

eine sechsmonatige Übergangsfrist für die Tüten geben, um Restbestände in den Läden abzubauen.

Als weiteren Schritt stellte die Bundesumweltministerin am 12.08.2019 gemeinsam mit dem Verband kommunaler Unternehmen (VKU) ein Konzept vor, wonach die Hersteller von Einweg- oder Wegwerfartikeln künftig an den Reinigungs- und Entsorgungskosten im öffentlichen Raum beteiligt werden sollen, die infolge der Nutzung solcher Gegenstände anfallen. Diese erweiterte Herstellerverantwortung soll für Fast-Food-Verpackungen, Getränkebecher, leichte Kunststofftragetaschen sowie für Zigarettenfilter greifen und sowohl die Kosten für deren öffentliche Sammlung als auch anteilig die Entsorgungskosten umfassen. Das Bundesumweltministerium plant, im Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) eine entsprechende Rechtsgrundlage für den Erlass einer Verordnung zur Kostenbeteiligung der Hersteller zu verankern.

## 6. Umsetzung der Nitratrichtlinie

Am 21.06.2018 verurteilte der Europäische Gerichtshof die Bundesrepublik wegen einer unzureichenden Umsetzung der Nitrat-Richtlinie. Die bereits 1991 erlassene Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerunreinigung zu verringern und weiterer Gewässerunreinigung dieser Art vorzubeugen. In seinem Urteil entschied der EuGH, dass die Bundesrepublik es unterlassen habe, weitere »zusätzliche Maßnahmen oder verstärkte Aktionen« zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus der Landwirtschaft zu ergreifen, obwohl seinerzeit deutlich gewesen sei, dass die bis dahin ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichen. Nachdem das BMU und das BMEL im Juni 2019 Vorschläge an die Europäische Kommission übermittelt hatten, übersandte die Europäische Kommission am 25.07.2019 ein Aufforderungsschreiben nach Art. 260 AUEV an die Bundesregierung, da aus Sicht der Kommission diese Vorschläge weiterhin unzureichend seien. In dem Mahnschreiben fordert die Kommission Deutschland auf, weitere Maßnahmen zu ergreifen und erklärte, dass auch die am 02.06.2017 in Kraft getretene, vom EuGH noch nicht berücksichtigte novellierte Düngeverordnung **nicht geeignet** sei, das von der Nitrat-Richtlinie vorgegebene Schutzniveau zu erreichen. Innerhalb weniger Tage traten sodann das BMU und das BMEL zwei Mal gemeinsam in die Öffentlichkeit, um eine neuerliche Verurteilung und damit

verbundene Strafzahlungen abzuwenden: Am 21.08.2019 stellten beide Bundesministerien Eckpunkte für eine Verschärfung der Düngeverordnung vor, die nun von der EU-Kommission erneut geprüft werden.

## 7. Insektenschutz

Das Bundeskabinett beschloss am 04.09.2019 auf Vorschlag des BMU das Aktionsprogramm zum Insektenschutz. Wichtige Maßnahmen des Aktionsprogramms Insektenschutz sind:

- Verbindliche Vorgaben durch ein Insektenschutz-Gesetz und parallele Rechtsverordnungen mit Änderungen im Naturschutzrecht, Pflanzenschutzrecht, Düngerecht sowie Wasserrecht,
- 100 Mio. €/Jahr mehr für die Förderung von Insektenschutz und für den Ausbau der Insektenforschung, die vom jeweils zuständigen Ressort bereitgestellt werden,
- Schutz und Wiederherstellung von Insektenlebensräumen in allen Landschaftsbereichen und in der Stadt – insbesondere von Saum- und Randbiotopen,
- klare Vorgaben für eine umwelt- und naturverträgliche Anwendung von Pestiziden und deutliche Reduzierung des Eintrags von Pestiziden und anderen Schadstoffen in Insektenlebensräume,
- Eindämmung des Staubsaugereffekts auf Insekten durch Licht sowie
- Förderung und Unterstützung des Engagements für Insekten in allen Bereichen der Gesellschaft.

Darüber hinaus definiert das Programm auch Maßstäbe für die Novellierung der Düngeverordnung, die 2020 erlassen werden soll.

Die dargestellten Entwicklungen stellen nur einen Bruchteil des sich im Wandel befindlichen Umweltrechts und der Umweltpolitik dar. Während die Umweltpolitik in der Vergangenheit in den Augen vieler Politiker lediglich ein Randgeschehen darstellte, entscheidet es heute ganze Wahlen – sei es auf nationaler oder europäischer Ebene. Dem daraus resultierenden Druck ist es zu verdanken, dass die Klimaschutzziele in Deutschland erstmals gesetzlich verankert werden. Hierbei darf allerdings nicht außer Acht gelassen werden, dass sich die Bundesregierung mit ihrem Klimapaket auf einem schmalen Grat zwischen Gelingen und Scheitern bewegt. Wir dürfen gespannt sein, welches Resümee wir bei unserer 44. Fachtagung im nächsten Jahr ziehen werden.

# 26. Jahresarbeitstagung Verwaltungsrecht des Deutschen Anwaltsinstituts e.V. in Leipzig

Von Rechtsanwältin FAVerwR Prof. Dr. Bernhard Stüer, Münster/Osnabrück und Rechtsanwältin Dirk Buchsteiner, Berlin\*

Die DAI-Jahresarbeitstagung Verwaltungsrecht gewährt auch im Jahre 2020 einen fundierten Überblick über die neusten Entwicklungen im Verwaltungsrecht. Das breite Themenspektrum umfasste das Recht der Verfassungsbeschwerden aus Sicht eines Verfassungsrichters und eines Anwalts, aktuelle Themen des Umweltrechts insbesondere

\* Buchsteiner ist Rechtsanwältin in der Sozietät Kopp-Assenmacher & Nusser RAe PartG. Zu den Jahrestagungen der vergangenen Jahre Stüer, DVBl 1990, 469; Stüer/Buchsteiner, DVBl 2013, 427; Stüer, DVBl 2014, 360; ders., DVBl 2015, 419; ders., DVBl 2016, 414; ders. DVBl 2017, 420; ders. DVBl 2018, 423; DVBl 2019, 420. Zu den Vorträgen Rennert, DVBl 2020, 389; Ewer, DVBl 2020, 409 (in diesem Heft).

bei Großverfahren, Wohnen und Nachbarschutz im Bauplanungsrecht und aktuelle Entscheidungen sowie Reformüberlegungen im Fahrerlaubnisrecht. Ein Überblick über das BVerwG-Urteil zur gebührenrechtlichen Erstattung von Polizeikosten durch einen Einsatz im Bremer Weserstadion sowie die Entwicklungen im Straßenbaubeitragsrecht rundeten das Bild ab.

Was vor Jahren im Plenarsaal an der Hardenbergstraße 31 in Berlin mit einer in Juristenkreisen viel beachteten Auftaktveranstaltung gegründet wurde,<sup>1</sup> hat inzwischen im Großen Sitzungssaal des BVerwG am Simsonplatz 1 in Leipzig seine neue Heimat gefunden. Unter der bewährten Leitung von RA Fachanwalt für Verwaltungsrecht (FAVerwR) und Medizinrecht (FAMeDR) Prof. Dr. Michael Quaas, M.C.L. (Stuttgart), dem Spiritus Rektor des traditionellen Anwaltsevents, besprachen mit einer Beteiligung von mehr als 200 ausgewiesenen Experten aus Anwaltschaft, Rechtsprechung, Wissenschaft und Praxis aktuelle Themen des Verwaltungsrechts. Vorangegangen war tags zuvor ein fünfständiges intensives Trainingsprogramm für die Verwaltungsfachanwälte zum verwaltungsrechtlichen Vorverfahren und Verwaltungsgerichtsverfahren aus anwaltlicher und richterlicher Sicht. Wie im Vorjahr konnten dafür RA FAVerwR Dr. Alexander Kukuk (Stuttgart) und der Vorsitzende des Bundes der Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen und des Deutschen Verwaltungsgerichtstags RiBVerwG Dr. Robert Seegmüller gewonnen werden – auch in diesem Jahr ein Ausbildungsprogramm, das vor allem für Berufseinsteiger geradezu ein Must-have darstellt.

Quaas konnte als Leiter der Beratungen unter den Teilnehmern den Präsidenten des BVerwG Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert, die ehemalige BVerwG-Präsidentin Marion Eckertz-Höfer (Leipzig) und ihren Vorgänger BVerwG-Präsident Dr. h.c. Eckart Hien (Berlin), den Präsidenten der BRAK RA FAVerwR & Fachanwalt für Familienrecht (FAFamR) Dr. Ulrich Wessels (Münster/Berlin) sowie zahlreiche OVG und VGH-Präsidenten zu spannenden Beratungen des Verfassungs- und Verwaltungsrechts begrüßen. Einen besonderen Willkommensgruß richtete Quaas an seinen Stuttgarter Sozius und Nachfolger als Leiter des Fachinstituts für Verwaltungsrecht Kukuk, dem er für seine Arbeit viel Erfolg und eine gute Zusammenarbeit mit den weiterhin von ihm verantworteten DAI-Jahresarbeitsstagungen Verwaltungsrecht wünschte. Inzwischen haben sich nach den Worten von Quaas allerdings neue Fachanwaltsbezeichnungen wie Vergaberecht, Agrarrecht, Migrationsrecht und Sportrecht in den Blickpunkt des Interesses der Anwälte und der Fachöffentlichkeit geschoben.

Die Begegnungen der Verwaltungsrechtler im Großen Sitzungssaal haben sich seit dem Umzug des BVerwG von der Berliner Hardenbergstraße 31 zum Leipziger Simsonplatz 1 am 12.09.2002 bereits ab der ersten Tagung im Januar 2003 zu einem Familientreffen entwickelt, bei dem alte Freundschaften gepflegt und neue begründet werden können, beschrieb Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert (Leipzig/Freiburg) die Vorzüge der jährlichen Veranstaltungen.

Zugleich bewertete der BVerwG-Präsident die aktuellen Vorstellungen der Berliner Politik zur »Planungsbeschleunigung« von Infrastrukturprojekten durch Gesetz angesichts der

hohen verfassungsrechtlichen Anforderungen<sup>2</sup> eher kritisch.<sup>3</sup> Auch sein Haus hat diesbezüglich auf verfassungsrechtliche aber auch auf unionsrechtliche Bedenken hingewiesen, erläuterte Rennert. Zwar erscheine es nicht angemessen, dass Zulassungsverfahren für manche Großvorhaben zehn bis zwanzig Jahre oder gar länger dauern. Ob ein Verkürzen des Rechtswegs und eine Verlagerung des Rechtsschutzes nach Karlsruhe dabei zielführend sind, sei fraglich, zumal der Zeitverzug in aller Regel nicht auf den Gerichtsverfahren beruhe. Während die Leipziger Bundesrichter nicht zuletzt durch die erstinstanzliche Zuständigkeit für Großvorhaben eine umfassende Expertise erworben haben, sei diese beim BVerfG bisher wohl so noch nicht vorhanden.

Der Präsident der Bundesrechtsanwaltskammer Dr. Ulrich Wessels (Berlin/Münster) setzte sich in seinem Grußwort dafür ein, mehr als 70 Jahre nach Erlass des GG den Rechtsstaat und die Demokratie zu festigen. Entsprechende Anstrengungen seien dringend erforderlich. Denn auch heute seien die verfassungsrechtlichen Grundlagen unseres Gemeinwesens keinesfalls gesichert. Auch müsse die Gerichtsbarkeit durch ein grundsätzlich mehrinstanzliches Verfahren dazu beitragen. Vor allem dürfe durch eine zurückhaltende Berufungszulassung auch angesichts der Flut von Asylverfahren der Rechtsweg im Regelfall nicht auf eine Gerichtsinstanz beschränkt werden.

Vor diesem Hintergrund stellte der langjährige Präsident auch der RAK Hamm den aktuellen Reformvorstellungen des Gesetzgebers kein besonders gutes Zeugnis aus. Überlegungen zur VwGO-Novelle dürften die Rechtsschutzmöglichkeiten nicht durch eine innerprozessuale Präklusion einschränken. Vielmehr müssten die durch die 6. VwGO-Novelle eingeführten Beschränkungen auf den Prüfstand gestellt und gelockert werden. Die Rechte der Betroffenen dürften nicht auf der Strecke bleiben, forderte Wessels und setzte sich dafür ein, die materielle Richtigkeit der gerichtlichen Entscheidung nicht durch eine Verkürzung der Rechtsschutzmöglichkeiten über Bord zu werfen. Zugleich sprach er sich für eine moderate Anpassung des anwaltlichen Gebührenrechts aus.

## 1. Recht der Verfassungsbeschwerde

Das BVerfG steht bei der Bevölkerung hoch im Kurs. Es wird vor allem wegen seiner Unabhängigkeit und Überzeugungskraft sehr geachtet. Und das hat einen einfachen Grund. Das höchste deutsche Rechtsprechungsorgan erfüllt als Hüterin der Verfassung wichtige Wächterfunktionen, die über die Einzelfallgerechtigkeit hinaus dem Staat und seinen Organen seine verfassungsrechtlichen Grenzen aufzeigen und so zu einem Konsens über die Grundlagen des verfassten Gemeinwesens einen unverzichtbaren Beitrag leisten. Zugleich ist aber auch klar: Der Verfassungsprozess ist nicht die Fortsetzung des gerichtlichen Instanzenzuges der jeweiligen Fachgerichtsbarkeit mit vielleicht etwas anderen Mitteln und auch nicht die Fort-

1 Stüer, DVBl 1990, 469.

2 BVerfG, Beschl. v. 17.07.1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1; DVBl 1997, 42 – Stendal im Vorfeld der Entscheidung Stüer, DVBl 1991, 1333.

3 Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmen-gesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz – MgvG) Gesetzentwurf der Bundesregierung v. 08.11.2019 – BR-Drs. 579/19, Annahme in 3. Lesung des BT i.d.F der Beschlussempfehlung und des Berichtes des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur v. 29.01.2020 (BT-Drs. 19/16907 auf 19/15619) am 31.01.2020.

setzung eines politischen Schlagabtausches auf einer medienwirksamen großen Bühne. Vor allem darf man vom Verfassungsgericht auch nicht zu viel erwarten. Die Verfassungsbeschwerde ist zwar Königin und Schlussstein des gerichtlichen Rechtsschutzes, sogar die Emanation des Rechtsstaats selbst, gefochten wird aber dort eher mit einem Florett als mit einem Säbel. Nicht jede Verfassungsbeschwerde, die gelegentlich mit großer Medienbegleitung in Karlsruhe eingereicht wird, ist auch von einem entsprechenden Erfolg gekrönt. Im Gegenteil: Weniger als 2,5 % der jährlich eingehenden fast 6.000 Verfassungsbeschwerden ist auch ein Erfolg beschieden. Vor diesem Rahmen<sup>4</sup> entwickelten RiBVerfG Dr. Ulrich Maidowski (Karlsruhe) und RA FAVerWR Prof. Dr. Thomas Mayen (Bonn) in einem für die Beratungen neuen Format einen informativen, sich ergänzenden, spannenden juristischen Dialog zwischen der Sicht eines Richters und eines Anwalts. Für den Anwalt stand vor allem die Durchsetzung von verfassungsrechtlich verbrieften Individualrechten im Vordergrund. Der Richter sah daneben auch die Aufgabe des BVerfG, Leitlinien für die verfassungskonforme Auslegung und Anwendung des GG für die anderen Staatsgewalten zu geben. Nicht selten könne die Verfassungsbeschwerde selbst bei ihrer Abweisung wichtige Impulse für diese grundsätzlichen Fragestellungen erreichen.

In den Entscheidungen zum Recht auf Vergessenwerden hat das BVerfG<sup>5</sup> im Anschluss an den EuGH<sup>6</sup> den Blick in das unionsrechtliche Grundwertesystem geöffnet. Die Reichweite dieser Öffnung in das Unionsrecht hinein ist wohl noch nicht ganz abgeschlossen, wie in der Diskussion auch RA FAVerWR Prof. Dr. Christof Lenz (Stuttgart) betonte.

Jedermann kann mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte (Art. 1 bis 19 GG) oder in bestimmten grundrechtsgleichen Rechten (Art. 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 GG) verletzt zu sein, Verfassungsbeschwerde zum BVerfG erheben (Az: 1 BvR) (*Jedermann-Verfassungsbeschwerde*). Das BVerfG kann die Verfassungswidrigkeit eines Aktes der öffentlichen Gewalt feststellen, ein Gesetz für nichtig erklären oder eine verfassungswidrige Entscheidung aufheben und die Sache an das zuständige Gericht zurückverweisen.

Der Beschwerdeführer kann die Verfassungsbeschwerde selbst erheben. Hier ist das BVerfG hinsichtlich der Substantiierungspflicht etwas großzügiger, erläuterte Maidowski. Will der Beschwerdeführer sich vertreten lassen, kann dies grundsätzlich nur durch einen Rechtsanwalt oder durch einen Lehrer des Rechts an einer deutschen Hochschule geschehen (§ 22 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG) (*Vertretung*). Etwa die Hälfte der Verfassungsbeschwerdeführer sind anwaltlich vertreten. Anwälten wird es allerdings wohl schwer fallen, diesen Bonus für sich in Anspruch zu nehmen. Denn Juristen sind in aller Regel an ihrer Sprache zu erkennen, selbst wenn sie sich hinter dem Beschwerdeführer verstecken, vermutete Maidowski.

Die Verfassungsbeschwerde ist schriftlich einzureichen und zu begründen (§ 23 Abs. 1, § 92 BVerfGG). Die Begründung muss mindestens folgende Angaben enthalten (*Form und Inhalt der Beschwerde*): (1) Der Hoheitsakt (gerichtliche Entscheidung, Verwaltungsakt, Gesetz), gegen den sich die Verfassungsbeschwerde richtet, muss genau bezeichnet werden; bei gerichtlichen Entscheidungen und Verwaltungsakten sollen Datum, Aktenzeichen und Tag der Verkündung bzw.

des Zugangs angegeben werden. (2) Das Grundrecht oder das grundrechtsgleiche Recht, das durch den angegriffenen Hoheitsakt verletzt sein soll, muss benannt oder jedenfalls seinem Rechtsinhalt nach bezeichnet werden. (3) Es ist darzulegen, worin im Einzelnen die Grundrechtsverletzung liegt. Hierzu sind auch die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Gerichtsentscheidungen (einschließlich der in Bezug genommener Schreiben) und Bescheide in Ausfertigung, Abschrift oder Fotokopie vorzulegen. (4) Neben den angegriffenen Entscheidungen müssen auch sonstige Unterlagen aus dem Ausgangsverfahren (Schriftsätze, Anhörungsprotokolle, Gutachten) vorgelegt oder inhaltlich wiedergegeben werden, soweit ohne deren Kenntnis nicht beurteilt werden kann, ob die in der Verfassungsbeschwerde erhobenen Rügen berechtigt sind. (5) Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen behördliche und/oder gerichtliche Entscheidungen, so muss aus der Begründung auch ersichtlich sein, mit welchen Rechtsbehelfen, Anträgen und Rügen sich der Beschwerdeführer im Verfahren vor den Fachgerichten um die Abwehr des behaupteten Grundrechtsverstoßes bemüht hat.

Verfassungsbeschwerden sind grundsätzlich innerhalb eines Monats zu erheben und vollständig zu begründen (*Beschwerdefrist*). Diese Mindestanforderungen können nicht nachgeholt werden. Die Fristen sind recht anspruchsvoll, da waren sich die beiden Verfassungsrechtler durchaus einig. Mit einer Wiedereinsetzung bei Überschreitung der Fristen sei hier nicht zu rechnen. Zugegeben: Vor allem der »Last-Minute-Anwalt« stehe hier vor einem großen Problem. Aber auch die Übersendung der Unterlagen in letzter Minute ist höchst gefährlich, weil die technischen Übermittlungswege, insbesondere die Fax-Versendung, durchaus streiken können, machte Maidowski warnend klar.

Steht gegen die gerügte Verletzung der Rechtsweg offen, so kann die Verfassungsbeschwerde grundsätzlich erst nach Erschöpfung des Rechtsweges erhoben werden (*Erschöpfung des Rechtsweges*). Die Anrufung des BVerfG ist grundsätzlich nur und erst dann zulässig, wenn der Beschwerdeführer zuvor den Rechtsweg erschöpft und darüber hinaus die ihm ggf. zur Verfügung stehenden weiteren Möglichkeiten ergriffen hat, um eine Korrektur der geltend gemachten Verfassungsverletzung zu erreichen oder diese zu verhindern. Wird die Nichtgewährung des rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs. 1 GG) gerügt, so ist die Verfassungsbeschwerde nur zulässig, wenn zuvor versucht wurde, durch Einlegung einer Anhörungsrüge (insbesondere § 321a ZPO, § 152a VwGO, § 178a SGG, § 78a ArbGG, § 44 FamFG, § 133a FGO, §§ 33a, 356a StPO) bei dem zuständigen Fachgericht Abhilfe zu erreichen.

Bei Verfassungsbeschwerden gegen Gerichtsentscheidungen muss der Verfassungsverstoß bereits in den Instanzgerichten thematisiert werden, erläuterte Mayen. Vor diesem Hintergrund müsse auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit durch eine nicht zu enge Zulassungspraxis von Berufung und Revision ihren Beitrag leisten, forderte Quaa die Instanzgerichte zu einem eigenen Beitrag auf.

4 Zum Folgenden bereits Stürer, DVBI 2012, 651.

5 BVerfG, Beschl. v. 06.11.2019 – 1 BvR 16.13, NJW 2020, 300 – Recht auf Vergessen I; Beschl. v. 06.11.2020 – 1 BvR 276/17, NJW 2020, 314 – Recht auf Vergessen II.

6 EuGH, Urt. v. 13.05.2014 – C-131/12, NVwZ 2014, 857.

Die verfassungsgerichtliche Prüfung ist grundsätzlich an das einfache Gesetzesrecht und dessen Auslegung durch die Gerichtsbarkeit gebunden. Die Verletzung oder unzutreffende Auslegung einfach-rechtlicher Vorschriften führt erst dann zu einem Grundrechtsverstoß, wenn die Fachgerichte die Bedeutung und Tragweite der Grundrechte verkannt haben und hierdurch das unabdingbare Maß verfassungsrechtlich verbürgter Grundrechte oder des verfassungsrechtlich gebotenen Rechtsschutzes im Sinne einer *spezifischen Verfassungsrechtsverletzung* verkürzt worden ist.<sup>7</sup>

Die Verfassungsbeschwerde bedarf der *Annahme* zur Entscheidung. Der Verfassungsbeschwerde muss grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zukommen oder die Annahme zur Durchsetzung der Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte angezeigt sein (§ 93a BVerfGG) – etwa wenn dem Beschwerdeführer durch die Versagung der Entscheidung zur Sache ein besonders schwerer Nachteil entsteht (§ 93a Abs. 2 BVerfGG).

Die Rechtsprechung im BVerfG zu Verfassungsbeschwerden teilt sich in die Zuständigkeit der beiden jeweils aus 8 Richtern bestehenden Senate und der in ihnen gebildeten gegenwärtig jeweils drei Kammern. Dabei ist in der *Geschäftsverteilung* der 1. Senat für die allgemeinen Verfassungsbeschwerden (§ 90 BVerfGG), der 2. Senat für die Kommunalverfassungsbeschwerden (§ 91 BVerfGG) und die des Wahlrechts zuständig. Jeder Richter ist als Berichterstatter für bestimmte Sachgebiete zuständig, die in einem Geschäftsverteilungsplan für ein Jahr im Voraus festgelegt werden.

*Entscheidungen* aufgrund einer mündlichen Verhandlung (in der Regel weniger als 10 im Jahr) ergehen als Urteil, alle übrigen Entscheidungen als Beschluss. Die abweisenden Entscheidungen werden vielfach *nicht begründet*. Ob dies sinnvoll ist, wird ambivalent gesehen. Die Anwälte treibt vor allem die Sorge um, dass sie ihrem Mandanten erklären müssen, warum eine Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen oder gar als unzulässig oder offensichtlich unbegründet abgewiesen worden ist. Sie wünschen sich daher nicht selten eine Begründung, die sie ihrem Mandanten gegenüber aus der Schusslinie bringt. Es dürfe nicht der fatale Eindruck entstehen, dass die Anwälte keine ordentliche Arbeit geleistet hätten, wenn die Verfassungsbeschwerde aus sachlichen Gründen keinen Erfolg hatte, ergänzte RA FA-VerwR Prof. Dr. Christian Kirchberg.

Das BVerfG kann eine *einstweilige Anordnung* erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grunde zum gemeinen Wohl dringend geboten ist (Az: BvQ). Dafür gelten auch bei guten Erfolgsaussichten in der Hauptsache sehr strenge Voraussetzungen, erläuterte *Maidowski* und riet dazu, allerdings beschränkt auf begründete Eilfällen mit dem Gericht Kontakt aufzunehmen.

Eingaben, mit denen der Absender weder einen bestimmten Antrag verfolgt noch ein Anliegen geltend macht, für das eine Zuständigkeit des BVerfG besteht, werden im *Allgemeinen Register* (Az: AR) erfasst und als Justizverwaltungsangelegenheit bearbeitet.

Noch etwas stiefmütterlich wird vom BVerfG die moderne Datenkommunikation mit ihren Möglichkeiten der *elektroni-*

*schen Übermittlung* behandelt. Hier wünschten sich die Diskussionsteilnehmer eine größere Aufgeschlossenheit zu den neuen Informationstechnologien und vielleicht auch den Einsatz mehrerer Faxgeräte beim BVerfG, um einen Übermittlungsstau vor allem in der Zeit am Tagesende mit der Unterbrechung der Fax-Empfangsbereitschaft des BVerfG um Mitternacht zu vermeiden.

## 2. Aktuelle Rechtsprechung des 7. Senats des BVerwG zum Umweltrecht

Umweltrechtliche Entscheidungen des BVerwG finden nicht selten ein breites öffentliches Echo. Das hat mehrere Ursachen. Zum einen sind es oftmals tagesaktuelle, in der kurzlebigen öffentlichen politischen Debatte geradezu hitzig diskutierte Themen, die auch vor die Verwaltungsgerichte gebracht werden. Die kontroversen Auseinandersetzungen und die Entscheidungen zu den Fahrverboten für bestimmte Fahrzeuge mit bestimmten Antriebsarten – oder auch kurz und nicht ganz zutreffend gesagt – die Dieselfahrverbote, gehören zu dieser Kategorie. Zum anderen sind es für die gesellschaftliche Entwicklung sehr grundsätzliche Fragen und Richtungsentscheidungen, die das Umweltrecht prägen. Man denke hier nur an den Atomausstieg, der nicht nur das BVerfG<sup>8</sup> und den Gesetzgeber<sup>9</sup> vielfach beschäftigt, sondern der auch dazu geführt hat, dass beim 7. Senat des BVerwG seit Jahren wieder einmal ein atomrechtliches Verfahren anhängig ist.<sup>10</sup> Aber auch das Klimapaket der Bundesregierung einschließlich des Bundes-Klimaschutzgesetzes,<sup>11</sup> der Kohleausstieg und die Forderung, eine verbesserte Durchsetzung in das GG aufzunehmen,<sup>12</sup> zeigen exemplarisch, wieviel Dynamik, manchmal Hektik und nicht selten auch Schaufensterpolitik<sup>13</sup> im Bereich des Umweltrechts zu finden ist. Gerichtsentscheidungen müssten auch durch die Landesregierungen beachtet werden.<sup>14</sup> Dass in anderen Bereichen Gerichtsentscheidungen, auch solche des BVerfG, ebenfalls bewusst missachtet werden, macht die Sache wahrlich nicht besser,<sup>15</sup> so die Eröffnungsbilanz von Prof. Dr. Andreas Korbmacher (Leipzig). Vor diesem Hintergrund berichtete der BVerwG-Vizepräsident unter dem griffigen Titel »Von Dieselfahrverboten, Abschneidekriterien und Fischaufstiegsanlagen« über die Rechtsprechung seines Senats zum Abfallrecht,<sup>16</sup> zu den

7 BVerfG, Beschl. v. 10.06.1964 – 1 BvR 37/83, BVerfGE 18, 85 – Heck'sche Formel benannt nach dem damaligen Berichterstatter.

8 BVerfG, Urt. v. 06.12.2016 – 1 BvR 2821/11, BVerfGE 143, 246; DVBl 2017, 113.

9 Atomausstiegsgesetz v. 31.07.2011 – (BGBl. I, S. 1704) Standortauswahlgesetz v. 05.05.2017 – (BGBl. I, S. 74), das wiederum als Artikelgesetz zahlreiche Sonderregelungen in Kraft gesetzt hat.

10 – 7 C 4.19, Genehmigung zur Stilllegung und zum Abbau des Kernkraftwerks Isar I.

11 V. 12.12.2019 (BGBl. I, S. 1513).

12 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des GG (Art. 20a, 74, 106, 143h – Stärkung des Klimaschutzes) BT-Drucks. 19/4522 der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

13 Gärditz, ZfU 2019, 369, 373.

14 VGH München, Beschl. v. 09.11.2018 – 22 C 18.1718, ZUR 2019, 108 (Vorlage an den EuGH); EuGH, Urt. v. 19.12.2019 – C-752/18 – Zwangshaft für Politiker?

15 BVerfG, Beschl. v. 24.03.2018 – 1 BvQ 18/18, NVwZ 2018, 819 – Stadthalle Wetzlar; Berkemann DöV 2019, 761.

16 BVerwG, Urt. v. 27.09.2018 – 7 C 23.16, LKV 2018, 559; UPR 2019, 155; Urt. v. 30.06.2016 – 7 C 4.15, BVerwGE 155, 336; Urt. v. 24.01.2019 – 7 C 14.17, NVwZ-RR 2019, 679; Urt. v. 28.11.2019 – 7 C 8. – 10.19 –.

Dieselfahrverboten,<sup>17</sup> zu kumulierenden Vorhaben, zur Summationsprüfung<sup>18</sup> und zur Fischeufstiegsanlage im Zusammenhang mit dem Steinkohlekraftwerk Moorburg.<sup>19</sup>

### 3. Umweltrechtliche Großverfahren vor dem BVerwG

Die Planung großer Infrastrukturvorhaben dauert vielfach bis zu 20 Jahre. Das liegt aber zumeist nicht an der Dauer der Gerichtsverfahren, sondern an den Planungsverfahren und den Schwierigkeiten des materiellen Rechts, insbesondere des unionsrechtlichen Umweltrechts.<sup>20</sup> Das BVerwG behandelt diese Großverfahren in etwa einem Jahr, was angesichts der Komplexität der Materie recht schnell ist, stellte RA FAVerwR Prof. Dr. Wolfgang Ewer den Leipziger Richtern ein gutes Zeugnis aus. Mit einer längeren Dauer des Gerichtsverfahrens sei zu rechnen, wenn noch ein Ausflug nach Luxemburg zum EuGH erforderlich werde. In geeigneten Fällen habe das BVerwG zudem die Gelegenheit genutzt, durch eine frühzeitige Befassung etwa auch durch einen Ortstermin des Berichterstatters wie bei der Weservertiefung den Streitstoff zu ordnen und eine – wenn auch nur vorläufige Einschätzung des Senats einzubringen.<sup>21</sup> Hilfreich sei im Vorfeld der Verhandlung auch ein Gliederungsplan, der den Beteiligten Hinweise zu den nach Auffassung des Senats wichtigen Sach- und Rechtsfragen vermittelt. Die erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG biete gelegentlich auch die Möglichkeit, zu unlängst erlassenen gesetzlichen Regelungen um Jahre schneller rechtsgrundsätzliche Feststellungen zu klären, als dies in mehrinstanzlichen Gerichtsverfahren möglich ist.<sup>22</sup>

### 4. Gebührenrechtliche Erstattung von Polizeikosten

Es gibt gewiss zahlreiche schöne Nebensachen im Leben eines Menschen. Für viele ist aber der Fußball davon die Nr. 1. Da kann man weitreichende Erkenntnisse gewinnen: Gespielt wird auf'm Platz, der Ball ist rund und das Runde muss in das Eckige. Natürlich auch: Nach dem Spiel ist vor dem Spiel und nicht alle Juristen sind Rechtsverteidiger. Aber der Lieblingssport der Deutschen mit zumeist großem Eventcharakter kann auch Schattenseiten entwickeln – vor allem, wenn Krawalle und Ausschreitungen das Stadion beherrschen.

VRiBVerwG Dr. Wolfgang Bier (Leipzig) berichtete über eine Grundsatzentscheidung seines Senats, nach der die Veranstalter für die Kosten herangezogen werden können, die durch den Einsatz von Polizei und Sicherungskräften solcher Großveranstaltungen entstehen.<sup>23</sup> Mit Blick auf das Milliardengeschäft der Bundesliga hat bei Entscheidung wohl auch der Gedanke mitgeschwungen, dass die Kosten solcher Sicherheitsmaßnahmen jedenfalls dann von den Veranstaltern zu tragen sind, wenn sie den wirtschaftlichen Nutzen aus solchen Ereignissen ziehen.

### 5. Abschaffung des Straßenausbaubeitragsrechts

Das Straßenausbaubeitragsrecht knüpft an die gemeindliche Straßenbaulast an und erfasst hinsichtlich der Verkehrsanlagen nach den Straßengesetzen des Bundes und der Länder der Gemeinde obliegende Verpflichtungen zur Erweiterung und Verbesserung, hinsichtlich der sonstigen Verkehrsanlagen (wie z.B. Wirtschaftswege) auch deren Anlegung im Sinne

der erstmaligen Herstellung. Die Länder haben inzwischen sehr unterschiedliche Regelungen getroffen, die von der Beibehaltung des tradierten Veranlagungssystems bis hin zur Abschaffung des Straßenausbaubeitragsrechts reichen, wie RA Michael Raden, Vorsitzender Richter am Sächs. OVG a. D. (Leipzig) in seinem umfangreichen Länderbericht verdeutlichte.

### 6. Nachbarnschutz im Bau- und Planungsrecht

Die Möglichkeit eines Nachbarn, Rechtsschutz gegenüber ihn beeinträchtigende Bauvorhaben oder Planungsmaßnahmen zu erlangen, setzt eine entsprechende materielle Rechtsposition sowie das verfahrensrechtliche Instrumentarium voraus, die Verletzung dieser Rechtsposition geltend zu machen. Quer durch das Bauplanungsrecht zieht sich dabei das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme, das im Bereich eines qualifizierten Bebauungsplans über § 15 BauNVO, im nicht beplanten Innenbereich über das Einfügensgebot in § 34 Abs. 1 BauGB und den Gebietswahrungsanspruch in § 34 Abs. 2 BauGB sowie im Außenbereich über die Wahrung der öffentlichen Belange in § 35 BauGB gewährleistet wird.<sup>24</sup> Während Festsetzungen der Art der baulichen Nutzung nachbarschützende Wirkungen haben, hängt dies bei Festsetzungen über das Maß der baulichen Nutzung vom Willen des Ortsgesetzgebers ab. Eine fehlerhafte Befreiung von einer nachbarschützenden Festsetzung eines Bebauungsplans löst stets einen nachbarrechtlichen Abwehranspruch aus. Bei der Befreiung von einer nicht nachbarschützenden Festsetzung ist dies nur dann der Fall, wenn die Behörde bei ihrer Entscheidung nicht die erforderliche Rücksichtnahme auf Nachbarinteressen genommen hat. Der Nachbarnschutz hängt hier vom Willen der Gemeinde als Plangeber ab.

Das System des Nachbarnschutzes ist in der jüngeren höchstrichterlichen Rechtsprechung nicht wesentlich geändert, sondern lediglich feinjustiert und präzisiert worden. Fragen des Anpassungsbedarfs an unionsrechtliche Vorgaben haben das BVerwG bisher noch nicht erreicht. Ob eine Norm nachbarschützend ist, ist für gemeindliches Satzungsrecht nicht anders als für Gesetze durch Auslegung im Sinne der Schutznormtheorie zu beantworten, so das Fazit von VRiBVerwG Prof. Dr. Rüdiger Rubel (Leipzig), der erst kürzlich in den Ruhestand getreten ist; er erläuterte dies anhand verschiede-

17 BVerwG, Urt. v. 27.02.2017 – 7 C 26.16 und 7 C 30.17, BVerwGE 161, 201.

18 BVerwG, Urt. v. 15.05.2019 – 7 C 22.17, DVBl 2020, 191 m. Anm. Stüer/Stüer zu OVG NRW, Urt. v. 16.06.2015 – 8 D 99/13.AK, DVBl 2016, 1191 m. Anm. Stüer 1199 (Lünen-Trianel).

19 BVerwG, Urt. v. 29.05.2019 – 7 C 18.17, DVBl 2018, 1434; zuvor EuGH, Urt. v. 26.04.2017 – C-142/16, DVBl 2017, 841 m. Anm. Stüer, DVBl 2017, 844.

20 Stüer, Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich 2018, DVBl 2019, 351.

21 BVerwG, Vorlage- und Hinweisbeschl. v. 11.07.2013 – 7 A 20.11, DVBl 2013, 1450 m. Anm. Stüer, 1453 – Weservertiefung.

22 So BVerwG, Urt. v. 27.11.2018 – 9 A 8.17, BVerwGE 163, 380.

23 BVerwGE, Urt. v. 29.03.2019 – 9 C 4.18 – NJW 2019, 3317, Hochrisiko-Fußballspiel SV Werder Bremen gegen Hamburger SV vom 19.04.2015 (1:0).

24 BVerwG, Urt. v. 25.02.1977 – IV C 22.75, BVerwGE 52, 122; NJW 1978, 62 – Rücksichtnahme Außenbereich; BVerwG, Urt. v. 26.05.1978 – IV C 9.77, BVerwGE 55, 369; NJW 1978, 2564 – Harmonie Innenbereich.

dener aktueller Entscheidungen.<sup>25</sup> Sehr viel mehr rechtssystematische Klärung im Grundsätzlichen ist wohl nicht zu erwarten, wurde in der *Diskussion* vermutet. Denn das Maß der einzuhaltenden Rücksichtnahme wird vielfach auch von subjektiven Einschätzungen geprägt.

## 7. Wohnen im Bauplanungsrecht

Ein Intendant ist ein Irrer, der im Theater wohnt – und auch schläft, wissen wir von *Friedrich Dürrenmatt*. Das mag für einen Intendanten in der Vorstellung eines schweizerischen Schriftstellers und eines dem Schauspiel verbundenen Dramaturgen und Essayisten kennzeichnend sein. Aber vielleicht wohnt der Intendant bei Licht besehen ja gar nicht im Theater, sondern lebt dort schon, wie wir aus der Frage eines großen schwedischen Möbelkonzerns wissen. Und was ist eigentlich wohnen? Wohnt man auch in einer Ferienwohnung, bei einem mehrtägigen Verwandtenbesuch im Haus der Gastgeber, in einem Wohnwagen, in einem LKW, in einem Hausboot oder in der Tonne des Diogenes und in lauschigen Nächten unter den Brücken von Paris? Reicht auch ein Wohnen nur auf Zeit? Und wie verhält es sich mit betreutem Wohnen oder dem Wohnen in Flüchtlingsunterkünften und ist auch der erzwungene Aufenthalt hinter schwedischen Gardinen ein Wohnen im Sinne des Bauplanungsrechts? Bietet auch das betonierte Behausungselend, wie *Alexander Mitscherlich* die Betonwüsten der deutschen Großstädte in West und Ost mit ihren seelenlosen Plattenbauten der 60er Jahre einst nannte, ein Mindestmaß an auskömmlichem Wohnen? Oder müssen wir uns von dem Begriff des Wohnens aus der Sichtweise des Städtebaurechts am Ende sogar ganz verabschieden?

Kann man überhaupt im Bauplanungsrecht wohnen oder verhält sich dies doch bei Licht besehen wie zwei inkommensurable Strecken? Natürlich »yes we can« – machte RiBVerwG Prof. Dr. *Christoph Külpmann* (Leipzig) im Anschluss an einen nicht ausdrücklich benannten US-Wahlwerbespruch von *Barack Obama* sinngemäß klar und verwies überzeugend auf zahlreiche Vorschriften der BauNVO (§ 3 Abs. 2 Nr. 1, § 4 Abs. 2 Nr. 1, § 4a Abs. 2 Nr. 1, § 5 Abs. 2 Nr. 3, § 6 Abs. 2 Nr. 1, 6a Abs. 2 Nr. 1 BauNVO). Der Begriff des Wohnens hat allerdings im Bauplanungsrecht einen speziellen Inhalt. Nicht überall, wo umgangssprachlich vom Wohnen die Rede ist, wird auch im Sinne des Bauplanungsrechts gewohnt. Wohnen in diesem Sinne ist durch eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie Freiwilligkeit des Aufenthalts gekennzeichnet. Daran fehlt es offenbar bei einem Leben auf der Straße, in einer Ferienwohnung, in einem Wohnwagen, in einem Baumhaus, einem LKW, einer Jugendherberge, in Flüchtlingsunterkünften oder in Gefängnissen. Ein Ledigenwohnheim,<sup>26</sup> eine psychotherapeutische Wohngruppe, die zahlreichen Erscheinungsformen des betreuten Wohnens und des unterstützenden Pflegedienstes halten sich in einem Grenzbereich auf, bei dem die vorgenannten Kriterien im Einzelfall entscheiden.

Das hat unmittelbare Auswirkungen auf die planungsrechtliche Zulässigkeit, die sich in beplanten Gebieten nach den Gebietskategorien der BauNVO beurteilt, machte *Külpmann* weiter klar. Dem Wohnen kommt auch ein entsprechender Schutz vor störenden Nutzungen zu. Hier kann der Schutzan-

spruch im Einzelfall sogar auch für Nutzungen, die nicht im bauplanungsrechtlichen Sinne als Wohnen einzustufen sind, diesem vergleichbar sein. Andererseits kann etwa in einem städtisch geprägten Wohngebiet einer Schank- und Speisewirtschaft, die i.S.v. § 4 II Nr. 2 BauNVO der Versorgung eines allgemeinen Wohngebiets dient, nicht entgegengehalten werden, sie sei wegen der von ihrem Betrieb ausgehenden Störungen gebietsunverträglich.<sup>27</sup>

## 8. Fahrerlaubnisrecht und Cannabiskonsum

Das Thema Fahrerlaubnis und Cannabiskonsum beschäftigt neben den Strafgerichten in erheblichem Umfang auch die Fahrerlaubnisbehörden und in der Folge die Verwaltungsgerichtsbarkeit.<sup>28</sup> Durch sieben Entscheidungen<sup>29</sup> hat das BVerwG seine bisherige Rechtsprechung weiter präzisiert, wie RiBVerwG *Stefan Liebler* (Leipzig) erläuterte. In Fortentwicklung der bisherigen Rechtsauffassung<sup>30</sup> darf die Fahrerlaubnisbehörde bei einem gelegentlichen Konsumenten von Cannabis, der erstmals ein Kraftfahrzeug führt, in der Regel nicht ohne weitere Aufklärung von einer fehlenden Fahreignung ausgehen und unmittelbar auf der Grundlage von § 11 Abs. 7 Fahrerlaubnis-Verordnung (FeV) die Fahrerlaubnis entziehen. Vielmehr hat die Fahrerlaubnisbehörde in solchen Fällen gem. § 46 Abs. 3 i.V.m. § 14 Abs. 1 Satz 3 FeV nach pflichtgemäßem Ermessen über die Einholung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens zu entscheiden. Der gelegentliche Konsum von Cannabis, der bei zumindest zwei selbständigen, zeitlich in gewissem Zusammenhang stehenden Vorgängen vorliegt, genügt anders als der regelmäßige Konsum<sup>31</sup> für sich genommen noch nicht, um von fehlender Fahreignung auszugehen. Hinzutreten müssen zusätzliche tatsächliche Umstände.<sup>32</sup>

## 9. Gegenseitige Anerkennung von EU-Führerscheinen

Unter denen, die ihre Fahrerlaubnis in Deutschland verloren haben, gibt es findige Zeitgenossen, die auf dem Umweg eines sog. »Führerscheintourismus« in einem anderen EU-Mitgliedstaat den begehrten »Lappen« erhalten wollen. Dann wären sie aus dem Schneider, obwohl ihnen die Fahrerlaubnis in Deutschland mit einer teilweise längeren Sperrfrist und einem für den Wiedererwerb erforderlichen Medizinisch Psychologischen Untersuchung (»Idiotentest«) entzogen worden ist. Nicht zu Unrecht schiebt das BVerwG

25 BVerwG, Urt. v. 09.09.2018 – 4 C 2.17, BVerwGE 162, 353 – Maßhalten am Wannsee; Urt. v. 06.06.2019 – 4 C 10.18, NVwZ 2019, 1456 – Was stört im Dorfgebiet?; Urt. v. 21.07.2017 – 4 C 7.16, NVwZ 2019, 982 – Wer zuerst kommt, mahlt zuerst; Urt. v. 28.05.2019 – 4 BN 44.18, ZfBR 2019, 689 – objektive Normenkontrolle; Beschl. v. 29.10.2019 – 4 BN 36.19; 4 BN 44.18, ZfBR 2019, 689.

26 BVerwG, Urt. v. 13.09.1985 – 4 C 64.80, NVwZ 1986, 740 – Bullenkloster. 27 BVerwG, Urt. v. 20.03.2019 – 4 C 5.18, BauR 2019, 1283; UPR 2019, 315 – Düsseldorf.

28 Veröffentlichung der auf dem 56. Deutschen Verkehrsgerichtstag vom 24. bis 26.01.2018 in Goslar gehaltenen Vorträge, Referate und erarbeiteten Empfehlungen, 2018, 167 ff.

29 Urt. v. 11.04.2019 – 3 C 14.17 – NJW 2019, 3395 (Leitentscheidung).

30 BVerwG, Urt. v. 23.10.2014 – 3 C 3.13, NJW 2019, 3395.

31 Nr. 9.1 der Anlage 4 zur FeV.

32 BVerwG, Urt. v. 23.10.2014 – 3 C 3.13, Buchholz 442.10 § 3 StVG Nr. 16 Rdnr. 19.

diesen Bemühungen in der Regel einen Riegel vor. Dabei stützt sich das Gericht auch auf die 3. Führerschein-Richtlinie 2006/126/EG<sup>33</sup> und die hierzu ergangene Rechtsprechung des EuGH, wie RiBVerwG *Dr. Markus Kenntner* erläuterte. Die von den Mitgliedstaaten ausgestellten Führerscheine werden danach gegenseitig anerkannt, wenn sie im Rahmen seiner Zuständigkeit eines ordentlichen Wohnsitzes des Antragstellers ausgestellt werden und keine offensichtliche, durch den Ausstellungsmitgliedstaat selbst dokumentierte Mängel enthalten.<sup>34</sup> Verfügt der Antragsteller daher nicht über einen Wohnsitz in dem jeweiligen Mitgliedstaat, so ist dieser für die Erteilung einer Fahrerlaubnis nicht zuständig, machte *Kenntner* klar.<sup>35</sup> Ob die nachträgliche Erneuerung eines Führerscheins in der Lage ist, Mängel des der Erneuerung zugrunde liegenden Führerscheins zu »heilen«, ist noch nicht abschließend geklärt. Das BVerwG hat diese Frage daher dem EuGH zur Vorabentscheidung vorgelegt.<sup>36</sup>

#### 10. Reformüberlegungen zur Fahrerlaubnis-Verordnung

RA Fachanwalt für Verkehrsrecht (FAVerkR) *Frank-Roland Hillmann* (Oldenburg) sprach sich dafür aus, die Rechte der Betroffenen stärker in den Mittelpunkt der Betrachtung zu rücken. Aus dieser Sicht verbiete es sich, zu hohe Anforderungen an die Eignung des Fahrzeugführers an das Lenken

eines Kfz zu stellen. Kritisch stand er der Einschaltung privater Dienstleister bei der Verkehrsüberwachung gegenüber, die hoheitliche Aufgaben wie etwa die Verteilung von Knöllchen nicht übernehmen dürften.<sup>37</sup>

#### 11. Fortsetzung folgt

Und am Ende der Tagung verband *Quaas* den Dank für die ertragreichen Beratungen an die Referenten und auch die Moderatoren der Diskussionen RA FAVerkR *Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde*, RA FAVerkR *Prof. Dr. Christian Kirchberg* (Karlsruhe), RA FAVerkR *Dr. Alexander Kukk* (Stuttgart) und VRVG *Dr. Martin Stuttmann* (Düsseldorf) sowie RiBVerwG *Dr. Robert Seegmüller* (Berlin) mit einer nicht ganz unerwarteten Einladung: Auch im kommenden Jahr wird sich die Fangemeinde wieder im Großen Sitzungssaal am Simsonplatz treffen. Die Familie der Fachanwälte für Verwaltungsrecht und solche, die es werden wollen, haben sich bereits die Termine vom 21. bis 23.01.2021 im Kalender rot notiert. Rechtzeitige Anmeldung ist angeraten.

33 RL 2006/126/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.12.2006 über den Führerschein (ABl. L 403 v. 30.12.2006).

34 EuGH, Urt. v. 19.05.2011 – C-184/10, NJW 2011, 3635 – Grasser.

35 BVerwG, Beschl. v. 24.10.2019 – 3 B 26.19.

36 BVerwG, Beschl. v. 10.10.2019 – 3 C 20.17.

37 OLG Frankfurt, Beschl. v. 06.11.2019 – 2 Ss-OWi 942/19.

**Patrick Hilbert/Jochen Rauber (Hrsg.), Warum befolgen wir Recht?** – Rechtsverbindlichkeit und Rechtsbefolgung in interdisziplinärer Perspektive. 2019. VIII, 302 S. br. Euro 74,00. Mohr Siebeck, Tübingen. ISBN 978-3-16-156636-3.

Recht ist adressatenbezogen. Das ist eine Bedingung seiner Konstruktion. Man kann darüber nachdenken, aus welchen Gründen der Adressat das »Recht« befolgt oder nicht befolgt. Ist dies überhaupt eine »Rechtsfrage« oder im positiven oder negativen Sinne nur ein empirischer Befund, den es zu erklären und zu bewerten gilt? Welche Disziplin wäre dazu berufen? Sicher ist, dass eine juristische Methodik dies nicht aufklären kann, da sie die Befolgungsperspektive als konstruktives Element des Rechts bereits voraussetzt. Der vielfältige Fragenkomplex war im Frühjahr 2018 Gegenstand einer Tagung im Internationalen Wissenschaftsforum Heidelberg (IWH). Daraus ist ein Tagungsband entstanden, für dessen Herausgabe die Juristen *Patrick Hilbert* und *Jochen Rauber* verantwortlich zeichnen. Sie sind beide Akademische Räte a.Z. an der Universität Heidelberg und beide ehemalige Mitarbeiter des BVerfG. Die Herausgeber haben weitere, vor allem jüngere Wissenschaftler verschiedener Fachdisziplinen begeistern können, über die im Haupttitel

gestellte Frage vertieft nachzudenken. Dass die Frage und die gegebenen Antworten auch aus der Sicht der in der Praxis tätigen Juristen eine fruchtbare Problemstellung ist, bedarf keiner Begründung. Im politischen Raum ist etwa bei der Zunahme an Strafverstößen eine nahezu klassische Reaktion die Forderung, die Strafanzeige sei zu verschärfen. Für eine Ursachenforschung findet man keine Zeit. Die Autoren dieses Sammelbandes sehen die Problemstellung glücklicherweise subtiler und differenzierter. Es handelt sich um aufklärende, sehr klug geschriebene Studien, die den Leser mit einer einfachen Frage in einen fruchtbaren Diskurszustand führen. Neben einer Einleitung gliedert sich die Untersuchung in vier Teile, nämlich in Fragen über interdisziplinäre Grundlagen, über die Rechtsbefolgung jenseits des nur staatlichen Bereichs, über einzelne juristische Perspektiven und abschließend über mögliche Ansätze zu einer Effektivierung der Rechtsbefolgung. Das Ganze ist eine sehr gelungene Mischung von theoretischem und praktischem (empirischen) Wissen.

Die Herausgeber *Patrick Hilbert* und *Jochen Rauber* fragen in ihrer Einführung ganz allgemein nach den Konturen einer Analyse der Rechtsbefolgung (S. 1 bis 20). Das Recht ist weitestgehend auf eine freiwillige Befolgung angewie-