektronische Zeitstempel, fortgeschrittene Signaturen bzw. Siegel etc.) haben aber ebenfalls einen Beweiswert, der im Einzelfall auch für einen Vollbeweis ausreichen kann.

## 1. Elektronische Dateien

Eine elektronische Datei ist eine strukturierte Ansammlung von Daten und damit ein Objekt, das sowohl als Ganzes angesprochen, be- oder verarbeitet werden kann, als auch in seinen Teilen, also in seinem Inneren. Eine Datei befindet sich aus technischer Sicht zunächst im Arbeitsspeicher eines Computers, auf einem Datenträger oder in einem physikalischen (meist elektromagnetischen) Signal im Rahmen einer Datenübertragung.<sup>46</sup>

Elektronische Dateien können keine Urkunde im Rechtsinne darstellen, selbst dann, wenn das Ziel der Beweiserhebung ausschließlich der in der Datei verkörperte Gedankeninhalt ist. Es fehlt einer elektronischen Datei jedenfalls an der Verkörperung.<sup>47</sup> Der in einer elektronischen Datei enthaltene Gedankeninhalt ist nämlich nur durch den Einsatz technischer Hilfsmittel (Bildschirme, Anzeigesoftware) verfügbar zu machen.<sup>48</sup>

Der Ausdruck einer elektronischen Datei auf Papier ist zwar kein elektronisches Dokument, grundsätzlich aber genauso wenig eine Urkunde<sup>49</sup>, sondern ein Augenscheinobjekt i. S. d. § 371 Abs. 1 Satz 1 ZPO, das in Form eines Augenscheinssurrogats als Beweismittel dienen kann.<sup>50</sup> Die Urkundeneigenschaft ist deshalb nicht gegeben, weil der Ausdruck regelmäßig nicht selbst dazu dient, die in dem elektronischen Dokument verkörperte Gedankenerklärung in

den Rechtsverkehr zu bringen, sondern nur eine Information über die elektronische Gedankenerklärung zu erlangen.<sup>51</sup>

Problematisch ist, wenn die beweisrechtlichen Folgen des Verlusts der Urkundseigenschaft im Rahmen von Digitalisierungsprojekten übersehen werden. Wenn eine nur noch digital vorgehaltene Information (bspw. ein Posteingangsdatum, das in einer Datenbank als Meta-Datum abgelegt wird) eine bisher verwendete (öffentliche) Urkunde ersetzt (bspw. den behördlichen oder gerichtlichen Posteingangsstempel), ist für den dann erforderlichen Augenscheinbeweis die Anforderung aufzustellen, dass das stattdessen eingesetzte elektronische System eine vergleichbare Richtigkeitsgewähr und einen identischen Informationsgehalt aufweisen muss, wie die bisherige papiergebundene Sachbearbeitung, um einen entsprechenden Beweiswert zu erhalten.<sup>52</sup> Es geht insoweit nicht darum, papiergebundene Vorgänge digital nachzubilden (und hierdurch Rationalisierungspotenzial bzw. Optimierungsmöglichkeiten zu vergeben), sondern die bisherigen Funktionalitäten (hier: rechtssichere Bestimmung des Eingangszeitpunkts) müssen digital abgebildet werden. Es ist deshalb erforderlich, zu betrachten, ob der ggf. notwendige Beweis im Wege des Augenscheinbeweises erbracht werden kann. Hierzu sind erforderlichenfalls Indizien (wie bspw. ein lückenloses Posteingangsbearbeitungskonzept oder eine Scandokumentation) bzw. anderweitige Beweismittel (bspw. Zeugen, die beim Scanning in Transfervermerken benannt werden) vorzuhalten.

## 2. Daten und Metadaten

Wie oben bereits begründet, gehören zu der elektronischen Datei möglicherweise auch umgebende Daten oder Metadaten sowie evtl. erforderliche Passwörter oder andere Schlüssel zur Zugänglichmachung ihres Inhalts.<sup>53</sup> Die Nichtmitteilung von Zugangsschlüsseln kann sogar als Beweisverletzung nach § 371 Abs. 3 ZPO behandelt werden. Voraus-

43 *Wagner*, JuS 2016, 25, 31.

44 *Ortner* in: Hoeren/Sieber/Holznapel, MMR-HdB, Teil 13.2 Rn. 43.

45 So wohl aber *Schild* in: BeckOK DatenschutzR, Syst. E. Datenschutz bei Gerichten und Staatsanwaltschaften Rn. 87.

46 MüKoZPO/*Zimmermann*, 5. Aufl. 2016, ZPO § 371 Rn. 9.

47 Festmachend an der Verkörperung: *Wagner*, JuS 2016, 29, 30.

48 A. A. *Rüßmann*, JurPC 1995, 3212; *Zimmermann* in: MünchKomm-ZPO, § 371 ZPO Rn. 4; vgl. ferner BGH v. 28.11.1975 – V ZR 127/74.

49 So auch *Feskorn* in: Zöller, ZPO, Vorbemerkungen zu §§ 415–444 ZPO Rn. 5; a. A. *Sander*, CR 2014, 292, 294; vgl. ferner *Ortner* in: Hoeren/Sieber/Holznapel, MMR-HdB, Teil 13.2 Beweisqualität elektronischer Dokumente Rn. 45 unter Bezugnahme von AG Bonn v. 25.10.2001 – 3 C 193/01; LG Bonn v. 07.08.2001 – 2 O 450/00; LG Konstanz v. 19.04.2002 – 2 O 141/01 A; AG Erfurt v. 14.09.2001 – 28 C 2354/01; OLG Köln v. 06.09.2002 – 19 U 16/02.

50 OLG Thüringen v. 28.11.2018 – 2 U 524/17.

51 *Schreiber* in: MünchKomm-ZPO, § 415 ZPO Rn. 9; so auch *Walter* (NJW 2021, 2367) unter Bezug auf das Urteil des BGH v.

27.04.2021 – VI ZR 84/19 zu einem Ausdruck einer elektronisch geführten Patientenakte gem. § 630 f BGB als Beweismittel.

52 So bspw. das LSG Berlin-Brandenburg v. 05.11.2020 – L 9 KR 204/19 für den Posteingangszeitpunkt. Siehe hierzu auch *Müller*, NZS 2021, 445 und *Engin*, RD i 2021, 264.

53 *Musielak/Voit/Huber*, 16. Aufl. 2019, ZPO § 371 Rn. 13.

setzung hierfür ist, dass die Partei den Schlüssel auch kennt bzw. sich ohne Weiteres Kenntnis verschaffen kann, bspw. durch Einblick in entsprechende Aufzeichnungen.<sup>54</sup>

### 3. Der Begriff des „Originals“ und Formatwandlung

Ein „Original“ sind bei elektronischer Aktenführung stets elektronische Dokumente in ihrem ursprünglichen und unveränderten Dateiformat. Der Begriff des „Originals“ ist dabei freilich anachronistisch, weil eine elektronische Datei in ihrem originalen Zustand grundsätzlich beliebig vervielfältigbar ist und deshalb die Grenzen der Begriffe „Original“ und „Kopie“ verschwimmen.<sup>55</sup> Es fehlt nach der Digitalisierung das Merkmal der Einmaligkeit des Papieroriginals.

Jede Wandlung des Dateiformats oder Veränderung ihres Codes führen allerdings dazu, dass aus einer dem Augenschein zugänglichen elektronischen Datei im „Original“ ein Augenscheinsurrogat bzw. eine „Abschrift“ wird. „Originale“ sind bei elektronischer Aktenführung stets elektronische Dokumente in ihrem ursprünglichen und unveränderten Dateiformat (Grundsatz der Formattreue). Es kommt letztlich auf die „Bitgleichheit“ an. Augenscheinsurrogate sind freilich ebenfalls als Beweismittel denkbar. Liegt das Augenscheinsurrogat elektronisch vor, ist deshalb auch § 371 Abs. 1 Satz 2 ZPO einschlägig. Manifestiert sich die Datei bspw. in einem Ausdruck, handelt es sich um ein Augenscheinsobjekt i. S. d. § 371 Abs. 1 Satz 1 ZPO. Der Beweiswert des Augenscheinsurrogats ist allerdings gem. § 286 ZPO unter Berücksichtigung der vorgenommenen Veränderungen zu würdigen. Die freie richterliche Beweiswürdigung bedeutet, die umfassende Würdigung der vorgetragenen Tatsachen, der vorgelegten und erhobenen Beweise und des gesamten Prozessstoffes.<sup>56</sup> Dies beinhaltet insbesondere Hinweise auf mögliche Manipulationen an der elektronischen Datei. Die Echtheit und Unverfälschtheit der Datei sind Hilfstatsachen. Die Beweislast hierfür trägt der Beweisführer. Die Feststellung wird regelmäßig nur durch Sachverständigenbeweis oder durch Indizien möglich sein. Möglicherweise kann sich hier auch das Beweisthema verändern und sich eher auf den (ursprünglichen) Datenträger selbst beziehen, dessen Vorlage evtl. den Nachweis einer späteren Manipulation ermöglicht.<sup>57</sup>

### 4. Das „Repräsentat“ einer elektronischen Akte

Durch die Rechtsverordnungen des Bundes und der Länder gem. § 298 a Abs. 1 Satz 2–4 ZPO u. a. – in Hessen gem. § 9 JustITV – wird der Begriff des „Repräsentats“ eingeführt. Es handelt sich hierbei um das verkehrsfähige Abbild der elektronischen Akte und wird folgerichtig einheitlich in einem verkehrsfähigen Dateiformat – PDF/A – geführt. Nach der oben dargestellten Definition ist das „Repräsentat“ also letztlich eine Abschrift des Originals bzw. beweisrechtlich ein Augenscheinsurrogat.

Konkret betrachtet wird man, etwas weitergehender als dies in der jeweiligen Verordnungsbegründung angelegt ist, letztlich davon auszugehen haben, dass eine elektronische Akte jeweils in drei Aggregatzuständen existiert, nämlich

1. im originalen Dateiformat, in dem das elektronische Dokument das Gericht erstmals erreicht („Rohdaten“), einschließlich weiterer Daten zu diesem Dokument,

2. als verkehrsfähiges Repräsentat zum Zwecke der Akteneinsicht und der Aktenübermittlung (bspw. an eine Rechtsmittelinstanz) und
3. als weiteres „Arbeitsrepräsentat“ mit Anmerkungen, elektronischen Markierungen und Strukturierungen des gerichtlichen Bearbeiters (wobei auch denkbar ist, die Werkzeuge technisch anders abzubilden als in einem vollständigen Aktendoppel), welches einer Akteneinsicht entzogen sein muss.

Entsprechend groß werden für die Praxis die Anforderungen an die Speicherkapazitäten und zu transportierende Datenmengen (schlimmstenfalls verdreifacht sich die Speichergröße) und die Verfügbarkeit des Speichermediums. Dies hat nicht nur Auswirkungen auf die Performanz der genutzten elektronischen Akte, sondern auch erheblich auf die durch die eAkten-Einführung verursachten Kosten.

Die Einführung des Repräsentats macht es im Übrigen juristisch erforderlich, den Inhalt des Akteneinsichtsrechts zu hinterfragen. Zur Verwirklichung größtmöglichen Rechtsschutzes und unter Gleichheitsgesichtspunkten ist es schwer vorstellbar, dass es im Hinblick auf den Grundsatz des fairen Verfahrens den Beteiligten grundsätzlich verwehrt werden könnte, auch Einsicht in die „Rohdaten“, also das Original, zu nehmen, zumal nur dieses bspw. qualifizierte elektronische Signaturen oder Siegel von bei Gerichten eingereichten elektronischen Dokumenten verlässlich enthalten dürfte. Auch ein Verfahrensbeteiligter, der Zweifel an der Aktenvollständigkeit hat, wird sich zweckmäßigerweise nicht mit dem Repräsentat, also einem wahrscheinlich veränderten Inhalt, zufriedengeben. Dies gilt insbesondere, wenn ein Streit darüber besteht, ob zugelassene Dateiformate verwendet wurden oder ob eine qualifizierte elektronische Signatur gültig war. Es mag daher der Sinn des Repräsentats sein, die elektronische Akte (leicht) verkehrsfähig zu machen. Die Übermittlungs- oder Einsichtsfähigkeit der „Rohdaten“ (Original) muss dennoch gewahrt werden.

Insgesamt ist zu berücksichtigen, dass der (neue) Rechtsbegriff des Repräsentats für das Aktenverständnis eine grundlegende Bedeutung hat. Dieser neue Grundbegriff ist allerdings bislang sehr techniklastig, fokussiert auf das Dateiformat PDF/A, dargestellt. Zweckmäßiger erscheint es, wenn der Begriff des Repräsentats zukünftig technikoffen und lediglich abstrakt-generell definiert würde. Letztlich wäre es sachgerecht und systematisch korrekt, das Repräsentat als „bildlich und inhaltlich übereinstimmendes, in einem verkehrsfähigen Dateiformat gespeichertes Abbild des Akteneinhalts“ zu beschreiben.

## IV. Die Regelungen der JustITV zur Gerichtsaktenführung

Die aufgrund § 298 a Abs. 1 Satz 2–4 ZPO, § 46 a Abs. 1 Satz 2–4 ArbGG, § 55 b Abs. 1 Satz 2–5 VwGO, § 65 b Abs. 1

<sup>54</sup> Berger, NJW 2005, 1016, 1020.

<sup>55</sup> Müller, KrV 2019, 99, 105 f.; Sander, CR 2014, 292, 293.

<sup>56</sup> OLG Jena v. 28.11.2018 – 2 U 524/17.

<sup>57</sup> Berger, NJW 2005, 1016, 1020.

Satz 2–5 SGG und § 52 b Abs. 1 Satz 2–5 FGO erlassene Justiz-Informationstechnik-VO (JustITV) regelt für das Bundesland Hessen in ihren §§ 7–13 JustITV die organisatorisch-technischen Rahmenbedingungen für die Bildung, Führung und Aufbewahrung der elektronischen Akten der Gerichte und Staatsanwaltschaften.

Die Akten werden gem. § 7 Abs. 1 JustITV – spätestens ab 01.01.2026 oder in den meisten Gerichten vorgezogen – „im Ganzen elektronisch geführt“. § 7 Abs. 2 JustITV schränkt dies für laufende Gerichtsakten zunächst im Grundsatz ein; so wurden zunächst in Papierform angelegte Gerichtsakten bis zur Instanzbeendigung in Papierform fortgeführt. Dies allerdings nur vorübergehend, denn gem. § 7 Abs. 3 b JustITV werden seit 01.01.2025 bzw. 01.07.2025 (in der Sozialgerichtsbarkeit) sämtliche Akten nur noch elektronisch weitergeführt. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die Papierakte tatsächlich ein „Auslaufmodell“ in der Justiz ist.

Was sich zunächst nach einer klaren Regelung anhört, hinterlässt im bunten gerichtlichen Alltag dann aber doch allerlei Grauzonen, die genauer zu betrachten sind. Gem. § 7 Abs. 2 Satz 2 JustITV sind bspw. – jedenfalls bis 01.01.2025 bzw. 01.07.2025 (vgl. Abs. 3 b) – von anderen Justizbehörden, Gerichten oder Spruchkörpern vorgelegte, abgegebene oder verwiesene Verfahren, soweit die Akten dort bereits in Papierform angelegt wurden, von der Fortführung als elektronische Akte ausgenommen. Unklar bleibt aber zunächst der hierbei zugrunde gelegte „Aktenbegriff“. Wie oben dargestellt, vertritt die Rechtsprechung überwiegend einen eher formell ausgeprägten Aktenbegriff.<sup>58</sup> Auch systematisch spricht viel dafür, die hier gemeinte „Akte“ stets in Übereinstimmung mit dem statistischen Aktenbegriff der Aktenordnung bzw. der Statistikanordnung zu definieren, insbesondere, soweit die JustITV auf den Zeitpunkt des „Anlegens“ der Akte abstellt.

Mit diesem Verständnis können bspw. auch von § 7 Abs. 2 Satz 2 JustITV ungeregt gebliebene Fälle durch Auslegung bzw. Analogie bestimmt werden. Dies betrifft bspw. wieder-aufgerufene Verfahren, die geruht haben oder ausgesetzt bzw. unterbrochen waren. Diese Verfahren werden nach der vorherrschenden Praxis in den Gerichten mit dem Wiederaufrufen „neu“ angelegt, erhalten also ein neues Aktenzeichen.<sup>59</sup> Diese Verfahren können dann – wie Neuklagen – als elektronische Akte geführt werden und müssen nicht in Papierform fortgeführt werden. Entsprechend könnte man bspw. abgetrennte Verfahrensteile bewerten. Um Unklarheiten und unterschiedlichen Praktiken vorzubeugen, sollte die jeweils für richtig erachtete Auslegung in einer Dienstanweisung festgeschrieben werden.

Auch die JustITV hält in § 9 Abs. 3 JustITV die regelhafte zusätzliche Bildung eines „Repräsentats“ der Akte für erforderlich. Letztlich ist diese Regelung ein Reflex aus der Technik der zum Einsatz kommenden eAkten-Rahmenanwendung e2A und wäre technisch nicht zwingend gewesen. Dies ist vor allem dort erkennbar, wo die JustITV normativ Unzulänglichkeiten der Software ausgleicht – bspw. in § 9 Abs. 3 Satz 3 JustITV. („Soweit die Wiedergabe eines Inhalts nicht möglich ist, ist ein entsprechender Hinweis in das Repräsentat aufzunehmen.“) Diese Regelung wäre verzichtbar gewesen, wenn e2A hinsichtlich eingelagerter Dateiformate ähnlich

flexibel wäre, wie das viel ältere und hier dennoch überlegene Fachverfahren EUREKA-Fach.

Während die Regelung zu den Dateiformaten lediglich lästig ist, ist die Festlegung in § 9 Abs. 3 Satz 4 JustITV brandgefährlich. Danach treten an die Stelle von Signaturdateien im Repräsentat Vermerke über das Ergebnis der Signaturprüfung. Von Signaturen – über den irritierend unvollständigen Wortlaut hinaus sind wohl allgemein elektronische Zertifikate gemeint – bleiben deshalb nur Abbilder des Prüfergebnisses. Hierfür ist aber zunächst zu beachten, dass die bloße Darstellung in einem eAkten-System („Signaturnadel“ in e2A oder als textlicher Vermerk auf dem Dokument oder als eigenständiges Dokument als „Prüfprotokoll“) bereits nur eine mittelbare, symbolhafte und momenthafte Darstellung ist. Ob und inwieweit diesem Symbol eine mathematische Prüfung zugrunde liegt und ob durch das Programm bspw. eine Online-Sperrabfrage der Signatur durchgeführt worden ist, muss hierbei bereits kritisch hinterfragt werden. Ein entsprechendes Bild oder ein Text kann schließlich auch manuell aufgebracht werden oder schlicht fehlerhaft sein. Letztlich ist auch jede Prüfung im gleichen technischen „Ökosystem“ vor allem in Zweifelsfällen problematisch, weil es sich hierbei regelmäßig um geschlossene technische Systeme handelt, die sich gewissermaßen selbst „betrügen“ können (wenn bspw. der vom System bei Erzeugung der Signatur verursachte Fehler bei der Prüfung nicht erkannt wird, weil dabei der gleiche Fehler vorliegt). Sich (auch in Zweifelsfällen) auf einen bloßen Aufdruck oder Ausdruck/Speicherung auf dem signierten Dokument oder einem Transfer- oder Prüfvermerk zu verlassen, ohne technisch die Signatur zu prüfen, ist deshalb fehleranfällig und sorgfaltswidrig. Es kann zwar davon ausgegangen werden, dass der „Signaturnadel“-Anzeige im eAkten-System grundsätzlich eine technisch-mathematische Prüfung zugrunde lag, aber wichtig ist, „dahinter“ zu schauen, wenn sich ein Zweifelsfall ergibt. Diesen Blick erlaubt regelmäßig nur eine qualitätsgesicherte (externe) Signatursoftware selbst.

Die JustITV lässt indes in positiver Weise Raum für eine solche gewissenhafte Prüfung. Aus § 9 Abs. 2 JustITV ergibt sich richtigerweise, dass das elektronische Dokument in seinem originalen Dateiformat zur elektronischen Akte genommen und lediglich zusätzlich in seiner Form als Repräsentat als PDF/A dargestellt wird. Die Prüfung des Originals mitsamt seinen Signaturen und Siegeln bleibt deshalb möglich – jedenfalls solange die eingesetzte Software dies erlaubt. Dies ist aber erfreulicherweise auch bei e2A der Fall (durch die Funktion „Öffnen → Original-Dokument im Standardprogramm öffnen“). Besser wäre es dennoch gewesen, wenn bereits in der JustITV klargestellt würde, dass für die elektronische Akte i. S. d. § 9 Abs. 2 JustITV jegliche Formatwandlung ausgeschlossen wird und dass Richterinnen und Richter ohne Weiteres Zugriff nicht nur auf das Repräsentat, sondern auch auf die Originaldatei nehmen können. Gleiches gilt zum Zwecke der Akteneinsicht an Verfahrensbeteiligte; hier kann zwar zur Erhöhung der Verkehrsfähig-

58 Siehe instruktiv für die StPO insbesondere *Harnisch*, RD i 2025, 301, 303 ff.

59 Zu dem in dieser Praxis enthaltenen Fehlverständnis siehe so gleich unten.

keit und Verringerung der Datenmengen zunächst – mit einem entsprechenden Hinweis – das Repräsentat zur Verfügung gestellt werden, mindestens auf Antrag muss aber auch die Akteneinsicht in die Originaldatei einschließlich elektronischer Zertifikate möglich sein, um größtmögliches rechtliches Gehör zu wahren.

## V. Die Behördenaktenübermittlungsverordnung (BehAktÜbV)

Am 06.05.2025 ist die Behördenaktenübermittlungsverordnung (BehAktÜbV) in Kraft getreten.<sup>60</sup> Die Verordnungsermächtigung hierfür findet sich in § 298 a Abs. 4 ZPO, § 14 Abs. 9 FamFG, § 46 e Abs. 4 ArbGG, § 65 b Abs. 7 SGG, § 55 b Abs. 7 VwGO und § 52 b Abs. 7 FGO. Sie betrifft also nicht die Gerichtsakte selbst, sondern im Verfahren beigezogene Akten von Behörden und juristischen Personen des öffentlichen Rechts, einschließlich der von diesen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse (§ 1 BehAktÜbV).

Die in ihr enthaltenen Regelungen sind leider weit von einem großen Wurf entfernt und werfen noch erheblich größere Fragen als die Regelungen der JustITV auf. Die wesentlichen Kritikpunkte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

### 1. § 2 Abs. 1 BehAktÜbV

§ 2 Abs. 1 BehAktÜbV sieht nur vor, dass elektronische Akten elektronisch übermittelt werden „sollen“. Erst ab 01.01.2028 ist in der Verordnung eine Verpflichtung hierzu vorgesehen.

Diese Regelung bleibt hinter den (natürlich vorgehenden) Regelungen in der VwGO, der FGO und dem SGG zurück. Letztlich läuft sie deshalb leer und ist deshalb mindestens irreführend. Gem. § 99 VwGO und § 89 FGO sind die Behörden „zur Vorlage von [...] Akten“ verpflichtet, gem. § 104 Satz 6 2. Hs. SGG „kann“ das Gericht die Übersendung der Originalverwaltungsakten „wünschen“. Das „Original“ der Verwaltungsakte ist aber die Akte in der Form des Mediums, in dem sie geführt wird – elektronische Verwaltungsakten deshalb nur in elektronischer Form. Das Gesetz lässt also den in § 2 Abs. 1 BehAktÜbV vorausgesetzten Spielraum gar nicht zu.

### 2. § 2 Abs. 4 BehAktÜbV

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass die Übersendung elektronischer Behördenakten im xJustiz-Format angestrebt wird.

Zu beachten ist allerdings, dass die von der Verordnung angestrebten Ziele nur durch die Übersendung von Behördenakten im xJustiz-Standard bestehend aus Einzeldokumenten erreicht werden. Allerdings schreibt die Verordnung die Übersendung von Einzeldokumenten nicht ausdrücklich vor. Behörden könnten daher – wie derzeit auch durchaus verbreitet – eine Gesamt-PDF der eAkte gemeinsam mit einem xJustiz-Datensatz übersenden. Bei einer solchen Übersendung bleibt aber die Einhaltung des xJustiz-Standards ohne spezifischen Mehrwert.

Der xJustiz-Standard bei Versendung von Einzeldokumenten ist unter Beweisgesichtspunkten einschließlich des sog. „Grundsatzes der Formattreue“ optimal, weil so die Behörde die Verwaltungsakte als elektronisches „Original“ elektronisch übermittelt (vgl. § 2 Abs. 1 BehAktÜbV). Er ist auch im Hinblick auf das rechtliche Gehör der Verfahrensbeteiligten und die Amtsermittlungspflicht des Gerichts der immer noch verbreiteten Übersendung von zusammengestellten PDF-Dokumenten (sog. Repräsentat) deutlich überlegen und daher unbedingt politisch anzustreben.

Hierfür genügt gleichwohl bereits die Formulierung von § 2 Abs. 1 und 4 als „Soll-Vorschrift“ nicht. Es hätte einer „Muss-Vorschrift“ bedurft.

Hinsichtlich des in § 2 Abs. 1 geregelten „Ob“ der elektronischen Übersendung gilt dies wie oben dargestellt schon deshalb, weil nach § 99 VwGO und § 89 FGO die Behörden „zur Vorlage von [...] Akten“ verpflichtet sind. Diese Vorlagepflicht bezieht sich nach allgemeiner Meinung auf das jeweilige Format der Aktenführung; elektronische Akten sind deshalb elektronisch vorzulegen, Papierakten in Papierform.<sup>61</sup>

„Originale“ sind – wie oben gezeigt – bei elektronischer Aktenführung stets elektronische Dokumente in ihrem ursprünglichen und unveränderten Dateiformat. Insofern erscheint auch zweifelhaft, ob die im Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Digitalisierung der Justiz<sup>62</sup> vorgesehene Ermächtigung des Ordnungsgebers, „die Übermittlung elektronischer Akten zwischen Behörden und Gerichten gelten den Standards [zu] bestimmen“ (u. a. in § 298 a Abs. 4 ZPO), den Ordnungsgeber dazu befugt, die Behörde teilweise von der vorbeschriebenen Verpflichtung zur Formattreue zu entbinden.

Die Regelung des § 2 Abs. 1 BehAktÜbV bleibt im Ergebnis also hinsichtlich des „Ob“ der elektronischen Übersendung, aber auch bezüglich des Dateiformats noch hinter der bereits im Gesetz enthaltenen Anforderung zurück und begründet hierzu einen Widerspruch, der auch die Ermächtigungskonformität infrage stellt.

Hinsichtlich der in § 2 Abs. 4 BehAktÜbV geregelten Beifügung einer XML-Datei im xJustiz-Format ist nach den Erfahrungen mit der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs eine bloße „Soll-Vorgabe“ nicht geeignet, einen Standard einzuführen. Dies gilt für das xJustiz-Format als Datenaustauschformat umso mehr, weil die (elektronischen) Behördenakten in behördlichen Fachverfahren geführt werden, die von vielen Behörden bereits beschafft, jedenfalls aber ausgeschrieben sind, ferner es zahlreiche Softwarehersteller gibt, die im Behördenumfeld eAkten-Lösungen anbieten. Die wenigsten bestehenden Software-Lösungen im Behördenumfeld bieten jedoch heute bereits einen Export im xJustiz-Format an. Dies gilt vor allem für den besonders heterogenen kommunalen Bereich. Entsprechend aufwendig dürfte die technische Umsetzung sein, weil sie von vertraglichen und beschaffungsrechtlichen Vorgaben abhängig ist. Mindestens wird die Umsetzung für die einzelne Behörde

60 BGBl. I 2025 Nr. 125 vom 05.05.2025.

61 Vgl. bspw. Gädeke in: jurisPK-ERV, § 99 VwGO Rn. 20 f.

62 BR-Drucks. 126/24.

aber mit nicht unerheblichen Kosten verbunden sein. Die Bereitschaft der Behörden, eine entsprechende Änderung vorzunehmen bzw. diese zeitlich zu priorisieren, dürfte deshalb bei einer „Soll-Regelung“ bereits aus fiskalischen Gründen gering sein. Es ist deshalb auch tatsächlich sehr bedauerlich, dass die Regelung nicht als „Muss-Vorschrift“ ausgestaltet wurde.

### 3. § 2 Abs. 3 BehAktÜbV

Elektronische Zertifikate (nicht nur die hier geregelten Signaturen, sondern natürlich über den Wortlaut hinaus auch elektronische Siegel) dienen nicht nur der Wahrung verfahrensrechtlicher Formvorschriften, sondern haben – wie oben gezeigt – erhebliche Bedeutung für das Beweisrecht. Sie werden in den §§ 371 a, 371 b ZPO eingesetzt, um elektronische Dateien Urkunden gleichzustellen und dienen im Augenscheinsbeweis gem. § 371 ZPO zur Erhöhung bzw. Erhaltung des Beweiswerts des elektronischen Dokuments. Die nun eingeführte Regelung in der BehAktÜbV, dass Zertifikate grundsätzlich nicht zu übermitteln sind, hat nun zur Folge, dass dem Prozessgegner und dem Gericht bereits die Existenz dieser elektronischen Beweismittel zunächst nicht bekannt ist. Das Gericht dürfte deshalb grundsätzlich gehalten sein, von der Möglichkeit des § 2 Abs. 3 Satz 3 BehAktÜbV Gebrauch zu machen und die Akte mit elektronischen Zertifikaten anzufordern.

Gerade den oben dargestellten Zustand zu vermeiden, war die Intention hinter der Etablierung des xJustiz-Standards als Datenaustauschformat, weil unter Anwendung dieses Standards die Übersendung von unveränderten Einzeldokumenten – explizit einschließlich elektronischer Signaturen und Siegel – möglich wurde. Dieses Bestreben würde durch § 2 Abs. 3 letztlich konterkariert.

Die in der Verordnung vorgesehene (auch nur Möglichkeit der) Übermittlung von Protokollen über die Prüfung von elektronischen Zertifikaten, schafft an dieser Stelle keine Abhilfe, weil die Protokolle selbst nicht vor Veränderung geschützt sind und deshalb keinen Beweiswert haben. Im Übrigen steht die Übermittlung von Protokollen nach der Verordnung im Beurteilungsspielraum der Behörde.

Ohnehin ist die Übermittlung auch von Prüfprotokollen (bzw. richtigen Prüfvermerken bzw. Transfervermerken) unabdingbar, weil nur sie Informationen darüber enthalten, auf welchen Übermittlungswegen die jeweiligen Dokumente die Behörde im elektronischen Verwaltungsfahren erreicht haben. Nur durch die Übersendung elektronischer Zertifikate und durch diese Protokolle wird das Gericht deshalb in die Lage versetzt, die Einhaltung der Formvorschriften der § 3 a VwVfG, § 36 SGB I prüfen zu können.

Die mit der Übermittlung von elektronischen Zertifikaten und Prüfprotokollen verbundenen technischen Anforderungen (Rechenleistung der Hardware, Speicherkapazitäten und Möglichkeiten der eingesetzten eAkten-Software zum Ausblenden technischer Dokumente) können durch den Einsatz entsprechend ausgelegter Systeme erfüllt werden. Nicht verständlich ist deshalb, dass der Ordnungsgeber mit der nun verabschiedeten Regelung die Behörden auf rechtlich derart unsicheres Terrain führt. Richtigerweise wäre die Justiz entsprechend zu ertüchtigen, in dem sie sachgerecht mit aus-

reichend leistungsfähiger Hard- und Software ausgestattet wird.

Dass § 3 Abs. 2 Satz 2 BehAktÜbV die Übersendung der Dateien auf Anforderung des Gerichts auch im Original vorsieht, hilft insoweit alleine nicht. Denn in Ermangelung übermittelter elektronischer Zertifikate und Prüfprotokolle hätten Gericht und Verfahrensgegner keinen Anhaltspunkt dafür, bei welchen Dokumenten diese Anforderung angezeigt sein könnte. Aufgrund des Fehlens wird es zumeist bereits an der tatsächlichen Grundlage für entsprechende Zweifel und damit für die Anforderung des Originals fehlen. Hierdurch wird das Recht auf ein faires Verfahren beeinträchtigt.<sup>63</sup>

Jedenfalls irritierend ist, dass die BehAktÜbV, genauso wie die JustITV, nur auf Signatordateien, nicht allgemein auf elektronische Zertifikate, Bezug nimmt, obschon elektronische Siegel im Behördenumfeld sich einer zunehmenden Verbreitung erfreuen und deren Bedeutung auch in jüngsten Änderungen der §§ 371 a Abs. 3, 371 b ZPO betont wurden.

### 4. § 3 Abs. 1 und 2 BehAktÜbV

§ 3 Abs. 1 BehAktÜbV entspricht wie § 2 Abs. 3 BehAktÜbV nicht dem beweisrechtlichen Grundsatz der Formattreue. Dieser sollte nicht zugunsten einer (geringen) Vereinfachung aufgegeben werden. Jede Formatwandlung verringert den Beweiswert des vorgelegten elektronischen Dokuments als Augenscheinsobjekt i. S. d. § 371 ZPO, erst recht bei Verwendung elektronischer Zertifikate und im Anwendungsbereich der §§ 371 a, 371 b ZPO.<sup>64</sup>

Um diese Folgen aufzufangen ist § 3 Abs. 2 Satz 2 BehAktÜbV mit seiner Möglichkeit, dass das Gericht die Akte „im ursprünglichen Format“ anfordern kann, unzureichend. Das Gericht kann regelmäßig bereits nicht wissen und prüfen, ob durch das Repräsentat inhaltstragende Informationen unterdrückt werden. Die Prüfung, ob dies „zu befürchten ist“, zunächst in die Hände der übersendenden Behörde zu legen, erscheint auch mit Blick auf den Anspruch des Prozessgegners auf ein faires Verfahren problematisch und allein durch Gründe der technischen Vereinfachung nicht gerechtfertigt. Schließlich kann § 3 Abs. 2 Satz 2 BehAktÜbV im Einzelfall zu Verzögerungen und unnötiger (doppelter) Speicherplatzbelegung führen, wenn zunächst das Repräsentat und (erst) auf Anforderung das Original vorgelegt werden.

## VI. Die Aktenordnung im Wandel der gelebten Praxis

Ein genauerer Blick lohnt sich mit der Einführung elektronischer Akten auch hinsichtlich der Aktenordnung. So gilt bspw. die Aktenordnung für die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit (AktO-SG) gem. § 1 Abs. 1 Satz 2 AktO-SG explizit

<sup>63</sup> Vgl. bereits Müller, NJW 2015, 822.

<sup>64</sup> Vgl. Müller in: jurisPK-ERV, § 371 ZPO Rn. 60; Trossen, jM 2024, 78; Achatz, BayVBl. 2024, 37, 42.

sowohl für Papierakten als auch für elektronische Akten. Dennoch zeigen die Regelungen, dass bei der Normsetzung vor allem noch Papierakten im Blick waren und dass, jedenfalls hinsichtlich der technischen Ausgestaltung der elektronischen Akte, noch Übergangslösungen mitzudenken waren.

Ein durchaus bemerkenswertes Beispiel findet sich versteckt in der Fußnote (1) zu § 2 AktO-SG. Sie bezieht sich darauf, dass gem. § 2 Abs. 1 Satz 5 AktO-SG ein Verfahren ein neues Aktenzeichen erhält, obwohl es Teil eines Geschäftsvorgangs ist, wenn es – bspw. – fortgesetzt wird, nachdem es bei Aussetzung bzw. Unterbrechung oder Ruhen ausgetragen worden war. Diese Vorschrift gilt allerdings ausweislich der Fußnote nur so lange, bis das eingesetzte Fachverfahren die Trennung von Registrierung und statistischer Zählung umgesetzt hat. Dies ist aber bspw. in den Fachgerichten im Fachverfahren EUREKA-Fach<sup>65</sup> bereits seit Inkrafttreten dieser Regelung in der AktO-SG der Fall, ohne dass die gerichtliche Praxis hierauf reagiert hätte.

Gleichzeitig beeinflusst dieser Reflex aus der Aktenordnung auch die zumeist reine formelle Betrachtung des Aktenbegriffs, der – wie oben gezeigt – gerade hinsichtlich der Auslegung der JustITV von erheblicher Bedeutung ist. Wichtig ist deshalb, dass die Praxis technisch auf der Höhe der Zeit bleibt und technische Veränderungen verfolgt, mitdenkt und umsetzt.

## VII. Fazit und Ausblick

Mit der Einführung elektronischer Akten in Gerichten und Behörden stellt sich bei vielen Anwenderinnen und Anwendern sowie bei Verfahrensbeteiligten oft aus uninformatem Bauchgefühl ein mulmiges Gefühl hinsichtlich der Vollständigkeit elektronischer Akten ein. Häufig wird darauf basierend unsubstanzielt die mangelnde Vollständigkeit gerügt, vielleicht noch Scheinkriterien, wie eine Paginierung, gefordert.

Richtig und hilfreich ist dagegen, elektronische Akten tatsächlich als disruptiven Umbruch im Aktenbegriff zu begreifen und nicht lediglich zu versuchen, Analogien zur vergangenen Papierwelt zu ziehen. Mit Bezug auf die Rüge der Unvollständigkeit müssen bspw. objektive Indizien für die Unvollständigkeit der Akte gesucht werden. Von diesen kann ggf. auch auf eine insgesamt mangelhafte organisatorische Einbettung oder Technik der elektronischen Akte der Behörde oder des Gerichts geschlossen werden. Dies kann den Beweiswert der Akte insgesamt erschüttern.

Wichtig ist, im Prozess immer mit dem „Original“ der Akte zu arbeiten, wo dies beweisrechtlich erforderlich ist. Jedenfalls in Zweifelsfällen ist es gefährlich, sich mit dem „Repräsentat“ oder gar dem Ausdruck einer elektronischen Akte bzw. dem (nicht rechtssicheren) Scan einer Papierakte zufriedenzugeben. Auch die Frage nach elektronischen Zertifikaten oder anderen Sicherungsmitteln kann und muss bei eAkten gestellt werden, wenn eine nachträgliche Änderung vermutet wird. Dann liegt es an dem Gericht oder der Behörde, ihre Organisation zu erläutern und Dienstanweisungen für die elektronische Aktenführung oder das Scanning transparent zu machen.

In Anwendung der beweisrechtlichen Sphärentheorie<sup>66</sup> führt aber (nur) die substanziierte Rüge der Vollständigkeit oder Integrität der eAkte dazu, dass der Ball im Feld des Gerichts oder der Behörde liegt, die Mangelfreiheit der elektronischen Akte und die Einhaltung der Prinzipien der ordnungsgemäßen Aktenführung darzulegen und ggf. zu beweisen. Hierfür ist ein gleichsam chirurgisches, technisch verständiges Sezieren der eAkte erforderlich; dementsprechend auch der technisch nicht allzu unbedarfte Umgang mit ihr. Möglich ist dies selbstredend nur, wenn jedenfalls ein grundlegender technischer Sachverstand vorhanden ist. Es liegt auch an den jeweiligen Technik- oder Organisationsverantwortlichen, durch Transparenz und Fortbildungsangebote sicherzustellen, dass diese Technikkompetenz erworben werden kann.

Schließlich ist aber neben der behördlichen und gerichtlichen Praxis auch der Gesetz- bzw. der Verordnungsgeber gefordert, Normen konsequenter auf die digitalisierte Aktenführung auszurichten. Es bedarf eindeutiger, widerspruchsfreier Definitionen vor allem des vollständigen Akteninhalts bzw. der Aktenrelevanz.<sup>67</sup>

---

**Prof. Dr. Henning Müller, Direktor des Sozialgerichts Darmstadt**

---

65 Dort in der Funktion „Akte → Bearbeiten → Erledigen → Wiederaufnahme“.

66 Siehe bspw. LSG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 05.11.2020 – L 9 KR 204/19 m. Anm. Müller, NZS 2021, 445; Engin, RD 2021, 264.

67 Ein subjektiver Anspruch auf vollständige Aktenführung, wie es Vos/Brink (ZGI 2025, 3, 8) fordern, wäre andererseits überzogen, weil diese lediglich ein Element im Rechtsstreit ist. Die Durchsetzbarkeit der Aktenvollständigkeit kann Gegenstand des Beweisrechts bleiben.

## Fortbildungsveranstaltung des BDVR in Potsdam

Am 25. und 26. September 2025 veranstaltete der Verein Deutscher Verwaltungsgerichtstag e.V. erneut eine „Fortbildungsveranstaltung für dienstjüngere Richterinnen und Richter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit“. Die Fortbildung fand in Potsdam statt. Das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg stellte hierfür seinen Verhandlungssaal in einem früheren Offizierskasino zur Verfügung. Ungefähr 30 Teilnehmer (jeder ist gemeint, auch im Folgenden) aus dem Bundesgebiet von der Ostsee bis zu den Alpen reisten an.

In seiner herzlichen Begrüßung am ersten Tag sprach Dr. Robert Seegmüller, Richter am Bundesverwaltungsgericht sowie Vorsitzender des Bund Deutscher Verwaltungsrichterrinnen und Verwaltungsrichter e.V. und des Vereins Deutscher Verwaltungsgerichtstag e.V., unter anderem über den Zusammenhang von „guter Justiz“ und „gesellschaftlicher Anerkennung der Justiz“. Es folgte eine kurze Vorstellungsrunde der anwesenden Proberichter, Auftragsrichter und Lebenszeitrichter.

Mit einem Block zur „Qualität richterlicher Entscheidungen“ machte Dr. Seegmüller im Anschluss selbst den Auftakt. Unter der einprägsamen Überschrift „Gut geplant ist halb gewonnen“ wies er zunächst auf die Bedeutung von Verfahrensgegenstand und Entscheidungsreife hin und gab aus der Sicht eines Revisionsrichters zahlreiche relevante Hinweise für die Praxis etwa zu Breitenanforderung, Terminverlegung und Amtsermittlung. Letztere wurden von den Teilnehmern dankbar entgegengenommen und veranlassten auch manche Rückfrage. Diskutiert wurde namentlich über die Fragen, ob in einem Urteil offengelassen werden kann, ob die Klage zulässig ist, und ob in einem Urteil ein Obiter Dictum aufgenommen werden kann. Anschließend kam Dr. Seegmüller konkret auf die Anfertigung von Tatbestand und Entscheidungsgründen zu sprechen. Auch hierzu nannte er Beispiele aus der Rechtsprechung wie zum „unvollständigen Urteil“ und „unsicheren Urteil“ und gab auch praktische Hinweise, etwa zur sog. Mehrfachbegründung von Urteilen. Er empfahl, den Tatbestand „nicht direkt aus der Akte“ zu erstellen, sondern diesen auf Grund der wesentlichen Punkte selbst zu entwickeln sowie sich in den Entscheidungsgründen vorrangig am zentralen Argument zu orientieren.

Im Anschluss bot Prof. Dr. Gert-Armin Neuhäuser, Präsident des Verwaltungsgerichts Osnabrück und Honorarprofessor an der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover, einen Block zu „Richterliche Unabhängigkeit und Ethik, Dienstpflichten und Behauptung im Spruchkörper“. Prof. Dr. Neuhäuser konnte, wie Dr. Seegmüller, aus seinem reichen Erfahrungsschatz schöpfen und viele anschauliche Beispiele bringen. Thema war zunächst das Spannungsverhältnis zwischen der Funktion als unabhängiger Richter und zu beurteilender Proberichter. In der Folge rief er unter anderem die gesetz-

liche Abstimmungsreihenfolge im Spruchkörper nach § 197 GVG und deren Bedeutung in Erinnerung und sprach von dem Wort ‚anvertraut‘ in Art. 92 GG als „emotionalstem Wort des Grundgesetzes“. Auch motivierte er dazu, als Proberichter „nicht alles zuzulassen“. Prof. Dr. Neuhäuser sprach sich gegen die „schnelle Erledigung“ nach Wunsch der Beteiligten, sondern für die auftragsgemäße Anwendung des geltenden Rechts und die Kontrolle staatlicher Gewalt aus. Wichtig war ihm die Unparteilichkeit und Mäßigung sowohl im dienstlichen als auch im privaten Umfeld etwa bei rechtspolitischen Äußerungen. Auch Prof. Dr. Neuhäuser provozierte Rückfragen und Anmerkungen und gab Gelegenheit, einzelne Themen genauer zu besprechen. Auf den Weg gab er den Teilnehmern sein Schlusswort: „Wir alle haben einen super-tollen Beruf – würdigen Sie ihn, und zeigen Sie sich ihm ebenfalls würdig“.

Bevor es zum gemeinsamen Abendessen mit weiterem Austausch in eine Gaststätte im Holländischen Viertel ging, wurden, wie angekündigt, durch mehrere Richterkollegen noch verschiedene Abordnungsmöglichkeiten vorgestellt und natürlich kräftig beworben. So gaben Richterin am Verwaltungsgericht Victoria Brand und Ministerialrat Markus Richter Einblicke in die vielfältige Arbeit im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, die unterschiedlichen Referate und in die Gestaltungsmöglichkeiten einer Abordnung. Richterin am Verwaltungsgericht Maria Kögel berichtete anschaulich und lebendig von der Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Bundesverfassungsgericht, auch unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bundesverwaltungsgericht, die dortigen Erwartungen, aber auch gewährten ‚Benefits‘, veranschaulichte



Teilnehmer der Jungrichtertagung

Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Dominic Hörauf kurzweilig und einprägsam. Richterin am Verwaltungsgericht Claire Dourlen komplementierte die Übersicht über die Abordnungsmöglichkeiten mit ihrem interessanten Bericht über ihre Abordnung an das Büro des Landes Berlin bei der EU in Brüssel. Im Anschluss an die jeweiligen Berichte folgte ein reger Austausch zwischen den Referenten und Teilnehmern.

Der zweite Tag war ganz für den Block „Kommunikative Aspekte in der Verhandlungsführung – Auftreten und Rhetorik“ reserviert, den Tim Wagner, Berater, Trainer und Autor, übernahm. Hier konnten die Teilnehmer nach einer knappen Einleitung, insbesondere zur antiken Rhetorik, viel über überzeugendes Sprechen durch Haltung und Blick sowie durch Struktur und Kürze erfahren und sich durch Verteidigung

aktueller Thesen auch selbst ausprobieren. Auch verschiedene Arten, auf mehr oder weniger wohlwollende Erwidern zu reagieren, stellte Wagner vor und es gab wiederum die Möglichkeit, sich auszuprobieren.

Die freundliche Verabschiedung übernahm Frau Dr. Karoline Bülow, Richterin am Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg und 1. Stellvertretende Vorsitzende des Bundes Deutscher Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter e.V.

---

**Dr. Dr. Matthias Doms**, Richter kraft Auftrags am Verwaltungsgericht München

---

## Sternfahrt des Verbandes der Bayerischen Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen

Mit einer Sternfahrt nach München am 25. Oktober 2025 setzte der Verband der Bayerischen Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen die entsprechende, nach der Corona-Pandemie im Mai 2023 in Regensburg wieder aufgegriffene Tradition fort. Für die Organisation zeichneten die Teilverbände des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichts München verantwortlich. Die Teilnahme von über 80 Richterinnen und Richtern aus allen Teilverbänden an einem Samstag verdeutlichte den gerade in Zeiten erheblicher Geschäftsbelastung hervorzuhebenden Zusammenhalt in der bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und bot eine ausgezeichnete Gelegenheit für einen standort- und instanzenübergreifenden Austausch.

Nach einem Zusammentreffen am Verwaltungsgericht München sowie einer Begrüßung durch die Präsidentin des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs Andrea Breit und den Präsidenten des Verwaltungsgerichts München Dr. Wolfgang Peitek folgte ein Vortrag von Prof. Dr. Martin Burgi, Ludwig-Maximilians-Universität München, der die – nicht nur angesichts der jüngsten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Rundfunkbeitrag aktuelle – Frage „Subjektives Recht und entsubjektivierter Rechtsschutz: Immer mehr oder ‚Weniger ist mehr‘?“ zum Thema hatte. Sicherlich auch aufgrund seiner durchweg anschaulichen und pointierten Ausführungen schloss sich eine lebendige Diskussion an.

Ganz traditionell im Hofbräuhaus wurde das Mittagessen eingenommen, wobei sich manch eine(r) vielleicht auch mit der Frage befasste, ob es „geschäft“ habe, wer einen persönlichen Maßkrug in dem dortigen berühmten Tresor aufbewahren darf. Anschließend war ein breites Spektrum an Führungen angeboten, vom klassischen Altstadt Rundgang

über das Thema Nationalsozialismus und Widerstand bis hin zu einem Rundgang durch die Residenz und einer Tour durch das Museum Brandhorst für zeitgenössische Kunst.

Ihren Ausklang fand die Sternfahrt in den Räumlichkeiten des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, wo weitere Möglichkeiten zum Kennenlernen und Gespräch genutzt wurden.



© Bildrechte beim VG München

V.l.n.r.: Dr. Simone Hilgers, Martina Scherl (beide Teilverband VG München), Dr. Klaus Borgmann (Teilverband Bayer. Verwaltungsgerichtshof), Dr. Irene Steiner (Verbandsvorsitzende), Prof. Dr. Martin Burgi (LMU), Andrea Breit (Präsidentin Bayer. Verwaltungsgerichtshof), Dr. Wolfgang Peitek (Präsident VG München).

---

**Gregor Raible**, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht, Augsburg

---

## Besuch des Berliner Landesverbandes beim Auswärtigen Amt

Am Donnerstag, dem 9. Oktober 2025, besuchte der Berliner Landesverband das Auswärtige Amt. Rund 20 Mitglieder trafen sich am Sitz des Bundesministeriums am Werderschen Markt in Berlin-Mitte, um sich über aktuelle außenpolitische Themen auszutauschen und vertiefte Einblicke in die Arbeit des Amtes zu erhalten. Neben dem fachlichen Dialog mit dem Schwerpunkt Visumrecht stand auch eine Führung durch das geschichtsträchtige, beeindruckende Gebäude auf dem Programm, bei der die Teilnehmenden Hintergründe zur Geschichte und zur Architektur des Hauses erfuhren. Ursprünglich als Sitz der Reichsbank errichtet, diente der heutige Altbau nach dem zweiten Weltkrieg als Berliner Stadtkontor und später als DDR-Finanzministerium. Nach einer langjährigen Nutzung für das Zentralkomitee der SED zog nach dem Fall der Mauer die erste frei gewählte Volkskammer der DDR in das Gebäude ein, bevor es später – zusammen mit einem imposanten Neubau – seine heutige Nutzung als Außenministerium erfuhr. Die langen Gänge, die großen Säle, die gigantischen Tresorräume, der historische Paternoster, die Inneneinrichtung und die im Gebäude ausgestellte Kunst waren sehr beeindruckend. Ein Blick auf die Ratifikationsurkunden des 2+4-Vertrages rundete den Rundgang ab.

Der Besuch bot eine wertvolle Gelegenheit, in den direkten Austausch mit Bediensteten des Auswärtigen Amtes zu treten und zugleich ein Stück Berliner und deutsche Geschichte zu erleben.

---

**Dr. Larissa Maier-Bledjian**, *Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht und Mitglied des Vorstands*

**Dr. Robert Ullerich**, *Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht und Vorsitzender des Berliner Landesverbandes, Berlin*

---



Besuch beim Auswärtigen Amt

© Maier-Bledjian

## Langjähriges Vorstandsmitglied Christine Lohmann aus dem VhV-Vorstand verabschiedet

Christine Lohmann hat nach langjähriger Zugehörigkeit zum Vorstand der Vereinigung der hessischen Verwaltungsrichterrinnen und Verwaltungsrichter (VhV), in dem sie das Verwaltungsgericht Kassel vertrat, aufgrund ihres Wechsels zum Hessischen Verwaltungsgerichtshof den Vorstand verlassen. Im Vorstand hat sie sich mit großer Energie für die Interessen der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit stark gemacht und insbesondere, aber keineswegs nur, aufgrund ihrer besonderen Expertise im EDV-Bereich – das Verwaltungsgericht Kassel war Pilotgericht im Rahmen der Einführung der elektronischen Akte in der hessischen Verwaltungsgerichtsbarkeit – die Vereinigungsaktivitäten in diesem Bereich durch ihr Wissen und wertvolle Impulse bereichert. Am Verwaltungsgericht Kassel war sie Vorsitzende Richterin und ist im Mai 2025 an den Hessischen Verwaltungsgerichtshof gewechselt.

**Dr. Kirsten Siems-Christmann**, *Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht, Vorsitzende der VhV, Frankfurt am Main*



Christine Lohmann (Mitte) mit VhV-Vorstandsmitgliedern Martin Sander, Nadine Dill, Dr. Ralph Zimmermann und Dr. Kirsten Siems-Christmann (Vorsitzende)

© Urheber privat

## Mitgliederversammlung des Verbandes der niedersächsischen Verwaltungsrichterrinnen und Verwaltungsrichter

Am 30. September 2025 fand die jährliche Mitgliederversammlung des Verbandes der niedersächsischen Verwaltungsrichterrinnen und Verwaltungsrichter e. V. (VNVR) im Fachgerichtszentrum Hannover statt, zu der der Vorstandsvorsitzende PräsVG Prof. Dr. Gert Armin Neuhäuser mehr als 70 Teilnehmer/innen begrüßen durfte.

Der mitgliederinterne Teil der Versammlung begann mit einem Grußwort des Präsidenten des Niedersächsischen Obergerichtspräsidenten Dr. Frank-Thomas Hett. PräsOVG Dr. Hett stellte zunächst die derzeitige Belastungssituation dar. Nach einer nochmals deutlichen Steigerung der Verfahrenseingänge im ersten Halbjahr 2025 liege die PEBBSY-Belastung in der ersten Instanz nun im Schnitt bei 1,71 im richterlichen Dienst und bei 1,85 im nichtrichterlichen Dienst. Vor diesem Hintergrund würden die Verfahrenslaufzeiten zwangsläufig weiter ansteigen; daher seien weitere Einstellungen geplant. PräsOVG Dr. Hett berichtete außerdem von der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Verwaltungsgerichtshöfe und Obergerichtspräsidenten der Länder und des Präsidenten des Bundesverwaltungs-

gerichts. Schwerpunkte seien u. a. die im GEAS-Gesetzentwurf vorgesehene sechsmonatige Entscheidungsfrist und die geplante Zuständigkeitsverlagerung verwaltungsrechtlicher Verfahren in die Sozialgerichtsbarkeit gewesen. Er ging zudem auf die voranschreitende Digitalisierung ein und dankte den Kolleginnen und Kollegen, die sich mit großem Engagement an verschiedenen Projekten (EMIL, TABEA und ALEX) für die Nutzbarmachung von KI in der Verwaltungsgerichtsbarkeit beteiligten. Angesichts des verstärkten Interesses der Presse, u. a. an der Dauer verwaltungsgerichtlicher (Asyl-)Verfahren, sei es ihm ein besonderes Anliegen, zu betonen, dass sich kein/e Kollege/in etwaigen Vorwürfen allein ausgesetzt sehe, sondern gemeinsam eine mediale Strategie entwickelt werde.

Nach dem Grußwort folgte der Bericht des Vorstandes über seine Arbeit seit der letzten Mitgliederversammlung. PräsVG Prof. Dr. Neuhäuser hob mit Blick auf die Mitgliederentwicklung hervor, dass der Organisationsgrad des VNVR bei etwa 95 % liege. Mit bisher rund 30 Neueinstellungen im Jahr 2025 im richterlichen Dienst sei die niedersächsische

Verwaltungsgerichtsbarkeit eine sehr junge Gerichtsbarkeit. Auch die Zahl der Mitglieder im VNVR sei erfreulicherweise entsprechend angestiegen. Der Verbandsvorstand habe sich vehement gegen Zuständigkeitsverlagerungen auf die Sozialgerichtsbarkeit ausgesprochen, um einem personellen Abbau in der niedersächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeit – betroffen seien landesweit etwa neun Arbeitskraftanteile im richterlichen Dienst – entgegenzutreten. Mittlerweile habe sich auch der Deutsche Landkreistag mit einer substantiierten Stellungnahme für einen Verbleib dieser Rechtsgebiete in der Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgesprochen. In seiner Funktion als Interessenverband habe der VNVR zu einer Vielzahl von Gesetzgebungsvorhaben auf Landesebene Stellung genommen, u. a. zur Beurteilungsverordnung, zum Gleichberechtigungsgesetz, zum Besoldungsgesetz und zur Änderung des Disziplinargesetzes. Vor allem in Besoldungsfragen erfolge eine enge Abstimmung mit dem Richterbund und den Gewerkschaften. Mit verschiedenen Anliegen – u. a. zu den Plänen des Finanzministeriums, mehr als 60.000 offene Besoldungswidersprüche aus den Jahren 2023/2024 bescheiden zu lassen – habe sich der Vorstand unmittelbar an den Ministerpräsidenten und an die Mitglieder des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen im Landtag gewandt. Ein weiterer Schwerpunkt der Vorstandstätigkeit habe in der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit gelegen. In diesem Zusammenhang berichtete PräsVG Prof. Dr. Neuhäuser über einen Artikel in der Hannoverschen Allgemeinen Zeitung vom 11. September 2025, der auf Grundlage eines mit ihm geführten Interviews erschienen war und zu dem ihn sowohl positive als auch negative Reaktionen erreicht hätten. Hintergrund sei der tragische Tod einer 16-Jährigen in Friedland gewesen, die am 11. August 2025 von einem Iraker vorsätzlich gegen einen durchfahrenden Zug gestoßen worden sein soll. Der Vorfall habe ein erhebliches Medienecho ausgelöst, in dessen Zusammenhang die Dauer verwaltungsgerichtlicher Asylverfahren mittelbar in die öffentliche Kritik geraten sei. Es folgte eine Aussprache über den Zeitungsartikel.

VRI'inVG Alberts berichtete über die Arbeit des BDVR. Mit Blick auf die Ergebnisse der Koalitionsverhandlungen zwischen CDU, CSU und SPD habe sich der BDVR im April 2025 gegen eine Umstellung vom Amtsermittlungsgrundsatz auf den Beibringungsgrundsatz im Asylrecht, gegen die Schaffung reiner Asylgerichte und gegen die Verlagerung von verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeiten (Wohngeld, BAföG, Unterhaltsvorschuss sowie die Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII) in die Sozialgerichtsbarkeit ausgesprochen. In einer Stellungnahme zum Entwurf des GEAS-Anpassungsgesetzes habe der BDVR u. a. Kritik an der für verwaltungsgerichtliche Asylverfahren vorgesehenen gesetzlichen Entscheidungsfrist von sechs bzw. zwölf Monaten geübt. Das Problem der langen Verfahrensdauer werde man nicht durch gesetzliche Entscheidungsfristen, sondern allein durch eine angemessene Personalausstattung im richterlichen und im nichtrichterlichen Dienst lösen können. Der BDVR habe weiter eine Stellungnahme zur Gefährdung der Unabhängigkeit der Justiz durch persönliche Angriffe auf Richterinnen und Richter abgegeben. Natürlich dürfe und solle Kritik an richterlichen Entscheidungen geübt werden, persönliche Diffamierungen von Richterinnen und Richtern seien aber als Angriffe auf die Justiz im Ganzen und damit auf den Rechtsstaat zu werten.

Auf die Berichte des Kassenwarts und der Kassenprüfer sowie auf die Entlastung des Vorstandes für 2024 folgten die turnusmäßigen Neuwahlen der Kassenprüfer und des Vorstandes. In ihren Ämtern bestätigt wurden PräsVG Prof. Dr. Neuhäuser als Vorsitzender und VRI'inVG Alberts als stellvertretende Vorsitzende. Als örtliche Vertreter/innen wurden RI'inVG Leupelt und RI'in Hellmann (VG Braunschweig), RI'VG Pardey und RI'in Vogelsang (VG Göttingen), RI'VG Dr. Widdascheck und RI'in Petzold (VG Hannover), RI'inVG Dr. Padberg und RI'inVG Warnecke (VG Lüneburg), VRI'inVG Alberts und RI'VG Dr. Ommen (VG Oldenburg), RI'inVG Benesch und RI'VG Rammes (VG Osnabrück), RI'in Schuran und RI'inVG Milan (VG Stade) sowie RI'inOVG Obelode und RI'OVG Hettig in den Vorstand gewählt.

Im Anschluss an einen gemeinsamen Mittagsimbiss begann am Nachmittag der öffentliche Teil der Veranstaltung. Der Psychologe, Extremismus-Experte und Bestsellerautor Ahmad Mansour war der Einladung des Vorstandes gefolgt und referierte zum Thema „Migration und Integration – 10 Jahre ‚Wir schaffen das!‘“. Herr Mansour warf zunächst die Frage auf, was eine gelungene Integration – sowohl für Migranten als auch für Deutsche – ausmache. Es könne nicht nur die Formel „Arbeit + Sprache – Kriminalität = Integration“ gelten. Stattdessen verbänden Zuwanderer damit die Hoffnung auf Sicherheit, Freiheit, Wohlstand und Aufstieg. Integration sei auch das emotionale Ankommen in einer Wertegemeinschaft. Dies erfordere, dass eine Gesellschaft für sich definiere, was sie ausmache und worin ihre Werte lägen. Unter Zuwanderern herrsche oft eine tiefe Verunsicherung darüber, was von ihnen erwartet werde. Hinzu trete die Überforderung durch die Bürokratie. Neuankommlinge würden oft zwangsindividualisiert. Männer, die in streng patriarchalen Strukturen aufgewachsen seien, sähen sich häufig mit der Emanzipation ihrer Frauen und Kinder konfrontiert. Frauen hätten hier viel zu gewinnen, Männer be-



Ahmad Mansour in der Diskussion mit den Mitgliedern des VNVR

fürchteten dagegen häufig den Verlust ihrer Rolle als Familienoberhaupt. Integration erfordere daher dringend den Abbau patriarchaler Strukturen. Nötig seien nicht nur die Begegnung und der Austausch mit deutschen Staatsangehörigen, sondern auch das Aufzeigen von strikten Konsequenzen durch den Staat bei Fehlverhalten. Herr Mansour sprach sich für eine Begrenzung der Migration aus, wobei aber legale Zuwanderungswege ermöglicht werden sollten. Die Gesellschaft müsse ihre Erwartungshaltung sowie die Rechte und Pflichten der Zuwanderer klar benennen. Dies erfordere eine intensive Debatte über Migration; Probleme und Chancen müssten offen diskutiert werden. Die Debatte im postfaktischen Zeitalter sei jedoch geprägt von einer Ambiguitätsintoleranz und der fehlenden Bereitschaft,

sich außerhalb von „Echo-Kammern“ auszutauschen. Dies schaffe Sprachlosigkeit und Radikalisierung auf beiden Seiten. Vor allem in den sozialen Medien sei eine Polarisierung der Gesellschaft zu beobachten. Demokratieschutz müsse genau hier ansetzen.

Herr Mansour hatte zu Beginn seines Vortrages angekündigt, seine Zuhörer/innen im Verlauf der Veranstaltung aus ihrer Komfortzone herauszuholen. In der Tat folgte im Anschluss eine rege Diskussion über Integration und Identifikation in einer polarisierenden Gesellschaft.

---

**Cornelia Alberts**, *Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht, Oldenburg*

---



PERSONALIA

## Personalmeldungen aus dem Bundesverwaltungsgericht

### Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gunther Dieterich im Ruhestand

Mit Ablauf des Monats Juli 2025 ist Herr Richter am Bundesverwaltungsgericht **Dr. Gunther Dieterich** nach mehr als neunjähriger Tätigkeit am Bundesverwaltungsgericht in den Ruhestand getreten.

Nach einer mehrjährigen Tätigkeit in der Bundesfinanzverwaltung begann Herr Dr. Dieterich seine richterliche Laufbahn im Dezember 1993 am Verwaltungsgericht Hannover. Im August 1994 wechselte Herr Dr. Dieterich an das Verwaltungsgericht Kassel, bevor er im Mai 2002 Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Kassel wurde.

Im Juni 2016 wurde Herr Dr. Dieterich zum Richter am Bundesverwaltungsgericht ernannt und dem 9. Revisionsssenat zugewiesen, der während der Zeit seiner Zugehörigkeit u. a. für das Straßen- und Wegerecht, insbesondere die dem Bundesverwaltungsgericht zugewiesenen erstinstanzlichen Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse für den Bau von Bundesfernstraßen, für das Kommunalabgabenrecht und das Flurbereinigungsrecht zuständig war.

Im November 2023 wechselte Herr Dr. Dieterich in den zu dieser Zeit neu eingerichteten 11. Revisionsssenat, der für das Recht des Ausbaues von Energieleitungen zuständig ist.

### Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Carsten Günther zum Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen ernannt

Am 13. August 2025 hat Herr Richter am Bundesverwaltungsgericht **Dr. Carsten Günther** aus den Händen des Ministers der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen Dr. Benjamin Limbach die Ernennungsurkunde zum Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen erhalten. Damit scheidet er als Richter am Bundesverwaltungsgericht aus. Mit seiner Ernennung tritt Herr Dr. Günther die Nachfolge von Frau Dr. Ricarda Brandts an, die 2021 in den Ruhestand getreten war.

Herr Dr. Günther wurde 1969 in Duisburg geboren. Nach Abschluss seiner juristischen Ausbildung begann er seine richterliche Tätigkeit am Verwaltungsgericht Köln. Es folgten mehrjährige Abordnungen an das Bundesministerium der Justiz, an die Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen und anschließend an das Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen. Im September 2009 wurde Herr Dr. Günther zum Richter am Oberverwaltungsgericht befördert, bevor er im September 2013 zum Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Düsseldorf ernannt wurde.

Mit seiner Ernennung zum Richter am Bundesverwaltungsgericht im Juni 2015 war Herr Dr. Günther zunächst dem 2. Revisionsssenat zugewiesen, der u. a. für das Recht des öffentlichen Dienstes zuständig ist. Ab Oktober 2018 gehörte er dem 7. Revisionsssenat an, der u. a. für das Immissionsschutzrecht, Wasserstraßenrecht, Eisenbahnwegerecht sowie seit Juni 2022 für das LNG-Beschleunigungsgesetz zuständig ist. Zudem war Herr Dr. Günther seit Juli 2019 dem 10. Revisionsssenat zugeordnet, welcher u. a. für das Informationsfreiheitsrecht, das Bergrecht sowie für Teilbereiche des Umweltrechts zuständig ist.

Neben seiner richterlichen Tätigkeit nahm Herr Dr. Günther in den Jahren von 2020 bis 2022 die Aufgaben des Präsidialrichters wahr und war seit August 2016 Beauftragter am Bundesverwaltungsgericht für die Europäische Vereinigung der obersten Verwaltungsgerichte – ACA-Europe.

### Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Stefan Langer im Ruhestand

Mit Ablauf des Monats September 2025 ist Herr Richter am Bundesverwaltungsgericht **Dr. Stefan Langer** nach mehr als 18-jähriger Tätigkeit am Bundesverwaltungsgericht in den Ruhestand getreten.

Nach Ablegung der Zweiten juristischen Staatsprüfung war Herr Dr. Langer zunächst von Juni 1988 bis Juli 1994 als Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Öffentliches Recht des Instituts für Politik und Öffentliches Recht der Ludwig-Maximilians-Universität München tätig, die ihn 1995 promovierte. Nach einem Forschungsstipendium der Deutschen Forschungsgemeinschaft und Tätigkeiten als Rechtsanwalt und Lehrbeauftragter begann Herr Dr. Langer seine richterliche Laufbahn im August 1998 beim Verwaltungsgericht Augsburg. Es folgten Verwendungen am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof und am Landratsamt Fürstentfeldbruck.

Von Mai 2002 bis Dezember 2005 war Herr Dr. Langer an das Bundesverfassungsgericht abgeordnet, wo er als persönlicher Referent des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier tätig war. Im Januar 2006 wurde er zum Richter am Verwaltungsgerichtshof befördert und an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof versetzt.

Im Mai 2007 wurde Herr Dr. Langer zum Richter am Bundesverwaltungsgericht ernannt und dem 1. Wehrdienstsenat zugewiesen, der im Wesentlichen für Verfahren nach der Wehrbeschwerdeordnung zuständig ist. Zwischenzeitlich war Herr Dr. Langer von August 2011 bis April 2012 dem 3. Revisionsssenat zugeordnet, der in dieser Zeit unter anderem für das Gesundheitsverwaltungsrecht und das Subventionsrecht zuständig war. Seit Januar 2018 gehörte er zusätzlich dem Fachsenat nach § 189 Verwaltungsgerichtsordnung an.

Herr Dr. Langer war von Oktober 2010 bis September 2012 als behördlicher Datenschutzbeauftragter für das Bundesverwaltungsgericht eingesetzt und war Mitglied des Bundesausschusses für die Bundestagswahl 2021 und für die Europawahl in Deutschland 2024. Er nahm mehrfach an Richteraustauschprogrammen teil, u. a. mit Aufhalten am französischen Conseil d'État in Paris, am polnischen Hauptver-

waltungsgericht in Warschau und am israelischen Supreme Court in Jerusalem.

Der Fachöffentlichkeit ist er als Autor zahlreicher Publikationen bekannt.

### Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Sigrid Emmenegger zur Richterin des Bundesverfassungsgerichts ernannt

Am 7. Oktober 2025 hat Frau Richterin am Bundesverwaltungsgericht **Dr. Sigrid Emmenegger** aus den Händen des Bundespräsidenten die Ernennungsurkunde zur Richterin des Bundesverfassungsgerichts erhalten. Frau Dr. Emmenegger tritt die Nachfolge von Frau Professorin Dr. Doris König an.

Frau Dr. Emmenegger wurde 1976 in Freiburg i. B. geboren. Nach Abschluss des Studiums promovierte sie die Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Februar 2005 zum Doktor der Rechte. Nachdem sie die Zweite juristische Staatsprüfung abgelegt hatte, begann Frau Dr. Emmenegger im Februar 2007 ihre richterliche Laufbahn am Verwaltungsgericht Koblenz. Es folgten Abordnungen an das Verwaltungsgericht Mainz von September 2007, an das Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße bis April 2009 und daran anschließend bis Ende Juni 2013 als wissenschaftliche Mitarbeiterin an das Bundesverfassungsgericht. Einer darauffolgenden Abordnung an das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz schloss sich im April 2014 die Versetzung dorthin unter Ernennung zur Richterin am Oberverwaltungsgericht an. Von Januar 2017 bis Juli 2019 war Frau Dr. Emmenegger zugleich mit einem Teil ihrer Arbeitskraft an den Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz abgeordnet. Im Juli 2019 wurde sie zur Vizepräsidentin des Verwaltungsgerichts Koblenz ernannt.

Nach ihrer Ernennung zur Richterin am Bundesverwaltungsgericht im Januar 2021 gehörte Frau Dr. Emmenegger dem 4. Revisionsssenat an, der u. a. für das Bau- und Bodenrecht, das Recht des Ausbaues von Energieleitungen, das Recht der Anlegung und des Betriebes von Flugplätzen, das Denkmalschutzrecht sowie das Natur- und Landschaftsschutzrecht zuständig ist. Im November 2023 wechselte sie in den neu eingerichteten 11. Revisionsssenat, der für das Recht des Ausbaus von Energieleitungen sowie für Streitigkeiten zuständig ist, die Vorhaben zur Errichtung und zur Anbindung von Terminals zum Import von Wasserstoff und Derivaten betreffen, mit Ausnahme von Streitigkeiten nach dem LNG-Beschleunigungsgesetz.

### Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Andreas Hartung im Ruhestand

Mit Ablauf des Monats Oktober 2025 ist Herr Richter am Bundesverwaltungsgericht **Dr. Andreas Hartung** nach mehr als 16-jähriger Tätigkeit am Bundesverwaltungsgericht in den Ruhestand getreten.

Dr. Andreas Hartung begann nach Abschluss seiner juristischen Ausbildung seine richterliche Tätigkeit im Oktober 1990 am Verwaltungsgericht Karlsruhe. Im Oktober 1993

wurde er zum Richter am Verwaltungsgericht ernannt. Von April 1993 bis April 2000 war Dr. Hartung an das Justizministerium Baden-Württemberg abgeordnet. Währenddessen promovierte ihn die Universität Freiburg 1995 zum Doktor der Rechte. Einer Abordnung von Oktober 2000 bis Juni 2001 an den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg folgte eine Tätigkeit am Landgericht Karlsruhe als Richter in der Kammer für Baulandsachen von August 2001 bis Februar 2003. Anschließend wurde Dr. Hartung unter Ernennung zum Richter am Verwaltungsgerichtshof an den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg versetzt.

Im Dezember 2009 wurde Herr Dr. Hartung zum Richter am Bundesverwaltungsgericht ernannt und dem 2. Revisionsenat zugewiesen, der für das Recht des öffentlichen Dienstes ein-

schließlich des Beamtendisziplinarrechts und des Dienstrechts der Soldaten sowie das Recht der Wehrpflichtigen und der Zivildienstpflichtigen zuständig ist. Von April 2012 bis April 2015 war er zusätzlich dem für Beamtendisziplinarsachen nach Bundesdisziplinarordnung zuständigen Disziplinarsenat zugewiesen.

Für die Dauer der Wahlperiode des 18. Deutschen Bundestages war Herr Dr. Hartung Mitglied der Wahlkreiskommision und von Januar 2012 bis Dezember 2021 nichtständiger Beisitzer des Dienstgerichts des Bundes beim Bundesgerichtshof.

---

Quelle: Pressemitteilungen des BVerwG

---

## Fabian Eidtner: Neuer Präsident des Verwaltungsgerichts Cottbus

Fabian Eidtner ist am 1. September 2025 vom Minister der Justiz und für Digitalisierung des Landes Brandenburg, Dr. Benjamin Grimm, zum Präsidenten des Verwaltungsgerichts Cottbus ernannt worden.

Er tritt damit die Nachfolge von Andreas Koark an, der am 1. Mai 2025 in den Ruhestand getreten ist. Dazu erklärt Justizminister Dr. Benjamin Grimm: „Die Verwaltungsgerichtsbarkeit steht derzeit durch die vielen Asylgerichtsverfahren vor einer großen Herausforderung. Dem muss mit hoher Geschwindigkeit, großer Entschlusskraft und Qualität begegnet werden. Dafür steht Fabian Eidtner. Mit der Ernennung von Fabian Eidtner zum Präsidenten des Verwaltungsgerichts Cottbus gewinnen wir einen hochqualifizierten Juristen für die Leitung des Gerichts, der bereits seit mehr als zwanzig Jahren in der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Landes Brandenburg tätig ist. Ich bin überzeugt, dass er das Verwaltungsgericht Cottbus mit hoher fachlicher Qualifikation, großem Engagement und vorausschauender Führung prägen wird.“

Herr Eidtner absolvierte sein rechtswissenschaftliches Studium in Hamburg. Nach Abschluss seines zweiten juristischen Staatsexamens war er zunächst mehr als fünf Jahre

als Rechtsanwalt in Berlin tätig, bevor er mit Wirkung vom 1. Oktober 2001 zum Richter auf Probe ernannt und dem Verwaltungsgericht Potsdam zugewiesen wurde. Am 26. Mai 2003 wurde er zum Richter am Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) ernannt. Im Anschluss an seine Erprobung beim Obergericht Berlin-Brandenburg und eine Tätigkeit im Abordnungswege bei dem Verwaltungsgericht Cottbus wurde Herr Eidtner am 22. November 2011 zum Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Potsdam ernannt. Seine Ernennung zum Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts in Potsdam erfolgte am 23. September 2022, nachdem er sich zuvor für die Wahrnehmung von Aufgaben einer Gerichtsleitung im Rahmen des Trainee-Programms bei dem Ministerium der Justiz des Landes Brandenburg qualifiziert hatte. Bei dem Verwaltungsgericht Potsdam prägte Herr Eidtner u. a. die Rechtsprechung zum Personalvertretungsrecht maßgeblich.

---

Quelle: Pressemitteilung des Ministeriums der Justiz und für Digitalisierung des Landes Brandenburg

---

## Amtswechsel in Hessen

### Werner Bodenbender offiziell als Präsident des Verwaltungsgerichts Kassel verabschiedet

Werner Bodenbender – langjähriger Vorsitzender der Vereinigung hessischer Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter (VhV) – wurde am 8. Juli 2025 nun auch offiziell im Rahmen einer feierlichen Amtswechselfeier als Präsident des Verwaltungsgerichts Kassel verabschiedet. Er blickt auf eine 30-jährige Karriere im Justizdienst des Landes Hessen mit Stationen am Verwaltungsgericht Gießen, dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof und zuletzt dem Verwaltungsgericht Kassel zurück und ist bereits im November vergangenen Jahres in den Ruhestand getreten. Den Vorsitz der VhV, den er bereits seit 2014 innehatte, hatte er bereits im Frühjahr 2024 abgegeben. In den 10 Jahren seines Vorsitzes hat er die Interessen der hessischen Verwaltungsrichterinnen und -richter erfolgreich und mit viel Energie vertreten, was auch heute noch das Ansehen und die Tätigkeiten der VhV prägt.



Werner Bodenbender (Mitte) mit den Vorstandsmitgliedern der VhV Ulrike Brugger, Dr. Kirsten Siems-Christmann (Vorsitzende), Dr. Ralph Zimmermann und Antonia Vischer

Dr. Daniel Brauer ist neuer Präsident des Verwaltungsgerichts Kassel.

### Patricia Evers neue Präsidentin des Verwaltungsgerichts Wiesbaden

Hessens Justizminister Christian Heinz hat im Mai 2025 Patricia Evers zur neuen Präsidentin des Verwaltungsgerichts Wiesbaden ernannt. 1991 trat Patricia Evers in den Justizdienst ein und war unter anderem am Hessischen Verwaltungsgerichtshof tätig. Seit 2018 ist sie wieder am Verwaltungsgericht Wiesbaden und war seit 2023 Vizepräsidentin des Gerichts.



Patricia Evers (dritte von links) mit VhV-Vorstandsmitgliedern Dr. Ralph Zimmermann, Antonia Vischer, Martin Sander, Nadine Dill und Dr. Kirsten Siems-Christmann (Vorsitzende)

Quelle: Pressemitteilung des Hessischen Ministeriums der Justiz und für den Rechtsstaat

## Neuer Vizepräsident am Obergerverwaltungsgericht des Saarlandes

Die bisherige Vizepräsidentin Ursula Freichel – zugleich Vorsitzende des 1. Senats – ist mit Ablauf des 31. Juli 2025 in den Ruhestand getreten.

Frau Freichel stand rund 38 Jahre in den Diensten der Saarländischen Justiz. Im Jahr 2005 erfolgte der Wechsel vom Verwaltungsgericht des Saarlandes und ihre Ernennung

zur Richterin am Obergerverwaltungsgericht des Saarlandes. Sie war seit dem Jahr 2005 Vorsitzende der Saarländischen Verwaltungsrichtervereinigung, ehe sie dieses Amt im Jahr 2015 an ihren Nachfolger – Herrn Dr. Wolfgang Kiefer – abgab. Im Jahr 2016 erfolgte ihre Ernennung zur Vizepräsidentin des Obergerverwaltungsgerichts des Saarlandes.

Mit Wirkung zum 26. August 2025 ist der Nachfolger im Vizepräsidentenamt, Herr Vizepräsident Christoph Schmit, ernannt worden. Dieser ist seit 1993 in der Saarländischen Justiz tätig. Ab dem Jahr 2015 war er Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht des Saarlandes und nahm seit dem 1. April 2025 das Amt des Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts des Saarlandes wahr. Herr Schmit engagierte sich

ebenfalls viele Jahre im Vorstand der saarländischen Verwaltungsrichtervereinigung.

---

**Dr. Laura Klein**, *Richterin am Oberverwaltungsgericht, Saarlouis*

---



## Schaden abwenden.



WWW.BOORBERG.DE

### Chatgruppen und öffentlicher Dienst Ein beamten- und strafrechtlicher Überblick

von Professor Dr. Klaus Krebs, Hochschule für Polizei Baden-Württemberg, Professor Dr. Andreas Nitschke, Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung Kiel-Altenholz, Professor Dr. Torsten Noak LL.M., Hochschule für Polizei Baden-Württemberg, Professor Dr. Lars Steinhorst, Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg, und Professor Dr. Florian Zenger LL.M., M.M., Hochschule für Polizei Baden-Württemberg

2024, 320 Seiten, € 36,-

ISBN 978-3-415-07600-6



Leseprobe unter

[www.boorberg.de/9783415076006](http://www.boorberg.de/9783415076006)



### Umfassender Überblick

Das Werk gibt einen umfassenden Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen Beamtinnen und Beamte – insbesondere der Polizei – in Chatgruppen agieren.

### Grundlagen verstehen: Verfassungsrecht, Beamtenverhältnis, Strafrecht

Die Autoren legen die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Beamtenverhältnisses dar, erklären ausführlich die wichtigsten Straftatbestände, die in Chatgruppen verwirklicht werden können, und zeigen die bei Verfehlungen möglichen straf- und dienstrechtlichen Konsequenzen mitsamt ihrer praktischen Umsetzung auf. Auch strafprozessuale und polizeirechtliche Zwangsmittel – etwa die Beschlagnahme – werden eingehend erörtert.

### Systematische Übersicht der Rechtsprechung

Zugleich erhebt das Buch den Anspruch, die bisher ergangene, äußerst umfangreiche Rechtsprechung zum Thema systematisch aufzuarbeiten und, wo dies geboten erscheint, kritisch zu reflektieren.

 BOORBERG

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

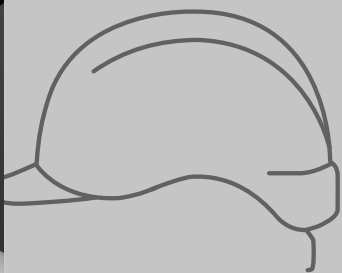
SC0126

# juris

## BAUEN SIE MIT JURIS STETS AUF DIE AKTUELLEN QUELLEN. VOLL VERNETZT.

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.

### JURIS BAURECHT



jurisAllianz  
mit dem besten Wissen  
der Rechtsanwaltschaft

### DAS PRODUKT ENTHÄLT DIESE UND WEITERE TOP-TITEL.



Jetzt hier gratis testen.



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

**juris.de** Wissen, das für Sie arbeitet.



## Der Kommentar zum HSOG.



WWW.BOORBERG.DE

**Hessisches Gesetz über die öffentliche  
Sicherheit und Ordnung (HSOG)**  
mit Erläuterungen und ergänzenden Vorschriften  
von Dirk Fredrich, Ministerialrat a.D., vormals Referats-  
leiter im Hessischen Ministerium des Innern und für  
Sport, und Lea Kraft, Staatsanwältin, Staatsanwaltschaft  
Wiesbaden, Begründer und Autor bis zur 8. Auflage sowie  
Mitautor bis zur 12. Auflage: Kurt Meixner, Ltd. Ministe-  
rialrat a.D.

2025, 14. Auflage, 704 Seiten, € 109,-

Polizeirecht kommentiert

ISBN 978-3-415-07734-8



Leseprobe unter  
[www.boorberg.de/9783415077348](http://www.boorberg.de/9783415077348)

**BOORBERG**

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

### Wertvolle Arbeitshilfe

Die Reihe »Polizeirecht kommentiert« ist speziell für die Er-  
fordernisse der täglichen Arbeit von Polizei- und Ordnungs-  
behörden konzipiert. Das Autorenteam lässt in gewohnter  
Weise wissenschaftliche Erkenntnisse und praktische  
Erfahrungen in das Werk einfließen. Damit bleibt der Kom-  
mentar ein unverzichtbares Arbeitsmittel für die hessische  
Polizei und Verwaltung.

### Viele Gesetzesänderungen

Die neue Auflage ist auf dem **Rechtsstand Februar 2025**.  
Hervorzuheben sind organisatorische Änderungen.

Darüber hinaus gibt es viele neue Befugnisnormen, z.B. über  
den Einsatz von Bodycams in Wohnungen, die Verwendung  
intelligenter Bildanalysesoftware, die Abschnittskontrolle,  
den Einsatz von Drohnen, die Verlängerung der Gewahrsams-  
dauer.

SC1225