

18. Deutscher Verwaltungsgerichtstag 2016 in Hamburg

von Rechtsanwalt und Notar FAVwR Prof. Dr. Bernhard Stüer, Münster/Osnabrück*

Verwaltungsgerichtstage haben eine lange Tradition. Seit dem Jahre 1962 treffen sich alle 3 Jahre die Mitglieder der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland begleitet von Vertretern der Politik, Gesetzgebung und Verwaltung sowie Anwaltschaft zu einem intensiven Meinungs austausch über aktuelle verwaltungsrechtliche Themen. Der 18. Deutsche Verwaltungsgerichtstag, der in der Zeit vom 01. bis 03.06.2016 in der traditionsreichen Freien und Hansestadt Hamburg stattfand, präsentierte einen ganzen Strauß hochaktueller Themen aus den Bereichen Rechtsmittel der VwGO, schulische Inklusion, menschengerechte Zuordnung von Flüchtlingsverantwortung in Europa, aktuelle Probleme des Versammlungsrechts, aktive Staatskommunikation in der Informationsgesellschaft, Grenzen der städtebaulichen Verdichtung, novelliertes Aufenthaltsrecht, Neuausrichtung des beamtenrechtlichen Konkurrentenstreitverfahrens, elektronischer Rechtsverkehr, Rechtsschutz im Hochwasserschutzrecht, Neujustierung der Demokratie, Wissensgenerierung im Verwaltungsprozess, Auswirkungen neuer IT-Entwicklungen in den Gerichten und Datenschutz im Spannungsfeld von Freiheit und Sicherheit.

Zum Auftakt des dreitägigen Juristentreffens sprach sich RiB-VerwG Dr. Robert Seegmüller (Leipzig) für eine leistungsgerechte Besoldung der Verwaltungsrichter aus. Wer die Forderung nach einer schnelleren und zugleich richtigen richterlichen Entscheidung fordere, der müsse auch die finanziellen Grundlagen dazu schaffen sowie zusätzliche qualifizierte Richter einstellen, erklärte der Vorsitzende des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter unter dem Beifall der etwa 1.000 Teilnehmern der Eröffnungsveranstaltung. Der Zustrom der Flüchtlinge habe die Belastung der Verwaltungsgerichte zusätzlich erhöht. Der Gesetzgeber sei teilweise mit Schuld an einer vergleichsweise langen Verfahrensdauer: »Wer komplizierte Regelungen schafft, der darf sich nicht wundern, dass dies auf die Verfahrensdauer durchschlägt«, mahnte Seegmüller den Gesetzgeber zur Umsicht. Zugleich machte der Vorsitzende auf tiefgreifende Veränderungen des Richterarbeitsplatzes durch die elektronischen Arbeitsabläufe deutlich. Wer dies alles wolle, der müsse auch die notwendigen finanziellen Mittel dafür bereitstellen.

Im Jahre 2015 sind mehr als ein Viertel der Asylentscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge auf dem Richtertisch gelandet. 73.000 Klagen sind bei den Verwaltungsgerichten eingegangen, erklärte der Staatssekretär im Bundesinnenministerium Hans-Georg Engelke. Die Probleme von Flucht und Vertreibung seien noch nicht gelöst und würden wohl auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit noch über eine lange Zeit begleiten. Die Vereinten Nationen schätzen, dass etwa 60 Mio. Menschen weltweit auf der Flucht sind. Dies werde auch mittel- und langfristig zu einem großen Aufgabenbündel führen.

Katharina Fegebank, Zweite Bürgermeisterin der Freien und Hansestadt Hamburg und Senatorin der Behörde für Wissenschaft, Forschung und Gleichstellung, hob in ihrem Grußwort die Bedeutung des Verwaltungsgerichtstages für den Rechtsstandort Hamburg hervor, der sich bereits im Vorfeld

mit dem Thema »Zukunft der Verwaltungsgerichtsbarkeit« zu deren künftigen Aufgaben positioniert hatte (Stüer, DVBl 2016, 329).

1. Sind die Rechtsmittel der VwGO noch leistungsfähig oder müssen sie verbessert werden?

Vor allem durch Entscheidungen des EuGH in den Verfahren Janicek (Urt. v. 25.07.2008 – C-237/07 – Slg. 2008, I-6221), Trianel (EuGH, Urt. v. 12.05.2011 – C-115/09 – DVBl 2011, 757), Altrip (Urt. v. 07.11.2013 – C-72/12 – DVBl 2013, 1597 m. Anm. Stüer/Stüer, DVBl 2013, 1601), der slowakischen (08.03.2011 – C-240/09 – Slf. 2011, I-1255 m. Anm. Berkemann, DVBl 2011, 1253) und kantabrischen Braunbären (Urt. v. 24.11.2011 – C-404/09 – Kommission/Spanien – Alto Sil) und das Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland (Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14 – DVBl 2015, 1514 m. Anm. Stüer/Buchsteiner, 1518) wackelt das deutsche Traditionsgebäude des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Aber die verschiedenen Erdbeben haben die deutschen Residenzen des Rechts nicht zum Einsturz gebracht. Die Schutznormtheorie hatte man wohl rechtzeitig in den sich abzeichnenden Wirren in Sicherheit gebracht. Nur die deutschen Präklusionsregelungen haben einige nicht zu übersehende Schrammen davongetragen (Stüer, DVBl 2016, 329). An der einen oder anderen Stelle muss die Karosserie wohl vor der Neulackierung noch etwas ausgebeult werden. Aber reicht das? Muss nicht ein genereller Kurswechsel eingeleitet werden, nachdem der Gesetzgeber schon seit der 7. VwGO-Novelle die Rechtsmittel der VwGO stark gestutzt und vor allem durch das damals neu geregelte Berufungszulassungsrecht die Axt an eine durchweg mehrinstanzliche Rechtswegegarantie gelegt hat (zur Kritik bereits im Vorfeld der damaligen Reform Stüer/Hermanns, BayVBl. 2001, 385)? Sind die Rechtsmittel der VwGO noch leistungsfähig oder kann nur durch eine Rolle rückwärts derjenige Rechtsschutz wiederhergestellt werden, der über viele Jahrzehnte das grundsätzlich dreinstanzliche verwaltungsgerichtliche Rechtsschutzsystem in Deutschland auszeichnete hatte?

BVerwG-Präsident Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert (Leipzig) brach eine Lanze für das grundsätzlich dreistufige Rechtsmittelrecht. Rechtsmittel erhöhen die Legitimität des richterlichen Entscheidens, steigern die Richtigkeitsgewähr, erlauben die Fortentwicklung der Rechtsprechung und stärken so die Flexibilität der Rechtsordnung. Für den dreistufigen Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit sprechen gute Gründe auch wegen der Gliederung der Bundesrepublik in Bund und Län-

* Zu vorhergehenden Treffen der Verwaltungsgerichtsbarkeit Stüer, DVBl 1974, 314, DöV 1974, 257 (Würzburg); RdJB 1978, 46 (Mannheim); DöV 1986, 646, Die Personalvertretung 1986, 294 (Saarbrücken); DVBl 1992, 811 (Aachen); DVBl 1995, 603 (Dresden); Stüer/Hermanns, DVBl 1998, 766 (Mainz); DVBl 2001, 1109 (München); DVBl 2004, 746 (Bremen); Stüer, DVBl 2007, 885 (Weimar); DVBl 2013, 1102, DöV 2013, 811 (Münster).

der, fügte Rennert hinzu. Zugleich setzte er sich dafür ein, die komplexen Planfeststellungsverfahren und Anlagenehmigungen in der Regel den OVG/VGH als Tatsacheninstanz zuzuweisen und die Eingangszuständigkeit des BVerwG in der Tendenz erheblich zurückzufahren oder sogar gänzlich zu streichen. Die prinzipale Normenkontrolle nach § 47 VwGO solle auf sämtliche untergesetzliche Normen des Bundes- und Landesrechts erweitert und die Entscheidung darüber ebenfalls in die Hand der OVG/VGH gelegt werden.

Zugleich sprach sich der höchste deutsche Verwaltungsrichter in der Tendenz für eine Rückkehr zum früheren Berufungsrecht aus. Die Beschränkung der Berufung auf geltend gemachte Sach- und Rechtsgründe sei abzulehnen. Auch das Berufungsgericht solle die Möglichkeit haben, die Sache bei Fehlern in der Vorinstanz an diese zurückzuverweisen. Das müsse auch im Asylrecht gelten. Die Revision sollte weiterhin eine Rechtsprüfung am Maßstab des Bundes- und Unionsrechts ermöglichen. Bei übereinstimmenden landesrechtlichen Regelungen könnte er sich auch eine Erweiterung der revisionsrechtlichen Klärung von rechtsgrundsätzlich bedeutsamen Fragen des Landesrechts vorstellen.

Dem aktuellen Berufungszulassungsrecht in §§ 124, 124a VwGO stellte Rennert kein gutes Zeugnis aus. Ein Berufungsverfahren sei nur dann entbehrlich, wenn die Berufung offensichtlich keine Aussichten auf Erfolg habe. Ein gesondertes Zulassungsverfahren als Zwischenverfahren sei entbehrlich. Zugleich können revisionsrechtlich relevante Fragen auf den Leipziger Richtertisch weitergereicht werden. Soweit ein Revisionszulassungsgrund dargelegt werde, müsse sich das Tatsachengericht (OVG/VGH) damit in einer zu begründenden Entscheidung auch befassen. Ebenso habe die Verfahrensrevision weiterhin ihre Berechtigung. Ein stärkeres Augenmerk müsse wohl auch auf das Vorlageverfahren zum EuGH gelegt werden, wenn die gerichtliche Entscheidung von einer Auslegung des Unionsrechts abhängt.

In der Tendenz stimmte auch RA & FAVwR Prof. Dr. Thomas Mayen (Bonn) mit der Zielrichtung überein, den dreistufigen Gerichtsaufbau zu stärken und die Rechtsschutzmöglichkeiten nicht zu sehr einzuschränken. Ein zweistufiger Instanzenzug mit nur einer Tatsacheninstanz müsse daher auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben. Die Revisionsinstanz müsse in derartigen Fällen verstärkt Aufgaben der Richtigkeitskontrolle im Einzelfall übernehmen. Das Berufungsverfahren sei wieder an die früheren Regelungen der zulassungsfreien Berufung anzugleichen. Jedenfalls empfehle es sich, das Modell des § 522 Abs. 2 ZPO auch in das Verwaltungsprozessrecht zu übernehmen. Es müsse auch die Möglichkeit eröffnet werden, vom OVG/VGH aus in das Nichtzulassungsbeschwerdeverfahren durchzustarten. Auch die revisionsrechtliche Kontrollmöglichkeit landesrechtlicher Regelungen sollten erweitert werden. Das Eilverfahren in der zweiten Instanz solle nicht auf die geltend gemachten Gründe begrenzt werden. § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO sei daher zu streichen, forderte der Präsident des Deutschen Juristentages.

Die unterbreiteten Vorschläge stießen in der von OVG-Präsident Joachim Buchheister (Berlin) geleiteten Diskussion

überwiegend auf breite Zustimmung. Das galt auch für die eindringliche Forderung von Rennert, den Verwaltungsgerichten in asylrechtlichen Eilverfahren die Möglichkeit einzuräumen, die Beschwerde wegen grundsätzlicher Bedeutung oder Divergenz zuzulassen.

2. Schulische Inklusion

Die Schule ist heute wohl auch nicht mehr das, was sie früher einmal war. Handfeste Probleme konnten in der Nachkriegszeit, so wird von den älteren Semestern berichtet, noch dadurch gelöst werden, dass Mädchen und Jungen nicht gemeinsam die Schulbank drückten oder die katholischen und evangelischen Schüler auf verschiedenen Schulen unterrichtet wurden. Nicht nur an altsprachlichen Gymnasien gab es dem Vernehmen nach vielfach die unausgesprochene Übung, die Schüler aus gutem Hause in die Elite-Klasse A zu schicken, während die Arbeiterkinder, wenn sie überhaupt das Glück hatten, eine höhere Schule besuchen zu dürfen, in die Klasse B oder gar C abgeschoben wurden. Schon das Schulgeld war hier vielfach eine unüberwindbare Barriere für den Besuch einer höheren Schule.

An die Stelle dieser Auswahlkriterien sind heute andere Probleme getreten. Nicht nur die Flüchtlingswelle hat den Anteil der Schüler mit Migrationshintergrund in die Höhe schnellen lassen. Viele Schüler können kein Wort Deutsch – von den Eltern ganz zu schweigen. Schüler aus bildungsfernen Familien mit Hartz IV-Finanzausstattung können sich in den normalen Schulalltag nicht integrieren, selbst wenn sie es wollten. Vielfach ist die Hauptschule zur Restschule geworden, in der sich lernschwache Schüler mit einem hohen Ausländeranteil in den Klassen versammeln. Das wird wohl auch nicht wirklich besser, wenn diese Schüler in einer Gesamtschule untertauchen.

Eine weitere Gruppe macht nicht nur der Lehrerschaft Sorge. Es sind Schüler mit einem Handicap, die einer besonderen Förderung bedürfen – einer Förderung, die ihnen aber vielfach schon wegen der fehlenden finanziellen Mittel nicht zuteil wird. Durch die Ratifizierung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (BRK) hat sich die Bundesrepublik Deutschland u.a. dazu verpflichtet, das Inklusionsprinzip für Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen im Schulwesen umzusetzen. Die Länder haben diese Verpflichtung mittlerweile durch die Anpassung der einschlägigen Bestimmungen erfüllt. Dabei ist kein Land dem radikalen Ansatz der BRK gefolgt. Vielmehr gibt es nach wie vor besondere Einrichtungen (»Förderschulen«) mit einem besonderen Förderbedarf.

Die Probleme fangen damit im Schulalltag und den sich damit verbindenden Rechtsfragen allerdings erst so richtig an, machte Prof. Dr. Johannes Rux klar. Wird dabei das Handicap als Korrekturstelle zu sehr einbezogen, ist durch die konsequente Umsetzung des Inklusionsprinzips am Ende das Fundament des gegliederten Schulsystems in Frage gestellt. Um die Vergleichbarkeit von Bildungsabschlüssen sicherzustellen, müssen Abweichungen von den allgemeinen Leistungsanforderungen auch nach außen deutlich gemacht werden (»Notenschutz«), machte der Tübinger Hochschullehrer klar. Inklusion sei wohl auch nur

mit einer entsprechenden Schulfinanzierung und durch Kooperation der Leistungsträger zu erreichen. Dies setze die Zusammenarbeit zwischen Krankenversicherungen, Sozialämtern, Jugendämtern, (kommunalen) Schulträgern, (staatlichen) Bildungsverwaltungen, Schulen und Eltern voraus. Zuständigkeitsstreitigkeiten insbesondere auch hinsichtlich der Finanzverantwortung dürften nicht auf dem Rücken der förderungsbedürftigen Kinder ausgetragen werden. Die Probleme greifen aber weit über die Inklusion hinaus und erfassen auch Schüler mit Migrationshintergrund und die Flüchtlingswelle, die in ihrer Massivität nicht nur die Schule, sondern auch die staatliche Gemeinschaft vor neue Herausforderungen stellt.

Auch acht Jahre nach Inkrafttreten der Konvention ist daher noch kein Ende der Probleme in Sicht. Das wurde auch in der anschließenden von PräsVG Manfred Koopmann (Münster) moderierten Diskussion klar.

3. Menschengerechte Zuordnung von Flüchtlingsverantwortung in Europa

Im Dubliner Übereinkommen (DÜ) ist durch völkerrechtlichen Vertrag der zuständige Staat für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft gestellten Asylantrages festgelegt worden. Der Staat, in den der Asylbewerber nachweislich zuerst eingereist ist, führt das Asylverfahren durch. Das Vertragswerk wurde am 15.06.1990 von den damals zwölf EG-Mitgliedstaaten unterzeichnet. Seit dem 01.03.2003 galt die Dublin-II-Verordnung und seit dem 19.07.2013 die Dublin-III-Verordnung, die seit dem 01.01.2014 unmittelbar anzuwenden ist. Durch vertragliche Vereinbarungen gilt das Dubliner Übereinkommen auch in den Nicht-EU-Staaten Norwegen, Island, Schweiz und Lichtenstein.

Zugleich sollte für jeden Ausländer, der auf dem Gebiet der Vertragsstaaten des DÜ einen Asylantrag stellt, die Durchführung eines Asylverfahrens garantiert werden. Es sollte aber auch verhindert werden, dass der Asylbewerber mehr als ein Verfahren im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten betreiben kann. Der dafür notwendige Informationsaustausch wird über das System EURODAC hergestellt, das europaweit über Fingerabdrücke die Identität von Asylbewerbern ermittelt. So weit die graue Theorie.

Wer die Frage nach einer menschengerechten Zuordnung von Flüchtlingen in Europa und der Funktion des Dublin-Abkommens hierbei stelle, müsse das Abkommen daran messen, inwieweit es die den über- oder gleichgeordneten Rechtsquellen entnommenen Prinzipien der Erreichbarkeit, der menschenrechtlichen Mindeststandards, der Rücksichtnahme auf Verbindungen und der solidarischen Lastenteilung erfülle, erläuterte Prof. Dr. Anna Lübke. Das Erreichbarkeitsprinzip besage, dass der Staat, dem jemand zugewiesen wird, für ihn auf zumutbare Weise erreichbar sein muss. Im Dublin-System sei das selten ein Problem. Dass ein Mindestmaß an Menschenrechtsschutz am Zielort der Schutzsuchenden gewährleistet sein muss (Mindeststandardprinzip), sei angesichts der Rechtsprechung des EuGH (Urt. v. 10.12.2013 – C-394/12 – NVwZ 2014, 208 – Abdullahi, nachfolgend BVerwG, Beschl. v. 19.12.2014 – 10 B 6.14 – NVwZ 2014, 1039 m. Anm. Uwe Berlit, juris-PR 2013 BVerwG 12/14 Anm. 3;

Mattias Wende DVBl 2015, 731) zwar im Grundsatz unumstritten, aber hinsichtlich der Fokussierung des EuGH auf systemische Mängel von Verfahren und Aufnahmebedingungen am Zielort doch nicht restlos geklärt.

Das Verbindungsprinzip, nach dem ein Schutzsuchender demjenigen Staat zugewiesen werden sollte, zu dem er Sonderverbindungen habe, zum Beispiel, aber nicht nur, familiärer Art (Familieneinheit, Kindeswohl), werde in der Dublin-VO derzeit nur in engen Grenzen berücksichtigt. Auch dem Effizienzprinzip, wonach – auch im Interesse der Schutzsuchenden – die endgültige Zuordnung möglichst rasch und unaufwändig geklärt werden müsse, werde faktisch kaum erfüllt. Gescheitert sei auch das Prinzip solidarischer Verteilung der Lasten der an der Kooperation beteiligten Staaten. Das solidarische Prinzip, das in den europäischen Verträgen hochgehalten wird, sei verkümmert.

Aus der Europäischen Grundrechtecharta könnten sich im Rahmen von Art. 17 der Dublin III-Verordnung zu beachtende Überstellungshindernisse ergeben. Daraus können Duldungspflichten aber auch Ansprüche auf ein Asylverfahren im Inland bis hin zur Anerkennung der Asylberechtigung folgen, machte die Fuldaer Hochschullehrerin deutlich. Sie sprach sich ferner in Abweichung von der bisher überwiegenden Rechtsprechung und gegen den Widerspruch aus dem Auditorium für eine allgemeine Einklagbarkeit der Fristenregelungen der Dublin-Verordnung auf der Grundlage des Rechts der EU aus.

In der von Marion Eckertz-Höfer (Leipzig), der früheren Präsidentin des BVerwG geleiteten Diskussion ging es vor allem darum, inwieweit die Dublin-VO ihrerseits die genannten Prinzipien eigenständig aufgenommen und gewichtet hat. Ob es dem Verwaltungsrichter gestattet ist, Ermessensspielräume unter unmittelbarem Rückgriff auf solche Prinzipien zu füllen, wurde lebhaft in Frage gestellt. Auch wurde die Reichweite der Abdullahi-Entscheidung des EuGH im Verhältnis zur einschlägigen Rechtsprechung des EGMR durchaus unterschiedlich bewertet.

Die nach dem Vortrag zunächst entstandene Sprachlosigkeit könnte daher vielleicht auch Ausdruck einer gewissen Ratlosigkeit ob der Vielfalt der im Asylrecht immer wieder festzustellenden Ansätze gewesen sein.

4. Aktuelle Probleme des Versammlungsrechts

Deutschland hat schon eine Reihe großer Demonstrationen erlebt – gegen den Vietnamkrieg etwa, den Schah-Besuch in Berlin, den Nato-Doppelbeschluss im Bonner Hofgarten, für Meinungs- und Versammlungsfreiheit am Wochenende vor dem Fall der Mauer auf dem Alexanderplatz mit etwa 500.000 Teilnehmern, gegen den G 8-Gipfel in Heiligendamm oder gegen den Fluglärm beim Bau der Landebahn Nordwest auf dem Frankfurter Flughafen oder gegen das Freihandelsabkommen TTIP in Berlin. Dabei reichen die Demonstrationen von Menschenketten, Kundgebungen, Schweigemärschen, Mahnwachen bis zu Protestaktionen wie Sitzstreiks oder -blockaden, von Einzelaktionen bis hin zu Massendemonstrationen.

Das alles ist das gute Recht der Bürger. Aber friedlich und ohne Waffen müssen sie sein, die Versammlungen (Art. 8

Abs. 1 GG). Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden (Art. 8 Abs. 2 GG). Versammlungen sind »wesentliche Elemente demokratischer Offenheit«. Namentlich in Demokratien mit parlamentarischem Repräsentationssystem und geringen plebiszitären Mitwirkungsrechten hat die Versammlungsfreiheit die Bedeutung eines grundlegenden und unentbehrlichen Funktionselements« (BVerfGE 69, 315 – Brokdorf). Sie ist – ebenso wie die Kommunikationsrechte aus Art. 5 GG – »für eine freiheitlich demokratische Grundordnung schlechthin konstituierend«, erläuterte Prof. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier die verfassungsrechtlichen Grundlagen.

Grundrechtlich geschützt ist die Durchführung von Versammlungen im öffentlichen Straßenraum und den Orten des allgemeinen öffentlichen Verkehrs (BVerfGE 128, 226 – Fraport), soweit sie der Öffentlichkeit allgemein geöffnet und zugänglich sind wie Einkaufszentren oder Flughäfen außerhalb des Sicherheitsbereichs. Dabei muss allerdings auch die Meinungsfreiheit anderer beachtet werden (BVerfGE 124, 300 – Wunsiedel), machte der Münchener Staatsrechtslehrer deutlich. Ein Versammlungsverbot zugunsten des Schutzes der öffentlichen Ordnung ist nur (ausnahmsweise) verfassungsrechtlich zulässig, wenn es sich nicht auf den Inhalt, sondern auf die am Maßstab des Art. 8 GG zu messende Art und Weise der kollektiven Meinungsäußerung bezieht, mithin der Verhinderung provokanter, aggressiver und einschüchternder Versammlungen dient, durch die ein Klima der Gewaltbereitschaft erzeugt werden soll.

Schwierigkeiten bereitet nach den Worten des ehemaligen BVerfG-Präsidenten die verlässliche Prognose, ob bei Demonstrationen mit Gewalt gerechnet werden muss. Werden Gegendemonstrationen angekündigt, gilt grundsätzlich der Prioritätsgrundsatz, d.h. die früher angekündigte Versammlung genießt Vorrang, es sei denn, dass etwa ein bestimmter Veranstaltungsort über Jahre hinweg blockiert würde. Drohen Gewalttaten als Gegenreaktion auf Versammlungen, so müssen sich diese »behördlichen Maßnahmen gegen den Störer richten« (BVerfG 69, 314 – Brokdorf).

Gerade das Wechselspiel von Demonstrationen und Gegendemonstrationen wirft schwierige Fragen der Güterabwägung auf, wurde in der von Prof. Dr. Sabrina Schönrock, Hochschule für Wirtschaft und Recht (Berlin), geleiteten Diskussion hervorgehoben. Dabei wurde als durchaus problematisch die in letzter Zeit verstärkt zu beobachtende Einflussnahme durch die Exekutive angesehen. Zumeist werde lediglich im Eilverfahren entschieden. Eine abschließende Klärung der rechtsgrundsätzlichen Fragen bleibe vielfach auf der Strecke. Das gelte auch für das BVerfG, das bisher eher selten in der Hauptsache entschieden habe.

5. Aktive Staatskommunikation in der Informationsgesellschaft – Freier Informationszugang zwischen öffentlichen und privaten Interessen

Information und Kommunikation entwickeln sich immer mehr zu Leitgesichtspunkten des Verwaltungsrechts und der Verwaltungswissenschaft. Der freie Zugang zu Infor-

mationen tritt in ein Spannungsverhältnis zu den Geheimhaltungsinteressen der öffentlichen Hand und privater Interessen. Wie viel Schutz ist hier erforderlich insbesondere im Interesse der Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, ohne den Zweck des Informationsfreiheitsrechts zu vereiteln? Inwieweit ist der Geheimnisschutz gerade notwendig, um einer dysfunktionalen Instrumentalisierung der Zugangsrechte durch wirtschaftliche Wettbewerber entgegenzutreten?

Allerdings tendiert die gängige Definition von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht selten zur Uferlosigkeit, erklärte Prof. Dr. Michael Fehling, LL.M (Berkeley) von der Bucerius Law School (Hamburg) seine Skepsis gegenüber einer zu weitgehenden Einschränkung der Informationsansprüche. Prozessual müsse der Geheimnisschutz durch ein »In camera-Verfahren« abgesichert werden, das dem materiell-rechtlichen Schutzzumfang entspricht. Die Reichweite der jeweiligen Rechtsgüter sei einer vollen gerichtlichen Kontrolle zu unterziehen. Ein Beurteilungsspielraum der Verwaltung sei nicht sach- und interessengerecht.

Die aktive Staatskommunikation in der Informationsgesellschaft, mit deren Strukturen und Grenzen sich Prof. Dr. Wolfgang Schulz vom Hans-Bredow-Institut an der Universität Hamburg befasste, ist zwar bereits teilweise rechtlich strukturiert, wie etwa durch das neue Hamburgische Transparenzgesetz, liegt aber in vielen Bereichen der praktizierten Staatskommunikation noch in einer rechtlichen Grauzone. Das zeigt etwa die Sozial-Media-Präsenz der Polizei in ihrer Medienarbeit gegenüber Presse, Funk und Fernsehern. Wenn etwa Medienvertreter zu einer spektakulären Festnahme im Morgengrauen eingeladen werden, dann scheinen hier Grenzen überschritten zu werden, die sich aus dem Persönlichkeitsschutz von Beschuldigten ergeben. Denn auch für diese gilt bis zu einer rechtskräftigen Verurteilung die Unschuldsvermutung.

Die Gebote der Sachlichkeit und Richtigkeit staatlicher Information seien auf ihre Anwendbarkeit und Praktikabilität zu prüfen, erläuterte Schulz den rechtlichen Rahmen. Zwischen rechtspolitisch gewünschter Staatskommunikation und dem Gebot der Staatsferne der Medien könne ein Spannungsfeld entstehen, das nur durch verfassungsorientierte Güterabwägung harmonisiert werden könne. Das wurde auch in der von RiOVG Hartmut Müller-Rentschler (Koblenz) geleiteten Diskussion deutlich.

6. Grenzen der städtebaulichen Verdichtung

Schon seit längerer Zeit ist ein Wandel in der Städtebaupolitik spürbar. Waren es nach der Charta von Athen die geordnete Trennung von Wohnen und Gewerbe, so treten unter dem Gebot des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden Fragen der Nutzungsmischung auf den Plan. Die städtebauliche Nachverdichtung und die Innenentwicklung sind schon seit einigen Jahren das Motto, mit dem die Stadtplanung für neue Wohn- und Gewerbekonzepte wirbt. Aber hat das nicht auch seine Grenzen? Können Wohnquartiere beliebig in frühere gewerbliche Standorte eingepflanzt werden? Muss das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme (BVerwGE 52, 122, BVerwGE 55, 359) neu definiert werden, wenn sich

auf engem Raum Wohnen und Gewerbe mischen? Oder gilt noch der Trennungsgrundsatz in § 50 BImSchG, wonach Wohnen und belastendes Gewerbe angemessen zu trennen sind und Nutzungsmischungen hierdurch ihre Grenzen finden (BVerwGE 69, 30 – Reuter II)?

Bei den Beratungen standen zwei Regelungsbereiche im Vordergrund: Bereits durch die BauGB-Novelle 2013 ist § 17 Abs. 2 BauNVO dahingehend geändert worden, dass für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung besondere städtebauliche Gründe zur Rechtfertigung der Überschreitungen der Obergrenze nicht mehr verlangt werden, sondern diese bereits zulässig sind, wenn hierfür städtebauliche Gründe vorliegen. Da allerdings jede Planung auf städtebaulichen Gründen beruhen muss, stellt sich die Frage, ob nunmehr den Gemeinden umfangreiche Handlungsfelder eingeräumt sind, eine Verdichtung zu ermöglichen. Der zweite Bereich verbindet sich mit der Überlegung, durch ein neues Baugebiet »Urbanes Gebiet« eine stärkere Nutzungsmischung zu ermöglichen. Hierzu liegt inzwischen ein Referentenentwurf des BMUB vor, der am 07.07.2016 Gegenstand einer Beteiligung der Interessenverbände war (Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt vom 16.06.2016).

Gerade in großstädtischen Ballungsräumen sollten städtebauliche Verdichtungen stärker als bisher ermöglicht werden, um den Siedlungsdruck aufzufangen und in städtebauliche und architektonisch ansprechende Lösungen zu integrieren, forderte Jacqueline Charlier. Die stellvertretende Stadtbaurätin der Bayerischen Landeshauptstadt sprach sich dafür aus, den planenden Städten und Gemeinden größere Spielräume einzuräumen, durch intelligente Lösungen die Innenentwicklung zu stärken, zugleich aber auch die erforderlichen Freiräume niveauvoll zu gestalten. Auch für eine stärkere Nutzungsmischung müsse die rechtliche Grundlage geschaffen werden. Stadtquartiere könnten sich durchaus in unterschiedlichen Erscheinungsbildern präsentieren und stadtteilgeprägte Besonderheiten aufweisen. Auch höhere Dichten und verstärkte Nutzungsmischungen müssten nicht zwingend zu einer geringeren Wohnqualität führen. Als Beispiel nannte Charlier dicht bebaute Stadtteile wie etwa Schwabing oder Heidhausen, die zugleich zu den begehrtesten Wohnvierteln in München gehören. Die strikte Einhaltung des Trennungsgebotes von Wohnen und Gewerbe oder Immissionsgrenzwerte oder Orientierungswerte der TA Lärm oder der DIN 18005 seien hier für eine Vielfalt städtebaulicher Nutzungsformen eher hinderlich.

Auch Prof. Dr. Martin Wickel, LL.M (HafenCity Universität Hamburg) setzte sich dafür ein, den Städten und Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung weitere Spielräume in den städtebaulichen Konzeptionen einzuräumen. Dies schließe Entscheidungen über die städtebauliche Dichte und hinzunehmende Immissionen mit ein.

Die Frage, ob der Gesetz- und Verordnungsgeber die Schleusen für städtebauliche Verdichtungen und Nutzungsmischungen erweitern sollte, blieb in der lebhaften, von VizePräsOVG Dr. Hans-Peter Hüsich (Weimar) moderierten Diskussion kontrovers. Vielleicht liegt der Schlüssel zur

Lösung der Probleme darin, dass nicht alle Fallgestaltungen über einen Kamm geschoren werden können. Hand aufs Herz: Vielfalt statt Konformität könnte ein Losungswort des künftigen Städtebaus sein.

7. Novelliertes Aufenthaltsrecht

Das Recht der Ausweisung von Ausländern aus dem Bundesgebiet ist zuletzt grundlegend reformiert worden, was auch den Forderungen auf den Verwaltungsgerichtstagen 2010 und 2013 entsprach. Mit den Reformen sollten auch die bestehenden Widersprüche zum Europarecht beseitigt werden. Sie folgen in weiten Teilen dem Entwurf, den die Verwaltungsrichter und Hochschullehrer Jan Bergmann und Harald Dörig im Januar 2014 gemeinsam auf den Hohenheimer Tagen zum Ausländerrecht unterbreitet haben, erläuterte VRVGH Michael Funke-Kaiser (Mannheim). Die Rechtsprechung des EuGH und des EGMR, deren Grundsätze bislang nur richterrechtlich in das nationale Recht integriert waren, habe nunmehr zu einer Systemänderung des deutschen Ausweisungsrechts geführt. Die von der europäischen Rechtsprechung geforderte individuelle Prüfung jedes Einzelfalls werde nunmehr generell durch das der Behörde eingeräumte Erschließungsermessen ermöglicht. Der Erlass einer Ausweisungsverfügung setze die Feststellung voraus, dass im Sinne von § 53 Abs. 1 AufenthG eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, die freiheitliche demokratische Grundordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland besteht. Auch bei Vorliegen der allgemeinen Tatbestandsvoraussetzungen der vorgenannten Norm müsse eine derartige Gefahr konkret vorliegen und eine entsprechende Prüfung erfolgen. Das Europarecht fordere grundsätzlich die uneingeschränkte richterliche Kontrolle.

In der von VPräsOVG Prof. Dr. Hans Alexy (Bremen) geleiteten Diskussion wurde die Kodifizierung des bisherigen Richterrechts als Transparenzgewinn begrüßt. Zu neuen Problemen werde wohl der EuGH das letzte Wort sprechen.

8. Neuausrichtung des beamtenrechtlichen Konkurrentenstreitverfahrens

Beamtenrechtliche Konkurrentenklagen verfügen zwar über eine lange Tradition, haben aber in Aktualität und Schärfe durchaus zugenommen. Inzwischen haben sie auch den Streit um die Besetzung von Richterstellen erreicht. Selbst solche der obersten Bundesgerichte sind davon nicht mehr ausgenommen. Prominente Beispiele wie die derzeit vom BVerfG »groß zugestellte« Verfassungsbeschwerde – 2 BvR 2453/15 – zeigen dies. Das alles hat natürlich zwei Seiten. Der gewählte Bewerber möchte möglichst bald die Insignien seines Amtes erhalten, der Konkurrent dies möglichst lange verhindern, um am Ende selbst die höheren Weihen zu erhalten. Dies alles kann allerdings die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung auf eine harte Probe stellen. Denn über längere Zeit unbesetzte Dienstposten wirken sich nachteilig auf ein effektives Verwaltungshandeln aus. Aber wer soll in diesem mehrpoligen Verhältnis zwischen dem designierten Bewerber, seinem Konkurrenten und der Verwaltung eigentlich den Vorrang erhalten? Welche Verzögerungen in dem Bewerber-

streit können ohne Schaden für eine effektive Verwaltung noch hingenommen werden?

RA Dr. Christian Bracher (Bonn) sprach sich dafür aus, die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung jedenfalls dort als vorrangig anzusehen, wo ein effektiver Rechtsschutz des unterlegenen Bewerbers auch noch durch eine nachträgliche Streitentscheidung gewährt werden kann. Es sei zu erwägen, dem Verwaltungsgericht die Befugnis zur Entscheidung aufgrund summarischer Prüfung im Funktionsinteresse der Körperschaft ausnahmsweise zu eröffnen, um die Blockade der Besetzung funktionsbezogener Ämter zu vermeiden, bei denen die Funktionsübertragung die Ernennung voraussetzt, erläuterte der Beamtenrechtler seine Vorstellungen.

Der Grundsatz der Ämterstabilität bildet nach den Worten von RiBVerwG Dr. Markus Kenntner (Leipzig) eine wichtige Säule im Gebäude der öffentlichen Verwaltung. Zugleich sind allerdings auch die Rechte der Konkurrenten zu wahren. Mit der Auswahlentscheidung wird festgelegt, wem das ausgewählte Amt verliehen wird, sofern eine Ämtervergabe stattfindet und andere Ernennungshindernisse nicht entgegenstehen. So gesehen stellt die Auswahlentscheidung einen Verwaltungsakt mit Drittwirkung dar, der über die Bewerberverfahrensansprüche aller Bewerber entscheidet. Hiergegen kann der unterlegene Bewerber Widerspruch und bei Anordnung des Sofortvollzuges einen Antrag auf Wiederherstellung der aufchiebenden Wirkung des Widerspruchs beantragen (§§ 80a Abs. 3, 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Der Antrag ist erfolgreich, wenn die Auswahlentscheidung des Dienstherrn die Rechte des Bewerbers nach Art. 33 Abs. 2 GG verletzt und seine Auswahl bei der erneuten Entscheidung ernstlich möglich ist, erläuterte der Bundesrichter.

Um die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu stärken, überlegte der Arbeitskreis in der von VRiBVerwG Ulf Domgörgen (Leipzig) geleiteten Diskussion, zwischen dem zu vergebenden höheren Statusamt und dem damit verbundenen Funktionsamt zu trennen. Das Funktionsamt kann dann auch während des Konkurrentenstreits besetzt werden, der dabei erlangte Bewährungsvorsprung wird jedoch gegenüber dem Mitbewerber nicht berücksichtigt. Diese bisher nicht in Betracht gezogene »Ausblendung« der in dem höheren Funktionsamt erlangten Kenntnisse und Fähigkeiten soll durch eine entsprechende Anwendung einer Vorschrift in der Bundeslaufbahnverordnung, in der die fiktive Fortschreibung von Beurteilungen geregelt wird, ermöglicht werden.

9. Elektronischer Rechtsverkehr

Der Richterarbeitsplatz ist bereits heute einer tiefgreifenden Veränderung unterworfen. Waren es früher Federkiel und Prägiesiegel, so ist an deren Stelle schon heute die moderne Informationstechnologie getreten. Nach und nach wird auch die elektronische Akte an die Stelle der Papierakte treten und die mechanische Schreibmaschine wie Alteisen ausgemustert. Auch die Kommunikation innerhalb des Gerichts aber auch mit den Verfahrensbeteiligten wird sich grundlegend ändern. Hierfür legt das Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs die rechtlichen Grundlagen. Es eröffnet Chancen zu einer ergonomischen Verbesserung der

richterlichen Arbeitsmöglichkeiten, die von PräsiLG Dr. Ralf Köbler (Darmstadt) beschrieben wurden. Ziel des Gesetzes ist eine rechtssichere elektronische Kommunikation mit den Gerichten und nicht zuletzt die elektronische Führung der Akten. Ein solches Arbeiten bringt eine durchgehende Veränderung der gerichtlichen aber auch anwaltlichen Arbeit mit sich. Zugleich sind damit auf Dauer aber auch zahlreiche Vorteile verbunden: Die Akten sind permanent für alle Beteiligten verfügbar. Aufwändige Suche und lange Transport- und Wegezeiten entfallen. Mehrere Personen können Dokumente gemeinsam bearbeiten. Es kann sichergestellt werden, dass nur Berechtigte ein Dokument einsehen und bearbeiten können.

Eine optimale Nutzung der elektronischen Möglichkeiten, die dann auch zu einer entsprechenden Akzeptanz bei den Nutzern führt, setzt allerdings voraus, dass die elektronische Akte nicht nur Abbild der Papierakte ist. Die Aktenführung sollte eine der elektronischen Akte angepasste Struktur erhalten und hierdurch vor allem Sortier- und Strukturmöglichkeiten bieten, die zugleich mit externen Fachinformationssystemen und Rechtsprechungs- und Gesetzessammlungen vernetzt sind. Hierzu bedarf es allerdings eines erheblichen Umdenkens, einer entsprechenden Schulung des Personals und eines verstärkten Einsatzes finanzieller Mittel, machte Köbler deutlich.

Auch auf die Anwaltschaft kommen erhebliche neue Herausforderungen zu. Neben den erforderlichen Signaturkarten und -geräten sind auch digitale Muster für die Kommunikation mit dem Gericht sinnvoll, erläuterte Köbler. Es empfehle sich, den Vortrag der Parteien strukturell aufeinander abzustimmen und hierdurch die Sichtung und Bearbeitung des Streitstoffes auf elektronischem Wege zu vereinfachen. Das alles wird wohl nur in einer mittel- und langfristigen Perspektive gelingen. Zugleich stelle sich die Frage, warum die elektronische Signatur auf einen so hohen digitalen Verschlüsselungssockel gestellt werde, während für den Abschluss von Verträgen oder die Abgabe von Willenserklärungen etwa eine einfache Email ausreichen könne.

Trotz einiger gelegentlich spürbaren Skepsis wurde in der von VRiBVerwG Prof. Dr. Uwe Berlit (Leipzig) moderierten Diskussion das Engagement erkennbar, sich den neuen Herausforderungen mutig zu stellen und hierdurch eine effektive Zusammenarbeit von Gerichten und Anwaltschaft voranzubringen.

10. Rechtsschutz im Hochwasserschutzrecht

Die verschiedenen Hochwasserereignisse, deren Ursache nicht selten auch mit dem Klimawandel in Zusammenhang gebracht werden, hat vor allem im WHG 2010 den Gesetzgeber auf den Plan gerufen. Durch die Ausweisung von Überschwemmungsgebieten und ein Bündel weiterer Planungen und Maßnahmen soll bis in die Bauleitplanung und die Zulässigkeit von Vorhaben hinein ein verbesserter Hochwasserschutz erreicht werden. Die Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2007 über die Bewertung und das Management und die Bewertung von Hochwasserrisiken (Hochwasserrichtlinie) enthält hierfür einen Rahmen, der inzwischen in innerdeutsche Regelungen umgesetzt ist.

Zentrales Regelungsinstrument des WHG für den vorsorgenden Hochwasserschutz und zur Umsetzung der Hochwasserrichtlinie sind die festzusetzenden Überschwemmungsgebiete und das in ihnen geltende spezielle Rechtsregime, erläuterte RÄin Dr. Siegrid Wienhues (Hamburg). Soweit die Länder davon Gebrauch gemacht haben, können Rechtsverordnungen mit der Normenkontrolle nach § 47 VwGO angefochten werden. Es stellen sich jedoch noch eine Reihe ungeklärter Fragen: Kann bereits gegen die vorläufige Sicherstellung Rechtsschutz gesucht werden? Gibt es einen solchen auch gegen faktische Überschwemmungsgebiete? Können einzelne oder Verbände Hochwasserschutzmaßnahmen einfordern?

In einer Grundsatzentscheidung hat das BVerwG inzwischen geklärt, dass die Ausweisung neuer Baugebiete in Bauleitplänen oder sonstigen Satzungen nach § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG nicht schon dann gegeben ist, wenn lediglich eine Gebietsart eines bisher bereits ausgewiesenen Baugebietes geändert wird (BVerwG, Urt. v. 03.06.2014 – 4 CN 6.12 – BVerwGE 149, 373 = DVBl 2014, 1392, Stüer/Garbrock, 1396 = NVwZ 2014, 1377, Christoph Külpmann, jurisPR-BVerwG 19/2014 Anm. 4 – Cochem). Auch bei der Einzelzulassung von baulichen Anlagen in Überschwemmungsgebieten stellen sich Abgrenzungsfragen, die noch der Klärung harren, machte Wienhues deutlich. Viele Fragen des Hochwasserschutzes sind allerdings noch ungeklärt, wurde auch in der von RA Prof. Dr. Peter Nisipeanu (Schwerte) geleiteten Diskussion betont.

11. Neujustierung der Demokratie

Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volk durch Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe in der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt (Art. 20 Abs. 2 GG). Die Demokratie hat eine lange Tradition. Schon vor mehr als 2.500 Jahren gab es in den griechischen Stadtstaaten Grundlagen dieser Staatsform, die sich bis heute erhalten hat. Aber ist der demokratische Staat nicht heute mehr denn je Gefährdungen ausgesetzt, die sich in einer zerklüfteten Parteienlandschaft, einer zunehmenden Parteienverdrossenheit, einer Abkehr des Bürgers von der staatlichen Gemeinschaft und einem Rückzug zu einer wachsenden Verinselung verdeutlichen? Ist die Demokratie als allgemein hochgelobte Staatsform eigentlich noch das, was sie früher einmal war, oder bedarf sie einer generellen Runderneuerung? Stuttgart 21, frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, mehr direkte Einflussnahmen einer zunehmend engagierten Öffentlichkeit oder größere Transparenz des politischen Entscheidungsgeflechts sind dazu die Stichworte.

Prof. Dr. Margarethe Schuler-Harms von der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg sah mehrere Themenbereiche, die das Begreifen für die gewandelte Problemstellung wecken. Ausländer sowie Kinder und Jugendliche werden als potentiell Wahlvolk in den Blick genommen. Die Repräsentation der Wähler ist aufgrund einer vielfach niedrigen Wahlbeteiligung, durch die zu geringe Aufstellung von Frauen in Parteilisten oder im Falle von großen Koalitionen durch eine zahlenmäßig leichtgewichtige Opposition geschwächt. Auf der Ebene der Länder und der Gemeinden wird eine stärkere plebiszitäre Mitwirkung durch Elemente

einer direkten Demokratie gefordert. Dass die angebotenen Lösungen dem gewachsenen Problembewusstsein noch nicht ebenbürtig sind, wurde auch in der von dem Vorsitzenden des Ortsausschusses RiOVG Heinz Albers (Hamburg) geleiteten Diskussion deutlich.

12. Wissensgenerierung im Verwaltungsprozess

»Im Verwaltungsprozess dominieren die Akten, nicht die Fakten« oder »Quod non in actis, non est in mundo«, wissen erfahrene Prozessrechtler. Diese Erkenntnis gilt nicht nur für den Verwaltungsprozess, sondern wohl für das Prozessieren generell. Wie kommt eigentlich der Richter zu seinen Erkenntnisquellen? Warum ist im Verwaltungsprozess die Beweiserhebung so selten? Welche Bedeutung haben die fachkundigen Behörden und der Sachverständige im Verwaltungsprozess? Entscheiden sie zugleich auch für den Verwaltungsrichter? Hat der nicht immer auf gleicher Augenhöhe fachkundige Bürger gegenüber der übermächtig erscheinenden Behörde und der Fachverwaltung eigentlich noch eine Chance? Ist nicht auch der Vorhabenträger mit seiner nicht selten aufgestellten ganzen Phalanx von Gutachtern und Sachverständigen in einem unschlagbaren Vorteil? Herrscht eigentlich noch Waffengleichheit zwischen Behörde und Bürgern? Welche Bedeutung hat da noch der Amtsermittlungsgrundsatz? Hat nicht der Amtsarzt oder Tierarzt, der aus seiner Fachkunde einen bestimmten Sachverhalt attestiert, ähnlich wie ganz allgemein die »Götter in Weiß« eine Allmacht, gegen die der einfache Bürger machtlos ist?, fragte bereits Moderator RiBVerwG Helmut Petz in seinem Eingangsreferat zum Auftakt der Beratungen. Ist eigentlich für den Richter der Akteninhalt entscheidend, selbst wenn er bei einer Ortsbesichtigung etwas Anderes sieht? Wie kommen eigentlich die Fakten in die Akten oder haben sie darin, wenn sie nicht schon zu Olims Zeiten deren Bestandteile sind, nichts zu suchen?

Prof. Dr. Annette Guckelberger wies auf die aktive Rolle der Verwaltungsrichter hin, über den Amtsermittlungsgrundsatz die Wissensgenerierung im Verwaltungsprozess zu fördern. Dies könne über zahlreiche Instrumente geschehen (Hinzuziehung von Beteiligten, Zeugen, Sachverständigen oder Urkunden). Das könne auch eine stärkere interdisziplinäre Zusammenarbeit erfordern, die inzwischen auch vom BVerfG anerkannt ist (BVerfG, Beschl. v. 12.01.2016 – 1 BvL 6/13 – NJW 2016, 700 zur Zulässigkeit von Partnerschaftsgesellschaften von Rechtsanwälten mit Ärzten und Apothekern).

Auch bei unionsrechtlich vorgeprägten Sachverhalten könne eine verstärkte Wissensgenerierung erforderlich werden – etwa, wenn der EuGH effektivere Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Öffentlichkeit oder der anerkannten Verbände verlangt (EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14 – DVBl 2015, 1514 m. Anm. Stüer/Buchsteiner, 1518 – Vertragsverletzungsverfahren), erläuterte die Saarbrücker Hochschullehrerin.

In der lebhaften Diskussion stand vor allem die von Diskussionsleiter Petz bereits in seinen einleitenden Bemerkungen aufgeworfene Frage im Vordergrund, ob das traditionelle Verständnis des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens noch das erforderliche Gleichgewicht zwischen Behörde und individuell Betroffenen wahrt oder dieses Verhältnis zu Lasten des Bür-

gers und zugunsten der Verwaltung in eine Schiefelage geraten ist. VRiOVG Prof. Dr. Max-Jürgen Seibert (Münster) unterbreitete dazu den Vorschlag, eine unabhängige gutachterliche Fachkompetenz einzuführen, die mit einer besonderen Neutralität ausgestattet, unabhängig und allseits anerkannt in schwierigen fachlichen Fragen das Gericht beraten könne. Die gerichtliche Praxis binde vielfach bereits jetzt die Fachbehörden mit ein, deren Rat für das Gericht eine wichtige Entscheidungshilfe sei.

Auch andere Diskussionsteilnehmer verwiesen auf die Bedeutung des fachlichen Meinungsbildungsprozesses. Die Behörde sei gut beraten, wenn sie sich in ihrer Entscheidung an der Auffassung der Fachverwaltung orientiere. Weiche sie davon ab, habe sie durchweg schlechte Karten. Denn wenn nicht einmal die Vorgaben der Fachverwaltung eingehalten würden, dann stünden die Ampeln für das Projekt zumeist auf »rot«.

13. Die Auswirkungen neuer IT-Entwicklungen in den Gerichten auf die Arbeit der Richter – die europäische Perspektive

Die fortschreitende Entwicklung von Informationstechnologie und deren Einführung in der Justiz mit den damit einhergehenden Veränderungen des Arbeitsplatzes beschäftigt Richterinnen und Richter europaweit. Der von der Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter (VEV) ausgerichtete englischsprachige Arbeitskreis befasste sich in thematischer Anknüpfung an den Arbeitskreis 6 mit den Entwicklungen, dem Stand der Einführung und Erfahrungen in Frankreich, Estland und Finnland. Zudem wurde die Sichtweise der Kommission für Effektivität in der Justiz des Europarates – CEPEJ – zum Thema präsentiert. In Einführungsvorträgen von Referenten aus den genannten Ländern und des CEPEJ wurde die Diskussion durch RiVG Tallin Daimar Liiv (Estland), RiinOVG Helsinki Hannelore Klemettinen (Finnland), VRiOVG Nancy Bernard Even (Frankreich) und Referent an der Juristischen Fakultät Paris, Harold Epineuse (Frankreich) grundgelegt. Die Moderation lag in den Händen von VRVG Dr. Ralf Höhne (Münster).

14. Datenschutz im Spannungsfeld von Freiheit und Sicherheit

Zum Abschluss des Juristenkongresses hatten die Veranstalter zu einer Podiumsdiskussion geladen, in deren Zentrum der Datenschutz im Spannungsfeld von Freiheit und Sicherheit stand. Darüber debattierten Präsident des Bundesamts für Verfassungsschutz, Hans-Georg Maaßen, sowie Hamburgs Datenschutzbeauftragter Johannes Caspar. Mit von der Partie waren die Bundestagsabgeordneten Patrick Sensburg (CDU) und Konstantin von Notz (Grüne) sowie die Geschäftsführerin der Teramark Technologies GmbH, Yvonne Hofstetter.

Angesichts der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus verlangte Verfassungsschutzpräsident Hans-Georg Maaßen neue Kompetenzen für seine Behörde. Die Befugnisse der 70er und 80er Jahre seien nicht mehr ausreichend für die inzwischen entstandene internationale Bedrohung, erläuterte Maaßen die grundlegend veränderte Lage. Man könne nicht Holzgewehre verteilen aber eine Arbeit mit modernen Instrumenten erwarten.

15. Von Hamburg nach Hessen

Und am Ende des durch den Ortsausschuss mit RiOVG Heinz Albers, RiinOVG Anne Groß und Pressesprecher RiOVG Dr. Andreas Lambiris (Hamburg) in Vorbereitung und Durchführung hochprofessionell begleiteten Juristentreffens zog Seegmüller ein durchaus positives Fazit: »Die Tagung war ein großer Erfolg. Die Referate und die lebhaften Diskussionen haben gezeigt, dass die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zentrale gesellschaftliche Themen betrifft. Die Richterinnen und Richter der Verwaltungsgerichte kennen die sich hieraus ergebende Verantwortung«. Das nächste Treffen der Verwaltungsjuristen wird im üblichen dreijährlichen Turnus vom 15. bis 17.05.2019 in Darmstadt stattfinden. Auch musikalisch hatte Hamburg durch das Ensemble »Die Geheimräte« Maßstäbe gesetzt, die in der Tradition der Verwaltungsgerichtstage auch in der hessischen Wissenschaftsstadt mit mehr als 40.000 Studierenden und einem Zentrum des Jugendstils mit der von Großherzog Ernst Ludwig im Jahre 1899 eingerichteten Künstlerkolonie auf der Mathildenhöhe gewiss aufgegriffen werden.

Buchbesprechungen

Peter Graf Kielmansegg, Wohin des Weges, Europa? 2015. 163 S. br. EUR 29,00. Nomos, Baden-Baden. ISBN 978-3-8487-1966-2.

Der vorliegende Band vereinigt sechs, nur zum Teil schon vorher veröffentlichte Beiträge des renommierten Mannheimer Politologen, die thematisch die Sorge um den sachgerechten Fortgang der europäischen Integration verbindet. Zur inhalt-

lichen Ausrichtung wird gefragt, ob sich die Union zu viel vornimmt und wie es mit der Währungsunion weitergehen soll. Institutionell stehen die demokratische Struktur, die Zahl der Mitglieder und die Achtung des Rechts im Fokus.

Hinter allem steht die Einschätzung, dass die europäische Integration in Deutschland ein von einem Elitenkonsens getragenes Projekt sei, dessen Probleme zu wenig (S. 8 f.), und