

71. Deutscher Juristentag in Essen

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

Deutsche Juristentage haben Tradition. Seit Gründung des DJT im Jahre 1860 in Berlin treffen sich die Juristen alle zwei Jahre, um aktuelle rechtspolitische Themen zu besprechen und Politik, Gesetzgebung, Rechtsprechung, Wissenschaft und Verwaltung vielfach in die Form von Empfehlungen gekleidete Ratschläge für die jeweilige Tagesarbeit zu übermitteln. Das Juristentreffen versteht sich als unabhängiges Sprachrohr des ganzen Juristenstandes.

Wenn aus Recht Unrecht wird – Über die Verantwortung der Juristen für die Herrschaft des Rechts

Genau 50 Jahre nach dem 46. DJT wurde das Treffen in der Zeit vom 13. bis 16.09.2016 wieder in Essen ausgerichtet. Und auch zum 71. DJT begannen die Beratungen wiederum mit einer Sonderveranstaltung im Anschluss an die Essener Beratungen 1966 mit dem Thema »Probleme der Verfolgung und Ahndung von nationalsozialistischen Gewaltverbrechen«. Jener Veranstaltung wird auch heute noch zeit- und rechts-historische Bedeutung beigemessen. Der DJT griff damals gegen viele Widerstände in der ausklingenden Nachkriegszeit eine Frage auf, die nicht nur viele Juristen tief gespalten hatte.

Unter der Moderation von RA Prof. Dr. Thomas Mayen (Bonn), dem Präsidenten des 71. DJT, diskutierten die BGH-Präsidentin Bettina Limperg (Karlsruhe), die Rechtsprofessoren Dr. Dres. h.c. Bernd Rütters (Konstanz) und Dr. Christoph Safferling (Erlangen-Nürnberg) sowie der Theologieprofessor Dr. Dr. h.c. Richard Schröder (Berlin).

Ausgangspunkt war die Frage, inwieweit es für die Justiz und die Juristen im Dritten Reich eine Handlungsalternative gegeben hätte. »Es wäre wohl mehr Widerstand möglich gewesen«. Diese deutlichen Worte fand Bernd Rütters bereits zu Beginn der Debatte. Er belegte seine These mit dem Fall des späteren Mitbegründers der Aktion Sühnezeichen Lothar Kreysing, einem Vormundschaftsrichter aus Brandenburg, der 1940 in einem Brief an das Reichsjustizministerium als einziger Richter die Euthanasiamorde anprangerte (»ein Führerwort schafft kein Recht«), dafür jedoch weder hingerichtet noch interniert wurde.

Nach den Worten von Bettina Limperg haben zwar einige der Richter gehadert, waren aber dennoch an vielen Unrechtsentscheidungen aktiv beteiligt. Als Beispiel nannte sie den letzten Reichsgerichtspräsidenten Erwin Bumke. Er habe bereits 1933 gezweifelt, dann jedoch eine wesentliche Rolle in der NS-Justiz gespielt, bevor er in seinem Abschiedsbrief kurz vor dem Sturz des NS-Regimes festhielt, dass ein Schicksal kommenden Juristen eine Lehre sein solle.

Breiten Raum nahm auch die Frage nach der Kontinuität der juristischen Eliten ein. Weitgehend waren es nach Ansicht der Experten dieselben Akteure, die sich in der bundesdeutschen Justiz nach 1945 wiederfanden. Deutlich wurde dies insbesondere durch die Ergebnisse einer bislang noch nicht veröffentlichten Studie, die Christoph Safferling als Mitglied der vom BMJV eingesetzten unabhängigen Wissenschaftlichen

Kommission in den letzten vier Jahren durchführte. Im damaligen Amtssitz des Bundesjustizministeriums in der Bonner Rosenberg hatten 1957 drei von fünf Führungspersönlichkeiten eine deutliche NS-Vergangenheit. Diese personelle Kontinuität habe mehr oder minder zu einem einvernehmlichen Schweigen geführt, wie es Bernd Rütters deutlich formulierte.

Auch heute könne es politische und wirtschaftliche Herausforderungen und Entwicklungen geben, die Juristen anfällig werden lassen könnten. Richard Schröder empfahl vor dem Hintergrund eigener Erfahrungen in der DDR, das Problem aufmerksam weiter zu verfolgen – »dranzubleiben und die Stimme zu erheben«, wobei er auf Tendenzen etwa in der Türkei und in Ungarn verwies. Bettina Limperg bestätigte diese Aufgabe und berichtete darüber, dass sie gegenüber ihren gleichrangigen Gesprächspartnern in Ungarn deutliche Worte finde. Die Erfahrungen lehrten, dass auch radikale politische Stimmen in Deutschland aufmerksam wahrgenommen werden müssten. Denn unter dem Begriff »Demokratie« werde sehr Unterschiedliches verstanden und lasse auch Raum für negative Entwicklungen. Rütters wies auf die zentrale Aufgabe und die große Verantwortung der Juristen und insbesondere der Gerichte hin. Die Auslegung des Rechts durch die Juristen dürfe nicht zu einem Einfallstor für Rechtsanwendungen werden, die sich von Gesetz und Recht entfernen und Unrechtsstaaten ermöglichen oder gar legitimieren.

Zuvor war der Kongress mit einer Eröffnungsansprache von DJT-Präsident Thomas Mayen und Grußworten vom Bundesminister der Justiz und für Verbraucherschutz Heiko Maas, dem Justizminister des Landes NRW Thomas Kutschaty (MdL) und dem Oberbürgermeister der Stadt Essen Thomas Kufen eröffnet worden.

Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem Einfluss des Unionsrechts – Umfang des Verwaltungsrechtsschutzes auf dem Prüfstand

Vor allem durch verschiedene Entscheidungen des EuGH ist das deutsche System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes etwas ins Wanken geraten. Die Rechtsschutzmöglichkeiten der Verbände sind gestärkt aus dem vor allem europarechtlichen Schlagabtausch hervorgegangen. Die Präklusionsregelungen sind zu einem Teil auf der Strecke geblieben. Die Schutznormtheorie hat die Donnerschläge vom Luxemburger Kirchberg eigentlich noch recht gut überstanden (EuGH, Urt. v. 07.01.2004 – C-201/02 – DVBl 2004, 370 – Delena Wells; Urt. v. 25.07.2008 – C-237/07 – Slg. 2008, I-6221 – Janicek; Urt. v. 12.05.2011 – C-115/09 –

* Zu den Deutschen Juristentagen der Vorjahre Stüer, DVBl 1986, 1140 (56. DJT Berlin); DVBl 1990, 1333 (58. DJT München); DVBl 1992, 1415 (59. DJT Hannover); DVBl 1994, 1283 (60. DJT Münster); DVBl 1996, 1243 (61. DJT Karlsruhe); DVBl 1998, 1211 (62. DJT Bremen); DVBl 2000, 1672 (63. DJT Leipzig); DVBl 2002, 1598 (64. DJT Berlin); DVBl 2005, 90 (65. DJT Bonn); DVBl 2014, 1433 (70. DJT Hannover), vgl. auch <http://www.djt.de>. Juristentage fanden außerhalb der heutigen Grenzen Deutschlands auch in Danzig (1910), Innsbruck (1904), Posen (1898), Salzburg (1876, 1928), Stettin (1888), Straßburg (1889) und Wien (1862, 1912) statt.

DVBl 2011, 757 – Trianel; Urt. v. 07.11.2013 – C-72/12 – DVBl 2013, 1597 m. Anm. *Stüer/Stüer*, DVBl 2013, 1601 – Altrip; Urt. v. 08.03.2011 – C-240/09 – Slf2011, I-1255 m. Anm. *Berkemann*, DVBl 2011, 1253 – slowakischer Braunbär; Urt. v. 24.11.2011 – C-404/09 – Kommission/Spanien – kantabrischer Braunbär Alto Sil; Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14 – DVBl 2015, 1514 m. Anm. *Stüer/Buchsteiner*, 1518, *Berkemann*, DVBl 2016, 205 Vertragsverletzungsverfahren EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland). Vor diesem Hintergrund befasste sich die öffentlich-rechtliche Abteilung mit dem Funktionenwandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit und auch mit der Frage, ob eine Neuorientierung sich auf das Umweltrecht begrenzen oder auch andere öffentlich-rechtliche Rechtsbereiche erfassen müsse.

Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz hatte die Schutznormtheorie bereits in seinem umfangreichen Gutachten mit Hinweis auf die Primärschutzfunktion der Verwaltungsgerichte, Individualinteressen zu sichern, verteidigt und sich gegen eine allgemeine Interessentenklage ausgesprochen. Auch dürfe die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht zu einem allgemeinen Reparaturbetrieb der Verwaltung werden. So gesehen könnten Verbandsklagen allenfalls eine punktuelle Ergänzung sein, dürften aber nicht den Individualrechtsschutz aus dem Systemmittelpunkt drängen. Deshalb sei von einem Verbandsrechtsschutz dort abzusehen, wo durchsetzbare subjektive Rechte zur Verfügung stehen. Erforderlich sei vielmehr ein strukturelles Vollzugsdefizit, das gerade auf der mangelnden gerichtsförmigen Klagbarkeit gründet. Das Verwaltungsprozessrecht muss Konflikte in einer bunten Vielfalt unterschiedlicher Rechtsgebiete bewältigen. Statt durch abstrakte Einheitsbildung im Rahmen der VwGO sollte auf Sonderbedürfnisse des Fachrechts primär durch gegenständlich begrenzte sondergesetzliche Regelungen (Referenz: UmwRG, AsylG, TKG) reagiert werden, fügte der Bonner Staatsrechtslehrer hinzu.

Nach wie vor dient der Verwaltungsprozess zuvörderst dem Schutz materieller subjektiv-öffentlicher Rechte, erläuterte auch *Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert* (Leipzig/Freiburg) den nach wie vor bestehenden Kern des deutschen Rechtsschutzsystems und fügte hinzu: Das Modell der Verletztenklage sollte nicht aufgegeben werden.

Anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbänden sollte allerdings ein Klagerecht gegen jede staatliche Entscheidung eingeräumt werden, die dem Anwendungsbereich der UVP-RL oder der IVU-RL unterfällt. Der Verband sollte damit eine Verletzung derjenigen Vorschriften des objektiven Rechts rügen dürfen, zu deren Schutz er nach seiner Satzung gegründet und anerkannt wurde. Vergleichbare Klagerechte könnten nach Auffassung des BVerwG-Präsidenten anerkannten Verbänden oder Ombudtsleuten auf anderen Rechtsgebieten (etwa dem Datenschutzrecht) eingeräumt werden, wenn das subjektive Rechtsschutzsystem vergleichbare strukturelle Kontrolldefizite aufweist oder Unionsrecht dies gebietet. Zugleich sollte das gerichtliche Verfahren allerdings durch bindende Klage-, Klagebegründungs- und Rechtsmittelfristen strukturiert werden. Die Bundesregierung solle darauf hinwirken, dass die materielle Präklusion auch im Verwaltungsverfahren – unter der Voraussetzung auskömmlicher Vortragsfristen im Verwaltungsverfahren – im Unionsrecht wieder zugelassen

wird. Auch sollte für das verwaltungsgerichtliche Verfahren eine Klagebegründungsfrist von 4 Monaten eingeführt werden. Eine unabhängige staatliche Gutachtenstelle für Umwelt und Naturschutz sollte das Planfeststellungs- und Gerichtsverfahren mit allerdings nicht bindenden Fachgutachten begleiten.

Auch RA *Prof. Dr. Martin Beckmann* (Münster) sprach sich dafür aus, die grundsätzliche Beschränkung der Klagerechte auf die jeweils eigenen Rechte beizubehalten. Dieses Modell sei allerdings bei unionsrechtlichem Bedarf durch eine bereichsspezifische Vollkontrolle behutsam zu ergänzen. Bei Verbandsklagen könnten durchaus höhere Anforderungen an die Mitwirkungslasten als bei Privatklägern gestellt werden. Ob über die Missbrauchsklausel des EuGH eine Begrenzung des Prozessstoffes gelinge, sei durchaus zweifelhaft. Zugleich riet der Planungsrechtler dem Gesetzgeber, nicht durch unbestimmte Rechtsbegriffe Unklarheiten zu produzieren, die erst in mehreren Jahren durch die Gerichte geklärt werden könnten. Die gesetzgeberische Einräumung von Beurteilungs- und Ermessensspielräumen könne davon unberührt bleiben. Nicht nur aus Gründen der Erhaltung der Arbeitsfähigkeit der Gerichte sei es empfehlenswert, die verwaltungsgerichtliche Nachprüfung auf den fristgerechten Vortrag der Prozessparteien zur Begründung der von ihnen angekündigten Anträge zu beschränken. Die Festsetzung des Streitwerts solle behutsam im Sinne einer auskömmlichen Erstattungsmöglichkeit der tatsächlich angefallenen, nicht selten sehr hohen Kosten angehoben werden.

Die EU besitzt keine allgemeine Kompetenz für das Prozessrecht und kann nur bereichsspezifische Rechtsvorgaben erlassen. Weil diese oft auf Kompromissen beruhen, ist die Bildung einheitlicher Maßstäbe schwierig, erläuterte *Prof. Dr. Annette Guckelberger* (Saarbrücken). Zugleich sprach sie sich dafür aus, sich ausreichend Zeit zu nehmen, über die Implementierung unionsrechtlicher Rechtsschutzvorgaben über die bestehenden VwGO-Normen oder deren Modifizierung nachzudenken. Es empfehle sich, dabei auch das Zivilprozessrecht mit einzubeziehen. Auch wenn mancher das Unionsrecht als Störfaktor für das innerstaatliche Recht empfindet, könne das Unionsrecht sinnvolle Lernprozesse anstoßen. Zugleich riet *Annette Guckelberger* der EU zu einer entsprechenden Zurückhaltung bei der Vorgabe von Rechtsschutzmöglichkeiten für die Mitgliedstaaten. Deutschland sollte seine Möglichkeiten nutzen, auf europäischer Ebene und zugleich durch nationale Gesetze darauf hinzuwirken.

Die Frage nach der Ausgestaltung des Rechtsschutzes wird häufig mit dem Label »europäisches gegen deutsches Modell« versehen, so der Gutachter *Klaus Ferdinand Gärditz* zum Auftakt der *Diskussion*. Bei näherer Betrachtung verlaufen die Grenzen allerdings fließend. Es gebe zwar viele Einflüsse des Europarechts, die allerdings eher als Denkanstöße zu verstehen seien. Der Kern des deutschen Verwaltungsprozessrechts sei derweil unangetastet und Funktionswandel nicht erkennbar.

Auch *Klaus Rennert* relativierte die Unterschiede in der EU. So habe der »intensive Austausch zwischen den höchsten Gerichten Frankreichs und Deutschlands« gezeigt, »dass die französische Interessentenklage dem deutschen Modell in vielen Belangen durchaus ähnlich ist, allein wird die Konst-

ruktion stärker über das Prozessrecht als das materielle Recht wahrgenommen«.

Martin Beckmann wandte hingegen ein, es könne der Eindruck eines »Bürgerrechts« entstehen, mit dessen Hilfe der Einzelne sich zum Schutz vor allgemeinen Ungerechtigkeiten berufen fühlen könnte. Durchaus Zustimmung fand seine Forderung, den Gesetzgeber anzuhalten, die dritttschützende Wirkung einer Norm eindeutig zu regeln. *Klaus Rennert* bezeichnete dies als »Idealvorstellung«. Er gab zugleich zu bedenken, dass ein »Maß an Unvollkommenheit den Vorteil einer entsprechend flexiblen Rechtsordnung« habe und den Gesetzgeber von einer ständigen Anpassungspflicht entlaste. Es müsse genauer überlegt werden, an welcher Stelle konkrete gesetzgeberische Formulierungen erforderlich sind.

OVG- und FG-Präsident *Prof. Dr. Michael Sauthoff* (Greifswald), sprach sich allerdings für klare Verantwortungen von Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung aus, die nicht in einem Niemandsland enden dürften. »Wenn sowohl bei der Verwaltung als auch bei den Gerichten ein Mangel an Fachwissen besteht, darf dies nicht alsbald einen Stillstand der Rechtsentwicklung zur Folge haben.«

Der Vorsitzende des Bundes Deutscher Verwaltungsrichterrinnen und Verwaltungsrichter *Dr. Robert Seegmüller* (Berlin/Leipzig) sah die Klagemöglichkeit für Verbände durchaus kritisch. Sie berge die Gefahr, dass Verbände für individuell Betroffene vor Gericht ziehen, ohne dass dies in deren Sinne sei. Eine solche »aufgedrängte Bereicherung« sei zu verhindern. Auch *Ferdinand Gärditz* sprach sich dafür aus, benachteiligte Rechtsträger nicht zu entmündigen.

Zum Abschluss der Debatte richtete Abteilungsvorsitzender *Prof. Max-Jürgen Seibert* (OVG Münster) den Blick noch einmal auf die Frage, inwiefern Verfahrensverstöße – etwa bei der Aufstellung von Bebauungsplänen – zur Aufhebung der Pläne führen sollten. Hier müssten auch die Rechte der Bauherren und Investoren berücksichtigt werden. *Rennert* sah darüber hinaus viele Praxisfälle, in denen die Verfahrensfehler ohne Auswirkungen auf die Sachentscheidung bleiben. Das dürfe nicht zur Planaufhebung führen.

Die Beratungsergebnisse schlugen sich auch in entsprechenden *Beschlussempfehlungen* nieder: Die Abteilung war mit großer Mehrheit der Auffassung, dass kein allgemeiner Systemwechsel veranlasst ist, sondern nur in einzelnen, wenigen Rechtsgebieten (insbesondere Umweltrecht) ein erhöhter, vom EU-Recht ausgehender Reformdruck besteht. Das in Deutschland auch durch Art. 19 Abs. 4 GG abgesicherte subjektive Rechtsschutzsystem ist nicht durch ein objektives Kontrollsystem – etwa im Sinne der französischen Interessenklage – abzulösen.

Mehrheitlich befürwortet wurden aber begrenzte Ergänzungen des subjektiven Rechtsschutzmodells durch objektive Kontrollinstrumente. Diese solle bei einer besonderen Rechtfertigung nur bereichsspezifisch erfolgen. So sollten Verbandsklagen dort vorgesehen werden, wo der Rechtsschutz strukturelle Kontrolldefizite aufweist. Dies sei insbesondere im Umweltrecht der Fall. Im Übrigen (z.B. Datenschutz- oder Tierschutzrecht) wurde hierüber im Einzelnen kontrovers diskutiert. Es sollte aber kein Sonderprozessrecht

für Verbandsklagen eingeführt werden; Verbandsklagen und Individualklagen sollten vielmehr – schon aus praktischen Gründen – nicht auseinanderlaufen.

Ein weiterer Schwerpunkt war der Umfang der gerichtlichen Kontrolle. Kontrollvoraussetzung ist, dass der Gesetzgeber – insbesondere auch bei Umsetzung von Unionsrecht – seiner Konkretisierungsverantwortung gerecht wird. Daher forderte die Abteilung in mehreren Beschlüssen, dass es einer hinreichenden materiellen Regelungsdichte bedarf, um die Rechtsanwendung transparent und kontrollierbar zu halten. Dies betrifft z.B. die Frage, wann die Verwaltung über einen Beurteilungsspielraum verfügt oder wann eine Norm (insbesondere eine Verfahrensvorschrift) dem Einzelnen ein subjektives öffentliches Recht einräumt.

Der Systementscheidung für den subjektiven Rechtsschutz korrespondiert ein grundsätzlicher Anspruch auf gerichtliche Vollkontrolle, wurde mehrheitlich beschlossen. Eine hohe Kontrolldichte ist danach ein rechtsstaatlicher Eigenwert. Am Anspruch auf Vollkontrolle soll daher auch in komplexen Gebieten, wie z.B. dem Umwelt-, Wirtschaftsverwaltungs- oder Regulierungsrecht, grundsätzlich festgehalten werden.

Insbesondere in Umweltrecht stößt die gerichtliche Aufklärung allerdings bisweilen an ihre Grenzen, weil es um komplexe naturwissenschaftliche Fragen geht, hinsichtlich derer Gerichten regelmäßig der eigene Sachverstand fehlt.

Hierzu hat die Abteilung im Anschluss an *Klaus Rennert* einen wegweisenden Vorschlag unterbreitet: Durch Bundesgesetz sollte eine staatliche Gutachtenstelle für Umweltschutz auf Bundesebene eingerichtet werden, die institutionell unabhängig ist und deren Mitglieder sachlich unabhängig sind. Aufgabe der Gutachtenstelle soll es sein, entweder selbst Sachverständigengutachten mit erhöhter Validität zu erstatten oder die Validität anderer Sachverständigengutachten zu überprüfen. Diese Gutachten sollen das Gericht zwar nicht binden, aber eine erhöhte Beweiskraft und Legitimität haben.

Der EuGH hat im Oktober 2015 die Präklusion im Umweltrecht für unionswidrig erklärt. Danach hatte derjenige sein Klagerecht verwirkt, der im Verwaltungsverfahren keine Einwendungen erhoben hatte. Die Abteilung hat nun vorgeschlagen, dass der Gesetzgeber zur Kompensation eine innerprozessuale Präklusion einführt: Wer im Umwelt- und Planungsrecht nicht innerhalb einer viermonatigen Klagebegründungsfrist seine Argumente vorträgt, soll im weiteren gerichtlichen Verfahren mit verspätetem Vortrag ausgeschlossen sein. Auf eine mögliche Verzögerung des Prozesses soll es dabei nicht mehr ankommen. Auf diese Weise wird verhindert, dass aus dem Prozess eine »unendliche Geschichte« wird. Auch das hatte *Klaus Rennert* in seinem Eingangsreferat bereits empfohlen.

In der anspruchsvollen, spannenden und stets fair geführten Diskussion zeigte sich insgesamt, dass von der ganz überwiegenden Mehrheit nicht eine Revolution des grundsätzlich bewährten und international anerkannten deutschen Verwaltungsprozessrechts, sondern lediglich eine begrenzte Reform – sozusagen ein aus dem europäischen Eisenbahnrecht bekanntes Recast mit Augenmaß befürwortet wird.

Brexit – Herausforderung für Europa

Das britische Wählervotum für den Brexit hat in Europa in der öffentlichen Diskussion bereits heute tiefgreifende Spuren hinterlassen und so lag es nahe, dass sich auch der DJT in einer Sonderveranstaltung mit diesem Thema befasste. Auf dem Podium in der Essener Grugahalle diskutierten *Sylvie Goulard*, französische Abgeordnete des Europäischen Parlaments, *Dr. Werner Hoyer*, Präsident der Europäischen Investitionsbank, und der Europarechtler *Professor Dr. Dr. h.c. Ingolf Pernice* (Humboldt-Universität Berlin). Die zahlreichen Teilnehmer erlebten eine äußerst anregende und informative Diskussion, die von *Dr. Reinhard Müller* (Frankfurter Allgemeine Zeitung) moderiert wurde.

(Ursachen der britischen Entscheidung). Moderator *Reinhard Müller* eröffnete die Veranstaltung mit der Frage nach den Ursachen der britischen Entscheidung vom 23.06.2016. *Werner Hoyer* stellte ein weit verbreitetes »Vertrauensloch« hinsichtlich der Europäischen Union fest. Es fehle derzeit ein klares Bekenntnis, auch deutscher Politik, zugunsten Europas. Diese Rhetorik »wider einen europäischen Bürokratismus« müsse dringend aufhören. Deutsche Politik könne nicht erst die Abschaffung der Glühbirne auf europäischer Ebene initiieren und vorantreiben, sodann aber der EU die Kritik in die Schuhe schieben. Vielmehr müsse man »den Bürgern Europa wieder stärker erklären, um Vertrauen zu schaffen.«

Auch die französische Europaabgeordnete *Sylvie Goulard* erinnerte an die Verantwortung Frankreichs und Deutschlands. »Kleinkariertheit und ein Mangel an Visionen« hätten entscheidend zur bestehenden Verunsicherung hinsichtlich der EU beigetragen. Dies fand bei *Ingolf Pernice* durchaus Zustimmung. Enttäuscht zeigte er sich aber vor allem, dass beim Referendum in Wahrheit innenpolitische Fragen im Vordergrund gestanden hätten. Hier wäre »mehr Ehrlichkeit« am Platz gewesen; *Nigel Farage* und *Boris Johnson* hätten eine »irre Form der Irreführung« vollführt.

Bei allen Podiumsteilnehmern stärkte der Brexit zugleich die Vorbehalte gegenüber Formen direkter Demokratie. *Sylvie Goulard* bescheinigte den Parlamenten »durchaus eine besondere Weisheit«. Sie seien gegenüber Populismus weniger anfällig. Für *Ingolf Pernice* ist noch nicht ausgemacht, dass »die Deutschen auf die Populisten nicht reinfallen würden.« Er stehe der Forderung nach Volksentscheiden auf Bundesebene seit dem Brexit noch skeptischer gegenüber. *Sylvie Goulard* nahm hier auch die Medien in der Pflicht: Eine differenziertere Berichterstattung sei Voraussetzung für eine direkte Demokratie.

»Rücktritt vom Austritt«? Hinsichtlich der nun anstehenden Entwicklung betonte *Sylvie Goulard*, die britische Regierung habe »nicht wirklich eine Ahnung hinsichtlich der Entwicklung der kommenden Jahre.« Was in Großbritannien passiert sei, sei kein Ausdruck direkter Demokratie, sondern ein Spiel von Populisten mit dem Zorn der Bürger. Gegebene Versprechen würden nicht eingehalten.

Nach den Worten von *Ingolf Pernice* hätten die Briten gehofft, »erst zu verhandeln und dann den Antrag zu stellen.« Darauf lasse sich Brüssel aber nicht ein. Er sei daher »äußerst skeptisch, ob es am Ende überhaupt zum Brexit kommt.« Diesen hält *Sylvie Goulard* hingegen für unumgänglich.

Erkläre Großbritannien nicht bald den Austritt, stehe die EU vor einer »mindestens dreijährigen Phase der Unsicherheit«, betonte auch *Werner Hoyer* und lenkte den Blick auf die wirtschaftlichen Folgen. Für eine Bankinstitution wie die Europäische Investitionsbank, die auf das Vertrauen des Kapitalmarktes angewiesen ist, sei die bestehende Situation »unerträglich.« Auf London kämen derweil große Herausforderungen zu, insbesondere müssten alle Handelsverträge neu ausgehandelt werden. Zugleich sah *Werner Hoyer* im Brexit aber eine »große Chance« für eine neue Selbstvergewisserung.

(Eine Zukunft für die EU)? Einig war sich die Runde, dass die Europäische Union auch ohne Großbritannien unbedingt erhalten und fortentwickelt werden muss. *Ingolf Pernice* lenkte den Blick auf die EU als Wertegemeinschaft und warnte davor »die EU als Friedensprojekt zu gefährden«. *Werner Hoyer* nahm demgegenüber stärker wirtschaftliche Fragen in den Blick. Die Union sei hier »Ausdruck des Versuches zwei Prinzipien in Einklang zu bringen: Subsidiarität und Solidarität.« In Zeiten der Globalisierung könne Europa nur bestehen, wenn es seine Märkte noch stärker integriert und eine Wahrnehmung als Einheit im Ausland fördert: »Wir brauchen mehr Europa.«

Der verbreiteten Kritik an der EU sprachen die Podiumsteilnehmer demgegenüber keine Berechtigung zu. Die populäre These eines Demokratiedefizits der EU treffe nicht zu, so *Ingolf Pernice*. Demokratie funktioniere in einem supranationalen Verband nun einmal anders als auf Gemeinde- oder Kreisebene. Auch störe er sich am Begriff des »Eliteprojekts.« Dies lenke davon ab, dass »jeder Einzelne für dieses Europa mitverantwortlich sei.« Aus der Unionsbürgerschaft folgten nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten. Dies sah auch *Sylvie Goulard* so und warb zum Abschluss noch einmal nachdrücklich für ein stärkeres Eintreten für die europäische Idee. In der Essener Grugahalle stieß dies auf nachhaltige Zustimmung.

Flüchtlingskrise in Europa – Krise des Rechts?

»Wir schaffen das.« Dieser Ausspruch der Kanzlerin im September 2015 spaltet inzwischen die Nation. Was für den einen eine Selbstverständlichkeit ist, entpuppt sich für andere geradezu als politischer Bumerang. In der Schlussveranstaltung des 71. Deutschen Juristentages wurde in einer lebhaften Diskussion die europäische Flüchtlingskrise erörtert. Die Moderation übernahm der Juristentags-Präsident *Thomas Mayen*. Auf dem Podium diskutierten mit *Katherina Lump*, die Vertreterin des UNHCR aus Berlin, der Richter des Bundesverfassungsgerichts *Dr. Ulrich Maidowski*, Bundesinnenminister *Prof. Dr. Thomas de Maizière* und der Geschäftsführer des niedersächsischen Landkreistags *Professor Dr. Hubert Meyer*.

Thomas Mayen erinnerte zu Beginn der Diskussion an die Worte von Bundesinnenminister *Thomas de Maizière*, der im Januar 2016 sagte, dass der starke Zuzug das Land vor Herausforderungen gestellt habe, »wie es sie seit der unmittelbaren Nachkriegszeit nicht mehr gegeben hat.« Themen der Flüchtlingskrise seien die Unterbringung, die Versorgung und die Verpflegung. Diese hätte der Bund, die Länder und die Kommunen ohne die große Zahl an Helfern nicht bewältigen können. Zurzeit gehe die Zahl der Antragstellungen auf 220.000 Fälle zurück. Fraglich bleibt jedoch, »ob die Zahlen

tatsächlich zurückgehen oder ob wir nur eine Atempause erleben«, so *Thomas Mayen*.

(Kontrollverlust oder Vollzugsdefizit)? *Thomas Mayen* zufolge ist die Flüchtlingskrise auch eine »Krise des Rechts«: »Die Zuständigkeitsverordnung nach Dublin III ist vollends funktionslos geworden.« Demnach stelle sich nun die zentrale Frage, wie mit dem »Versagen des Dublin Systems« umzugehen sei. Wie der Staat, die Europäische Union und auch der Rechtsstaat selbst die Ordnung zurückgewinnen könne, bleibe offen.

Thomas Mayen richtete die erste Frage an *Thomas de Maizière* (CDU): »Hat das Recht seine Steuerungskraft verloren oder droht es sie zu verlieren - Teilen Sie diese Auffassung?« Dieser antwortete mit einem ganz klaren »Nein«. Es sei nicht Aufgabe des Rechts, die Steuerung zu übernehmen. Das Recht habe nur eine Begrenzungs- und Ordnungsfunktion. Viel wichtiger sei »der freie Wille der Menschen und nicht das Recht.«

Weiterhin erläuterte er den Unterschied zwischen einem Kontrollverlust und einem Vollzugsdefizit. Als Beispiel nannte er dabei die alltäglichen Geschwindigkeitsüberschreitungen: »Viele Menschen fahren schneller als 50 km/h im Ort. Ist das schon als ein Kontrollverlust oder Vollzugsdefizit des Staates anzusehen?« *Thomas de Maizière* sprach sich gegen eine »Hysterisierung von Begriffen« aus, weil ein Kontrollverlust etwas »Normales« sei.

(Registrierung von Flüchtlingen). Beim Thema Registrierung von Flüchtlingen sprach er das EASY-System des BAMF an – eine IT-Anwendung zur Erstverteilung der Asylbegehrenden auf die Bundesländer- »Dieses System ist nicht auf Namen bezogen. Das war und ist Rechtslage.« Innerhalb des Schengen-Raums, habe man bewusst darauf verzichtet, genau wissen zu wollen, wer die jeweiligen Grenzen übertritt. Dies sei technisch und rechtlich nicht erlaubt gewesen, so *Thomas de Maizière*. »Das war eine Rechtslücke des Systems.« Nach seiner Ansicht habe »der deutsche Staat - im Vergleich zu anderen Ländern - sowohl auf kommunaler wie auch auf Landes- und Bundesebene alles sehr gut gemacht.« Und das bei allen »Holprigkeiten« und bei einer unvorbereiteten Rechtslage.

Hubert Meyer fügte hinzu: »Es ist eine deutsche Mentalität, alles groß zu reden.« Er betonte jedoch, dass nicht das Schengener Abkommen die unübersichtliche Lage in Deutschland herbeigeführt habe. Vielmehr »hat die Verwaltung den Überblick verloren.« Man habe nicht gewusst, wie man auf die Menschenströme reagieren sollte, sodass viele der Flüchtlinge in Unterkünften untergebracht werden mussten, die nicht dafür ausgelegt gewesen seien. Folglich sehe er darin einen »Kontrollverlust«. Die »eklatante Krise der zuständigen Behörden bei Abarbeitung der bevorstehenden Sachverhalte« sei als ein Vollzugsdefizit anzusehen. Die Situation sei »vollkommen auseinandergedriftet«. Seiner Ansicht nach würden die Ereignisse wie die Silvesternacht in Köln oder die Auseinandersetzungen in Bautzen das Vertrauen der Bevölkerung in den Rechtsstaat »psychologisch erschüttern«.

Ulrich Maidowski hielt die Begriffe Kontrollverlust und Vollzugsdefizit für »Parolen«, die man so nicht pauschalisieren könne. Als Richter habe er Schwierigkeiten, Recht am nationalen und europäischen Recht zu messen, weil man nur

schwer feststellen könne, welches davon gelte. Zur Ausgangsfrage bekundete er aber ganz deutlich: »Das Rechtssystem hat seine Steuerungskraft nicht verloren.« Viele Fragen seien allerdings noch ungeklärt, die erst noch vom EuGH entschieden werden müssten. Das Dublin System sei ein »Schön-Wetter-System«. Man könne nicht die Last auf Eingangsstaaten abladen, weil es schlicht unfair« sei. Nicht der Flüchtling, sondern der Mensch dahinter müsse im Vordergrund stehen. Es bedürfe mehr Flexibilität und man müsse unabhängig von der Herkunft eines Flüchtlings »den Einzelfall individuell sehen und richtig entscheiden.« Diese Vorgehensweise sei gefährdet, wenn man Richtern nicht die Zeit gebe, sich richtig zu entscheiden. Bei Änderungen des Asylrechts, bedürfe es Regelungen »die auch etwas bringen«. Die gegenwärtige Rechtslage sei »nicht wirklich praxisrelevant.« *Katherina Lumpp* fügte hinzu: »Es ist weniger eine Krise des Rechts als eine Krise der Verantwortungsverteilung – auch auf internationaler Ebene.«

(Verteilungssystem). Einig war sich die Runde darüber, dass die bestehende Rechtslage eine unzumutbare Situation für die Empfangsstaaten darstelle und nur durch eine Teilung der Verantwortlichkeit ein zufriedenstellendes Flüchtlingsrecht gewährleistet werden könne.

Der Bundesinnenminister befürchtete, dass sich für das Verteilungssystem innerhalb der Union keine Mehrheit erzielen lasse. Selbst wenn es zu einem solchen System kommen sollte, bleibe dennoch »eine große Last bei den Erstaufnahmeländern.« Fraglich sei auch, wie man dieses System praktisch realisieren solle: »Wer soll entscheiden, wo der einzelne Flüchtling leben soll?« Die Bildung bestimmter Kriterien für eine solche Verteilung stelle dennoch eine große Herausforderung dar. Deshalb wolle er das gegenwärtige Registrierungsverfahren beibehalten. Die beste Lösung sei zu verhindern, »dass kriminelle Schleusergruppen darüber entscheiden, wer zu uns nach Europa kommt.« Dies müsse anhand des Kriteriums »Schutzbedarf« bestimmt werden. *Hubert Meyer* hob noch einmal die sich steigende Unzufriedenheit innerhalb der Gesellschaft hervor: »In der Bevölkerung ist die Akzeptanz für die Schutzbedürftigkeit signifikant zurückgegangen.«

(Obergrenzen und völkerrechtliche Aspekte). *Ulrich Maidowski* hielt auch die Thematik der »Obergrenzen« für eine bloße »Parole«. Es sei problematisch, solche Obergrenzen überhaupt durchzusetzen und Personen an der Grenze abzuweisen. Insgesamt sei die »Diskussion ziemlich überflüssig«.

Hubert Meyer sprach sich demgegenüber nochmals deutlich für eine Begrenzung aus: »Die Kommunen brauchen begrenzende Mechanismen«, sonst sei der Ansturm nicht aufzuhalten.« Er meinte jedoch, dass eine Obergrenze das falsche Signal an Flüchtlinge aussende. Es könnte der Eindruck entstehen, »schnell handeln zu müssen, um auch noch in Deutschland aufgenommen werden zu können.« Die Erfahrungen des letzten Jahres hätten gezeigt, »dass alle Mechanismen des EU-Rechts für die nächsten Jahre praktisch nicht erfolgreich sein werden.«

Auch *Thomas de Maizière* war der Ansicht, dass Obergrenzen einen gewissen »Sogeffekt« ausüben können. *Katherina Lumpp* argumentierte dabei aus völkerrechtlicher Sicht. Dort sei eine Obergrenze »nicht vorgesehen, weil die Genfer Konvention auf dem Schutzgedanken des »non-refoulement«-

Prinzips« basiere. Eine willkürlich festgelegte Zahl könne diskriminierende Wirkung haben. Auch durch das Abkommen mit der Türkei »darf nicht der Eindruck entstehen, dass Europa keine Flüchtlinge mehr aufnimmt und diese denken, dass für sie nun ein anderer Staat zuständig ist.«

(Integrationsgesetz). In der Diskussion wurde schließlich das am 25.05.2016 verabschiedete Integrationsgesetz in den Blick genommen. Der Zusammenhalt der Gesellschaft soll durch Integrationsketten gestärkt, Flüchtlingen Perspektiven für einen Neustart eröffnet und so eine bessere Bleibeperspektive ermöglicht werden. Auf die Frage von *Thomas Mayen*, ob das Integrationsgesetz auf kommunaler Ebene eine spürbare Verbesserung erzielt habe, entgegnete *Hubert Meyer*: »Das Gesetz ist ein Schritt in die richtige Richtung. Berlin darf aber keinesfalls glauben, damit alles Notwendige getan zu haben.«

An den drei Themenbereichen der Wohnsitzauflage, der Sprachförderung sowie der Integration entbrannte eine lebhafte Diskussion. Die im Gesetz vorgeschriebene Wohnsitzauflage ist aus der Sicht von *Hubert Meyer* zu begrüßen, lässt aber Flexibilität vermissen. Werden die Flüchtlinge gleichmäßig auf das Landesgebiet verteilt, könne hierdurch wegen des vor allem in Großstädten wie München oder Stuttgart bestehenden Wohnraummangels ein erhebliches Chaos verursacht werden. *Katherina Lumpp* stimmte unter dem Verweis, dass die Genfer Flüchtlingskonvention grundsätzlich die freie Wohnsitzwahl vorsehe und eine Ausnahme hiervon nur unter engsten Voraussetzungen zuließe, gegen eine Wohnsitzauflage. *Thomas de Maizière* verteidigte das Gesetz, indem er auf die vielseitigen Ausnahmetatbestände verwies, die § 12a schon jetzt vorsehe. Denn gerade diese Regelung »sei integrationspolitisch geboten«.

Als Vehikel für eine erfolgreiche Integration nannten die Beteiligten zum einen spezifische Integrationsmodalitäten und zum anderen die Sprachförderung. *Thomas de Maizière* lobte die Bemühungen des BAMF, das die Sprachförderung nunmehr bundeseinheitlich gestalte. Nur so könne letztlich eine gute Bleibeperspektive gewährleistet werden.

Bezüglich der Integrationsmaßnahmen meldete *Hubert Meyer* Bedenken an, wie sinnvoll es sei, Flüchtlinge von vornherein in die sechsmonatige wirtschaftliche Unterstützung durch

Arbeitslosengeld einzugliedern, weil der überwiegende Teil danach nahtlos Arbeitslosengeld II nach dem SGB II beziehe.

Die Podiumsteilnehmer waren sich einig, dass sich die Integrationsaufgabe nicht nur an Neuankömmlinge wende, sondern auch an bereits in Deutschland wohnhafte Migranten. *Ulrich Maidowski* warnte vor der Gefahr, dass »die fast integrierte Schicht durch die Neuankömmlinge verdrängt« werden könne. Und *Katherina Lumpp* fügte hinzu: »Eine erfolgreiche Integration kommt ohne hinreichende Integration auf dem Arbeitsmarkt nicht aus.«

Von Essen nach Leipzig

Hinter den Kulissen des Juristentages stellten unter Führung von Generalsekretär des DJT RA *Dr. Andreas Nadler* (Bonn) und der in ihrem Informationswert nicht zu überbietenden Pressestelle RA *Martin W. Huff* (Köln) und RiOLG Dr. Georg Gebhardt (Celle), das Gelingen des Juristenkongresses sicher und sorgten dafür, dass die schätzungsweise etwa 30 m hohe Papiersäule mit durchaus vorzeigbarem Hochhausformat, noch so ganz nebenbei während des Kongresses ihre Leser fand. Während der Tagungswoche waren rund 230 Mitarbeiter, davon 140 Rechtsreferendare und Studenten sowie 36 Schreibkräfte, im Einsatz. Verantwortlich für den reibungslosen Ablauf des Juristentages waren acht Tagungsleiter, die zum Teil seit langen Jahren ehrenamtlich den größten europäischen Rechtskongress mitprägen.

Die etwa 2.500 Teilnehmer zwischen 18 bis über 90 Jahren und ihre Begleitpersonen konnten neben den Beratungen 80 verschiedene Programmpunkte in und um die Ruhrmetropole wahrnehmen. Inzwischen freuen sich die Juristen bereits auf ihre Wanderschaft nach Leipzig. Sie werden sich dort in der Zeit vom 25.09. bis 28.09.2018 unter Leitung des als Vorsitzender der ständigen Deputation und damit als Nachfolger von *Thomas Mayen* gewählten DJT-Präsidenten *Prof. Dr. Mathias Habersack* (Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht und Unternehmensrecht der Ludwig-Maximilians-Universität München) bei möglichst ebenso strahlendem Herbstwetter und gewiss wiederum gut gelaunt an einem Ort versammeln, zu dem sie sich bereits im Jahre 2000 zum 63. DJT getroffen hatten (*Stürer*, DVBl 2000, 1672).

71. Deutscher Juristentag in Essen

Beschlüsse in der Abteilung: Öffentliches Recht

I. Grundsätzliches

1. Verfassungsrechtlich garantierter Kern des deutschen Verwaltungsprozesses ist der Schutz materieller subjektiv-öffentlicher Rechte. Dieser Schutzauftrag entspricht Art. 47 Grundrechte-Charta und der Rechtsprechung des EuGH (angenommen 36:0:0).

2. Eine auf Individualrechtsschutz austarierete Klagebefugnis sichert die Primärfunktion der Verwaltungsgerichte, wirksamer Schutzschild des Einzelnen gegen die öffentliche Gewalt zu sein, und ist daher beizubehalten. Die Interessentenklage als allgemeines Modell empfiehlt sich nicht (angenommen 38:0:0).

3. Ergänzungen des Individualrechtsschutzes um objektive Kontrollverfahren bedürfen einer besonderen rechtfertigenden Begründung (angenommen 38:0:1) und sollten bereicherspezifisch erfolgen (angenommen 37:5:0).

4. Subjektive Rechte sind in der Regel nur dort materiell gerechtfertigt, wo individuelle Betroffenheiten in Rede stehen. Ansprüche privater Kläger auf Durchsetzung von Kollektivinteressen sollten vermieden werden (angenommen 39:0:1).

5. Die Schutznormtheorie ist hinreichend flexibel, um auch ein weites Verständnis subjektiver Rechte zu bewältigen (angenommen 39:0:2).

6. Deutschland sollte das subjektive Rechtsschutzmodell rechtsvergleichend und rechtspolitisch (insbesondere im Rahmen der europäischen Rechtsetzung und in der Prozessvertretung vor dem EuGH) offensiv vertreten. angenommen (37:1:3).

II. Zugang zu Gericht

7. Individuelle Betroffenheiten sind nicht auf den Bereich der Gefahrenabwehr beschränkt. Auch Vorschriften zur Risiko- und Gefahrenvorsorge können Individualrechtsschutz vermitteln. Der Gesetzgeber sollte dies in den jeweiligen Fachgesetzen klarstellen (angenommen: 37:2:0).

8. Soweit die Einführung einer objektiven, nicht kontradiktorischen Feststellungsklage für erforderlich gehalten wird (z.B. im Datenschutzrecht im Anschluss an die Safe-Harbor-Entscheidung des EuGH), sollte dies bereichsspezifisch erfolgen (angenommen: 37:2:3).

9. An dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Klagebefugnis (vgl. § 42 Abs. 2 VwGO) und Begründetheitsprüfung (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 Satz 1 VwGO) ist festzuhalten (angenommen 41:0:0).

10. a) Anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbänden sollte vom Gesetzgeber ein Klagerecht gegen jede staatliche Entscheidung eingeräumt werden, die dem Anwendungsbe- reich der UVP-Richtlinie oder der IVU-Richtlinie (IE-Richtlinie) unterfällt (angenommen: 25:10:7).

b) Der Verband sollte die Verletzung derjenigen Vorschriften des objektiven Rechts rügen dürfen, zu deren Schutz er nach seiner Satzung gegründet und anerkannt wurde (angenommen: 31:4:7).

11. Vergleichbare Klagerechte für anerkannte Verbände kommen in anderen Rechtsgebieten nur ausnahmsweise in Betracht, wenn der Rechtsschutz strukturelle Kontrolldefizite aufweist (angenommen 35:2:5).

Es bedarf einer allgemeinen Rahmenregelung zur Verbandsklage in der VwGO (z.B. in einem besonderen Abschnitt) (angenommen 26:14:1).

12. Es sollten jedoch keine prokuratorischen Verbandsrechte eingeführt werden. Vielmehr sollten Verbandsklagen unabhängig von einer subjektiven Rechtsverletzung über die Öffnungsklausel (§ 42 Abs. 2 Halbs. 1 VwGO) ermöglicht werden (angenommen 39:0:3).

13. Für anerkannte Verbände sollten die gleichen prozessualen Grundsätze wie für Individualkläger gelten. Dies gilt etwa für die Klage-, Klagebegründungs- und Rechtsmittelfristen, die Substantiierungsanforderungen oder den Untersuchungsgrundsatz (angenommen 38:4:0).

14. In mehrpoligen Prozessen wird der Genehmigungsinhaber freiheitsrelevanten Prozessrisiken und Zeitverlusten ausgesetzt. Sein Interesse an zeitnaher Rechtssicherheit sollte bei der Schaffung und Ausgestaltung von Klagerechten berücksichtigt werden (angenommen 38:0:3).

III. Kontrollvoraussetzungen und gesetzgeberische Konkretisierungsverantwortung

15. Eine hinreichende materielle Regelungsdichte hält die Rechtsanwendung transparent und kontrollierbar, was für ein rechtsstaatliches Verwaltungsrecht unverzichtbar ist. Die materielle Programmierung der Verwaltung sollte daher nicht einseitig zu Gunsten einer Prozeduralisierung zurückgenommen werden (angenommen 42:0:0).

16. Der Gesetzgeber sollte in geeigneten Fällen ausdrücklich regeln, ob und inwieweit eine Vorschrift des materiellen Rechts Individualrechtsschutz einräumt (angenommen 31:9:2), ob und inwieweit bei der Anwendung einer Vorschrift des materiellen Rechts den zuständigen Behörden ein Beurteilungsspielraum eingeräumt wird (angenommen 26:11:5), ob und inwieweit Verfahrensvorschriften ein subjektives Recht vermitteln (angenommen 34:8:0), welche Verfahrensfehler unabhängig davon, ob eine Beeinflussung der Entscheidung in der Sache nachgewiesen werden kann, zu einem Erfolg der Klage führen (angenommen 29:10:2).

17. Bei der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe sollte der Gesetzgeber prüfen, ob und inwieweit es im Interesse der Vollzugstauglichkeit sinnvoll oder geboten sein kann, die Wirksamkeit seiner Regelung von dem Inkrafttreten einer untergesetzlichen Normenkonkretisierung abhängig zu machen (angenommen 23:16:3).

IV. Prozessstoff und Umfang der gerichtlichen Kontrolle

18. a) Ein partieller Rückbau der Kontrolldichte zu Gunsten einer stärkeren behördlichen Eigenverantwortung ist zu empfehlen (abgelehnt 12:27:3),

b. Eine hohe Kontrolldichte durch eine neutrale, vom Entscheidungsgegenstand distanzierte und institutionell unabhängige Justiz ist ein rechtsstaatlicher Eigenwert. Am Anspruch auf Vollkontrolle ist daher auch in komplexen Gebieten wie z.B. dem Umwelt-, Wirtschafts- verwaltungs- oder Regulierungsrecht grundsätzlich festzuhalten (angenommen 34:4:4).

19. Um eine Konzentration auf das Wesentliche zu ermöglichen und so die Kontrollressourcen gezielter wie effektiver einzusetzen, wird empfohlen, die Erforschung des Sachverhalts von Amts wegen (§ 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO) in das pflichtgemäße Ermessen des Verwaltungsgerichts zu stellen (abgelehnt 6:36:0).

20. Die Regelung des § 4 Abs. 1a Satz 2 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (»Lässt sich durch das Gericht nicht aufklären, ob ein Verfahrensfehler ... die Entscheidung in der Sache beeinflusst hat, wird eine Beeinflussung vermutet.«) sollte durch entsprechende Änderung des § 46 VwVfG auf andere Verfahrensfehler ausgedehnt werden (angenommen 20:17:5).

21. a) Durch Bundesgesetz sollte eine staatliche Gutachtenstelle für Umweltschutz auf Bundesebene eingerichtet werden, die institutionell unabhängig ist und deren Mitglieder sachlich unabhängig sowie auf die Wahrung des Gemeinwohls besonders verpflichtet sind. Die Gutachtenstelle kann entweder sachverständige Gutachten mit gesetzlich erhöhter Validität selbst erstatten oder in Auftrag geben oder die me-

thodische Validität anderer Sachverständigengutachten attestieren (angenommen 22:12:7),

b) Vorhabenträger sollten unter bestimmten Voraussetzungen die für den Genehmigungsantrag erforderlichen Sachverständigengutachten, namentlich zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens, durch diese Gutachtenstelle erstatten, in Auftrag geben oder hinsichtlich ihrer methodischen Validität attestieren lassen (angenommen 22:13:7).

c) Die Gutachten und Atteste dieser staatlichen Gutachtenstelle haben für die Genehmigungsbehörde und das Gericht keine rechtlich bindende Wirkung. Ihre gesetzliche und institutionelle Fundierung verschafft ihnen aber eine erhöhte Legitimität und in der Folge erhöhte Beweiskraft (angenommen 27:6:7).

22. Die Bundesregierung sollte sich auf völkervertraglicher und europäischer Ebene für die Zulässigkeit einer materiellen Präklusion einsetzen, unter der Voraussetzung hinreichend langer Einwendungsfristen und nicht zu hoher Anforderungen an den Einwendungsinhalt (angenommen 35:2:5).

23. Zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der gerichtlichen Verwaltungskontrolle in umwelt- und planungsrechtlichen Sachen sollte generell – für die Verletztenklage wie für die Verbandsklage – eine gesetzliche Pflicht zur Klagebegründung binnen einer Frist von vier Monaten eingeführt wer-

den, die im selben Zeitpunkt wie die einmonatige Klageerhebungsfrist zu laufen beginnt. Die Frist kann vom Gericht nach den aus dem Rechtsmittelrecht bekannten Regeln verlängert werden; ein Fristverlängerungsgrund liegt namentlich dann vor, wenn einem innerhalb der Klageerhebungsfrist gestellten Antrag auf Akteneinsicht nicht rechtzeitig entsprochen wurde. Verspäteter Vortrag ist aber generell zurückzuweisen, sofern die Verspätung nicht entschuldigt wird; auf eine Verzögerung kommt es nicht an (innerprozessuale Präklusion) (angenommen 37:3:1). Die innerprozessuale Präklusion beseitigt die Ermittlungspflicht des Gerichts, nicht aber seine Befugnis zur Sachaufklärung von Amts wegen (angenommen 38:1:2).

24. Nach § 87b VwGO kann den Beteiligten eine gerichtliche Frist zur Angabe von bestimmten Tatsachen oder Beweismitteln gesetzt werden. Die Zurückweisung von verspätetem Vortrag sollte nicht mehr davon abhängig gemacht werden, ob weitere gerichtliche Ermittlungen die Erledigung des Rechtsstreits verzögern würden (angenommen 37:4:0).

25. Der Gesetzgeber sollte in Rechtsstreitigkeiten, über die nach § 48 Abs. 1 VwGO das Oberverwaltungsgericht im ersten Rechtszug entscheidet, die rechtzeitige Durchführung eines Erörterungstermins nicht lediglich in das Ermessen des Gerichts stellen (§ 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO), sondern obligatorisch vorschreiben (angenommen 22:17:3).

18. Deutscher Verwaltungsgerichtstag (Hamburg 2016): Arbeitskreis »Rechtsschutzfragen im Hochwasserschutzrecht«

von Rechtsanwältin Dr. Sigrid Wienhues, Hamburg¹ und Rechtsanwalt Prof. Dr. Peter Nisipeanu, Essen/Schwerte²

Alle drei Jahre bietet der Deutsche Verwaltungsgerichtstag e.V. ein Diskussionsforum für aktuelle rechtliche wie rechtspolitische Themen aus dem Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Auch der 18. Verwaltungsgerichtstag, der vom 01. – 03.06.2016 in Hamburg stattfand, bot rund 1.000 Gästen aus dem In- und Ausland, aus Justiz, Verwaltung, Anwaltschaft und Wissenschaft, die Möglichkeit, zu aktuellen Themen des öffentlichen Rechts Stellung zu nehmen, Kritik zu üben und Verbesserungsvorschläge zu machen. Zu diesen Themen gehörten auch Rechtsschutzfragen im Hochwasserschutzrecht.

Viel aktueller hätten es die Organisatoren des 18. Deutschen Verwaltungsgerichtstages (Hamburg, 01. – 03.06.2016) nicht planen können: Zeitgleich mit den Sturzregenereignissen und Hochwässern in vielen Teilen Deutschlands und wenige Tage vor dem Referentenentwurf der Bundesregierung für ein »Gesetz zur weiteren Verbesserung des Hochwasserschutzes und zur Vereinfachung von Verfahren des Hochwasserschutzes« befasste sich der »Arbeitskreis 10« mit Rechtsschutzfragen des Hochwasserschutzrechts.

In einem Initiativreferat³ skizzierte Frau Dr. Wienhues juristische und dogmatische Aspekte des Rechtsschutzes im Hochwasserschutzrecht. Sie stellte dazu den europäischen Hochwasserschutz-Rechtsrahmen⁴ und seine nationale Um-

setzung und Ausgestaltung in den §§ 72 ff. WHG⁵ dar, verwies aber auch auf die Regelungen im »alten« WHG⁶ (§§ 31a ff. WHG a.F.) und illustrierte sich daraus ergebende Rechtsschutzprobleme durch Beispiele aus der Rechtsprechung.

Sie berichtete, die praktische Anwendung des nationalen Hochwasserschutzrechts werde dadurch erschwert, dass der Bundesgesetzgeber wohl wegen einer intendierten »1 : 1 – Umsetzung« der EU-Richtlinie 2007/60/EG im WHG oftmals unmittelbar auf einzelne Vorschriften daraus rekurriere (§§ 73 Abs. 2, 74

1 Die Verfasserin ist Partnerin am Hamburger Standort der Rechtsanwaltskanzlei Graf von Westphalen.

2 Der Verfasser ist Justitiar des Ruhrverbandes (Essen) und Rechtsanwalt (Schwerte)

3 Einzelne Aspekte hierzu erörtert die Verfasserin ausführlicher in: Hochwasserschutz, Baurecht und Drittschutz: Neue Antworten und alte Fragen? NordÖR, 11/2016.

4 Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken, vom 23.10.2007 (ABl. EU vom 06.11.2007 Nr. L 288 S. 27).

5 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG), vom 31.07.2009 (BGBl. I, S. 2585), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 21.07.2016 (BGBl. I, S. 1764).

6 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG), in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.08.2002 (BGBl. I, S. 3245), zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 22.12.2008 (BGBl. I, S. 2986), aufgehoben zum 01.03.2010 durch Art. 24 Abs. 2 des Gesetzes zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31.07.2009 (BGBl. I, S. 2585).