

19. Deutscher Verwaltungsgerichtstag 2019 in Darmstadt

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

Verwaltungsgerichtstage haben Tradition. Seit dem Jahre 1962 treffen sich alle drei Jahre die Verwaltungsrichter in Deutschland begleitet von Vertretern der Politik, Gesetzgebung und Verwaltung sowie der Anwaltschaft zu einem intensiven Meinungsaustausch über aktuelle verwaltungsrechtliche Themen. Der 19. Deutsche Verwaltungsgerichtstag, der in der Zeit vom 15. bis 17.05.2019 im Wissenschafts- und Kongresszentrum Darmstadt stattfand, präsentierte einen ganzen Strauß hochaktueller Themen. Zahlreiche Verwaltungsjuristen aus dem In- und Ausland berieten über aktuelle Rechtsfragen des Verwaltungs- und Verfassungsrechts sowie über moderne Technologien.

Zum Auftakt der Veranstaltung begrüßte der Vorsitzende des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen RiBVerwG *Dr. Robert Seegmüller* (Berlin/Leipzig) die rund 800 Teilnehmer in der Wissenschaftsstadt. In seiner Eröffnungsansprache unter der Überschrift »Bewährtes bewahren – Überkommenes mutig erneuern« forderte er einen mutigeren Gesetzgeber, der sich den aktuellen Herausforderungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit stellt.

Im Anschluss an die Eröffnungsveranstaltung und den Festvortrag von RiBVerwG *Prof. Dr. Peter Michael Huber* »Der Rechtsstaat nach 70 Jahren GG« (NVwZ 2019, 665) fanden bei dem dreitägigen Juristentreffen Beratungen in 14 Arbeitskreisen statt, in denen unter anderem die Rechtsentwicklung im europäischen und bundesdeutschen Flüchtlingsrecht, bei der Einwanderungsgesetzgebung, im Planungsrecht und bei der Digitalisierung von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren (Legal Tech) im Mittelpunkt standen. Zuvor hatte sich der frühere Thüringer Innenminister in seinem Festvortrag für eine Stärkung der Kompetenzen der Länder eingesetzt. Obwohl das GG dezidiert länderfreundlich ausgestaltet sei, habe sich die Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen 70 Jahren zu einem zunächst unitarischen Bundesstaat entwickelt, der in jüngerer Zeit jedoch mehr und mehr Züge eines dezentralisierten Einheitsstaates trage. Dafür gebe es sozialpsychologische Gründe, die jedoch die Vorteile eines lebendigen Föderalismus verdecken. Diese Vorteile sollten endlich ihren Weg in das allgemeine Bewusstsein finden, forderte das Mitglied des Zweiten Senats des BVerfG.

1. Aktuelle Fragen der Einwanderungsgesetzgebung

Einwanderungsgesetzgebung beschränkt sich nicht auf die Nachbereitung der sog. Flüchtlingskrise, die im Jahre 2015 ihren Höhepunkt erreichte, sondern verlangt von der Rechtsordnung eine zukunftsgerichtete Gestaltung, welche die widerstreitenden Interessen auszugleichen sucht, die europäischen Vorgaben beachtet und strukturelle Vollzugsprobleme mitdenkt, so das Fazit von *Prof. Dr. Daniel Thym* (LL.M., Universität Konstanz). Der Vortrag nahm die aktuellen Gesetzentwürfe (Fachkräftewanderung, Duldung, geordnete Rückkehr) zum Anlass, rechtspolitische Zukunftsthemen und rechtskonzeptionelle Strukturfragen anhand konkreter Beispiele aus den laufenden Gesetzgebungsverfahren zu erörtern. Zugleich riet das Mitglied im Sachverständigenrat deutscher

Stiftungen für Integration und Migration zu einer Kombination von wissenschaftlicher Abstraktion und rechtspolitischer Anwendung.

2. Gerechte Beurteilung von Beamten- und insbesondere Richterarbeit

Auf einem Verwaltungsgerichtstag darf das Thema der gerechten Beurteilung der Richterschaft offenbar nicht fehlen. Allgemein herrscht wohl unter der Richterschaft die Einschätzung vor, dass Richter als Angehöriger des öffentlichen Dienstes im Vergleich zur Privatwirtschaft und wohl auch zur Anwaltschaft schlecht alimentiert werden (BVerwG, Beschl. v. 22.09.2017 – 2 C 56.16, 58.16, BVerwGE 160, 1; BDVR, Stellungnahme gegenüber dem BVerfG v. 26.02.2019). Da sollte jedenfalls die Beurteilung der Beamten- und Richterarbeit gerecht sein. Aber geht das überhaupt und was ist eigentlich gerecht? Neben den allgemeinen Schwierigkeiten begrenzt die richterliche Unabhängigkeit die Beurteilung. Letztlich verbleibt es wohl bei groben Leitlinien: Selbst in Zeiten der Asylberge darf »schnell – viel – billig« nicht zur neuen Beurteilungsmaxime werden. »Langsam – wenig – teuer« kann der Dienstherr allerdings regelmäßig rügen. Eine gerechte Richterbeurteilung knüpft wohl an Maßstäbe des »Good Judging« an, das aber auch eher offene Prinzipien enthält, die sich im Einzelfall durchaus unterschiedlich verstehen lassen, erläuterte VRiVGH *Prof. Dr. Jan Bergmann* (Mannheim) und verwies dabei auf ein eigenes Beratungsthema des Kongresses.

3. Rechtliche Probleme bei der Nutzung von Windenergie

Die Windenergie ist die tragende Säule der Energiewende. Über die Privilegierung im Außenbereich hinaus hat der Gesetzgeber allerdings bis heute keinen umfassenden und konsistenten Planungs- und Genehmigungsrahmen für den Windenergieausbau geschaffen. Die Auslegung und spezielle Anwendung der allgemeinen gesetzlichen Grundsätze auf Windenergieanlagen bleiben damit im Wesentlichen der Verwaltungspraxis und der Ausformung durch die Rechtsprechung überlassen. Nach den bisherigen Erfahrungen konnten sich in der Praxis nur gleichsam Bruchstücke des noch nicht abschließend ausgearbeiteten Rechtsrahmens des Windenergieausbaus entwickeln, beschrieb Dipl.-Ing. *Monika Agatz* (Kreis Borken) den Befund. Zudem sind die Anforderungen an die Wirksamkeit von Windenergieplanungen mit einer Beschränkung auf bestimmte privilegierte Flächen recht hoch (OVG NRW, Urt. v. 14.03.2019 – 2 D 71/17.NE – Stemwede) und können die planenden Gemeinden oder Regionalen Planungsträger im Einzelfall durchaus an den

* Zu vorhergehenden Treffen der Verwaltungsgerichtsbarkeit Stüer, DVBl 1974, 314, DöV 1974, 257 (Würzburg); RdJB 1978, 46 (Mannheim); DöV 1986, 646 (Saarbrücken), Die Personalvertretung 1986, 294; DVBl 1992, 811 (Aachen), DVBl 1995, 603 (Dresden); Stüer/Hermanns, DVBl 1998, 766 (Mainz); DVBl 2001, 1109 (München); DVBl 2004, 746 (Bremen); Stüer, DVBl 2007, 885 (Weimar); DVBl 2013, 1102, DöV 2013, 811 (Münster); DVBl 2016, 1107 (Hamburg).

Rand der Verzweigung bringen. Denn ist die Windenergieplanung auch nur an einer Stelle des Planungsraumes fehlerhaft, so zerplatzt die im Darstellungsprivileg des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB angelegte Sperrwirkung für die gesamten im Plan ausgeschlossenen Flächen wie ein Luftballon (BVerwG, Urt. v. 13.03.2003 – 4 C 4.02, BVerwGE 118, 33 = DVBl 2003, 1064). Die Fehleranfälligkeit der Planung spielt also bei Windenergieanlagen im Außenbereich den Vorhabenträgern anders als bei dem Scheitern eines das Baurecht begründenden Bebauungsplans sozusagen in die Hände.

Die im Bereich Bauen, Wohnen und Immissionsschutz tätige Referentin und fügte hinzu: Das Konstrukt der »Windfarm« sowie die UVP-Vorprüfung ist nach wie vor weitgehend unbestimmt, in der Verwaltungspraxis schwer zu handhaben und erzeugt daher unter dem Regime des UmwRG das Risiko formaler Fehler. Für eine umfassende Prüfung nach Maßgabe des Fachrechts ist die Zusammenfassung zu Windfarmen allerdings nicht erforderlich. Das Entstehen großer Windfarmen mit sehr großer Ausdehnung lässt sich auf der Ebene der gebundenen Genehmigungsentscheidung nicht bearbeiten, sondern nur auf der Planungsebene. Aufgrund der geringen Varianz der Umwelteinwirkungen von Windenergieanlagen und der Errichtung an planerisch vorgeprüft konfliktarmen Standorten geht die UVP-Vorprüfung weitgehend ins Leere.

Behörden und Gerichte hätten sich in den vergangenen Jahren angesichts der geringen gesetzlichen Vorgaben für die Zugriffsverbote in § 44 Abs. 1 BNatSchG ein eigenes »Artenschutzrecht der Praxis« geschaffen, das sich allerdings von der gesetzlichen Grundlage entfernt habe. Zugleich warnte *Agatz* davor, die naturschutzrechtliche Einschätzungsprärogative auf das fachlich wünschenswerte Maß zu erweitern und rief die Praxis dazu auf, sich auf die fachliche Ausfüllung des gegebenen rechtlichen Rahmens zu beschränken (so auch BVerfG, Beschl. v. 23.10.2018 – 1 BvR 2523/13 – Harzer Windmüller) und – 1 BvR 595/14 e.n.o. energie, DVBl 2019, 42 m. Anm. *Stüer* unter Bestätigung BVerwG, Urt. v. 27.06.2013 – 4 C 1.12, BVerwGE 147, 118 ; Urt. v. 21.11.2013 – 7 C 40.11; *Stüer*, BauR 2019, 442). Die Diskussion um eine »TA Artenschutz« greife zu kurz, solange der Gesetzgeber nicht in einer dezidierten gesetzlichen Definition die Grundlagen und die Wahl der dazu passenden umweltrechtlichen Instrumente festgelegt habe.

4. Das Internet als Herausforderung der inneren Sicherheit

Das Internet ist innerhalb von wenigen Jahren zu einem globalen Netz angewachsen, welches das Leben der Menschen radikal verändert hat. Das stellt die für die Gewährleistung der inneren Sicherheit zuständigen Behörden vor große Herausforderungen, beschrieb *Dr. Johannes Unterreitmeier* die aktuelle Ausgangslage. Zugleich verband er damit Forderungen an den Gesetzgeber, die Verfassungsrechtler und die Praxis. Denn die vorhandenen Befugnisse reichen seiner Meinung nach nicht aus, um den Gefahren einer umfassend vernetzten Welt zu begegnen. Erforderlich seien neue Befugnisse wie bspw. Hack Back, Server-Online Durchsuchung oder strategische Inlandsaufklärung. Vor allem bedürfe es einer Revision der verfassungsrechtlichen Dogmatik des Datenschutzes. Denn die Prämissen des BVerfG-Datenschutzurteils aus dem Jahre 1983 (v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83, BVerfGE 65, 1 = DVBl 1984, 128) seien inzwischen empirisch widerlegt.

In seiner Ausgangsanalyse beschrieb *Unterreitmeier* für den evolutionären Erfolg des Internets fünf Charakteristika, die zugleich spezifische Risikofaktoren für die interne Sicherheit darstellen: Jeder ist jederzeit und überall erreichbar und kann jede beliebige Information in Echtzeit übermitteln und verbreiten (Ubiquität). Regelmäßig stehen keine Überprüfungsmechanismen für die Identität der Kommunikationspartner zur Verfügung (Anonymität). Es gibt kaum noch Lebensbereiche, die keine Verbindung zum Internet haben oder zumindest über eine solche beeinflusst werden können (Omnipräsenz). Das Internet macht vor Landesgrenzen keinen Halt und überschreitet daher die räumlichen Anwendungsbereiche von nationalen Rechtsregimen (Transnationalität). Bestehende gesellschaftliche Strukturen lösen sich zunehmend auf und werden durch neue weltumspannende soziale Netzwerke ersetzt (Dissoziativität).

Der Rechtsstaat wird hierdurch vor neue Probleme gestellt: Die staatliche Gewalt benötigt wirksame Befugnisse, um in Zeiten des Internets ihre staatliche Souveränität noch behaupten zu können. Telekommunikationsüberwachung, Online-Internetauswertung, strategische Fernmeldeaufklärung sowie die Zusammenarbeit und Vernetzung müssten deshalb unter Wahrung des Schutzes der privaten Lebensgestaltung ausgebaut werden, empfahl der Münchener Ministerialrat.

5. Das gemeinsame Asylsystem – Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven

Eine gemeinsame europäische Flüchtlingspolitik ist einschließlich der Dublin-Regelung mit einer gerechten Flüchtlingsverteilung bisher gescheitert. Europa verstanden als Festung und Schutzwall gegen Schutzsuchende wird seinem eigenen Wertesystem nicht gerecht – wohl auch deshalb nicht, weil die Mitgliedstaaten an den Außengrenzen Europas besondere Lasten tragen und das Verteilungssystem in der Europäischen Union nicht funktioniert.

Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist daher nach wie vor von wesentlicher Bedeutung, um Bedürftigen raschen Schutz zu bieten und diejenigen, die keinen internationalen Schutz benötigen, zurückzuführen, auch wenn aktuell die Gesamtzahl der irregulären Einreisen in die EU auf das Vorkrisenniveau zurückgegangen ist. Zugleich müssen die Fluchtursachen bekämpft werden, so *Dora Schaffrin*, (Brüssel). Und die Verwaltungsrätin bei der Generaldirektion Migration und Inneres in der Europäischen Kommission fügte hinzu: Die Kommission hat alle für die Erreichung dieses Ziels notwendigen Vorschläge vorgelegt. Obwohl die Annahme jedes Vorschlags für sich genommen einen erheblichen Mehrwert darstellt und dies technisch und rechtlich machbar wäre, ist die separate Annahme eines oder mehrerer Vorschläge nicht absehbar, bevor nicht alle Vorschläge zur Annahme bereit sind. Zur Dublin-Verordnung und zur Asylverfahrensverordnung konnte sich der Rat außerdem, anders als das Parlament, noch auf keine Verhandlungsposition einigen. Es gelte jetzt, auf den Fortschritten aufzubauen und der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems auch nach den Europawahlen Vorrang einzuräumen.

Dr. Michael Hoppe bezeichnete es als eine der größten rechtszivilisatorischen Leistungen der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, Menschenwürde und Freiheit im demokratischen Rechtsstaat auch gegenüber Personen zu schützen, wel-

che die Freiheitsrechte und Grundwerte der Europäischen Union und des Europarates bekämpfen (zur Toleranzdebatte Joachim Gauck, Herder 2019). Art. 13 EMRK mit seinem Recht auf eine wirksame Beschwerde verlange im Flüchtlingsrecht nach einer Rechtsschutzkonzeption, die einen automatischen Suspensiveffekt unabhängig vom Vorbringen im Einzelfall vorsehe. Mit seiner Verschärfung gegenüber den allgemeinen Regeln der VwGO werfe das spezielle Asylprozessrecht bei Klagen gegen Abschiebungsandrohungen, die im Asylprozess immer auch Rückkehrenscheidungen nach der Rückführungsrichtlinie sind, die Frage auf, ob mit ihm ein Verstoß gegen den unionsrechtlichen Grundsatz der Äquivalenz einhergehe, so der Vizepräsident des VG Karlsruhe.

6. Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz

Die Århus-Konvention des Völkerrechts und die unionsrechtlich begründete Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL (2003/35/EG) sowie die Rechtsprechung des EuGH zu Trianel (EuGH, Urt. v. 12.05.2011 – C-115/09, DVBl 2011, 757; BVerwG, Beschl. v. 05.09.2012 – 7 B 24.12, DVBl 2012, 1568, *Stüer* 1569; OVG Münster, Urt. v. 01.12.2011 – 8 D 58/08.AK, DVBl 2012, 344, *Stüer/Stüer*, 345), zum slowakischen Braunbären (EuGH, Urt. v. 08.03.2011 – C-240/09, DVBl 2011, 1253), zu Altrip (EuGH, Urt. v. 07.11.2013 – C-72/12, DVBl 2013, 1597, *Stüer*, DVBl 2013, 1601), zum Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland (EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14, DVBl 2015, 1514, *Stüer/Buchsteiner* 1522) und zu Protect (EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15, NVwZ 2018, 225) sowie die Spruchpraxis des Århus Convention Compliance Committee haben zu einer mehrfachen Änderung des UmwRG geführt. Die aktuelle Fassung des UmwRG 2017 hat durch die Anpassung an die völker- und unionsrechtlichen Vorgaben im Ergebnis eine eigene »kleine VwGO« mit weitreichenden verwaltungsverfahrens- und prozessualen Sonderregelungen geschaffen. Besondere Problemfelder ergeben sich auf den Feldern Anwendungsbereich, Rüge- und Kontrollmaßstab, Aufhebung materieller Präklusionsanordnungen und Missbrauchsklausel, Verfahrensfehler und ihre Folgen, Fehlerheilung und gesetzliche Klagebegründungsfristen, erläuterte *Prof. Dr. Sabine Schlacke* (Universität Münster) das Umsetzungskonzept.

Die Anwendungsbereiche dieser völker- und unionsrechtlichen Vorgaben sind durchaus weitreichend. Sie beziehen sich auf SUP-pflichtige Pläne und Programme (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG) der Orts- und Fachebene aber auch auf Raumordnungspläne, Verwaltungsakte und öffentliche Verträge (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG) sowie behördliche Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 UmwRG). Auf den Wegfall der materiellen Präklusion durch das EuGH-Urteil (v. 15.10.2015 – C-137/14, DVBl 2015, 1514, *Stüer/Buchsteiner* 1522) haben sich die Gerichte inzwischen wohl eingestellt. Die Missbrauchsklausel in § 5 UmwRG ist in der Praxis bisher weitgehend leergelaufen.

Es bleiben allerdings in einigen Bereichen wohl noch Zweifel an der Völker- und Unionsrechtskonformität auch in der Differenzierung zwischen Verbands- und Individualklägern mit einer klaren Tendenz zur objektiven Rechtskontrolle auch für Individualklagen (BVerwG, Beschl. v. 25.04.2018 – 9 A 16.16, DVBl 2018, 1418, *Stüer/Stüer* 1432 – Bielefeld-Ummeln). Zugleich stelle sich die Frage nach einer Verein-

fachung und Überführung des UmwRG in die VwGO sowie einer Neujustierung der Kontrolldichte, gab die Direktorin des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht einen Ausblick auf künftige Perspektiven weiterer gesetzgeberischer Handlungsfelder.

RA *Dr. Frank Fellenberg* (Berlin) schloss sich der Beurteilung an, dass die Missbrauchsklausel des § 5 UmwRG in der Praxis kaum angewendet werde. Die gesetzlichen Klagebegründungsfristen in § 6 UmwRG könnten allerdings stärker mit Leben erfüllt werden, um den Wegfall der Präklusion im Verwaltungsverfahren durch eine innerprozessuale Präklusion teilweise wieder aufzufangen.

7. »Good Judging« – Maßstäbe für richterliches Arbeiten

Eine »gute Rechtsprechung« ist gewiss erstrebenswert. Richter, die in angemessener Zeit auch komplexe Sachverhalte erkennen, verarbeiten und qualitätsvolle, über jeden Zweifel erhabene »richtige« Entscheidungen treffen, das ist gewiss erstrebenswert. Aber wie geht das eigentlich, wer beurteilt das und gibt es dazu allgemein anerkannte Maßstäbe? Oder sind Entscheidungen »im Namen des Volkes« gelegentlich auch nicht mehr als ein Würfelspiel oder gar die Ersetzung des Zufalls durch den Irrtum, wie es dem Planungsrecht nachgesagt wird? Der Gesetzgeber hat bereits für die Einstellung des Richters seine Erwartungshaltung an den »guten« Richter rechtlich bestimmt. Neben der Verfassungstreue und einer hervorragenden juristischen Befähigung muss er über eine soziale Kompetenz verfügen. Diese ist zwar für die Aufgabenerfüllung essenziell. Ihr Inhalt ist aber gesetzlich nicht vollständig festgelegt und deshalb nur schwer feststellbar, beschrieb *Dr. Udo Schneider* das Dilemma. Die Maßstäbe für die richterliche Beurteilung sind zum einen externe Maßstäbe, zum anderen Prüfsteine für die eigene richterliche Selbstreflexion. Sie bewerten das berufliche Handeln des Richters aus vier Perspektiven: Der persönlichen Eigenschaften, der Fachkompetenz, der sozialen Kompetenz und der Führungskompetenz. Auch ethische Maßstäbe können eine Rolle spielen. Die Exekutive und die Legislative müssen hierfür durch Vorleistungen die Grundlage bereiten, ergänzte der Präsident des VG Meiningen.

Eine Zauberformel für die Lösung dieses Zielkonflikts lasse sich wohl nicht abgeben. Allerdings könne das Konzept der richterlichen Praxis als »Kunst« eine Denk- und Handlungsstruktur bieten, empfahl *Schneider* und beschrieb es als integriertes Modell des Umgangs mit widerstreitenden Anforderungen. Richterliche Kunst beruhe auf Übung, Erfahrung und Routine. Sie verbinde das Fachwissen des Richters und seiner professionellen und handwerklichen Techniken bei der Anwendung des Rechts, um durch das Kulturprodukt »Rechtsentscheidung« die normativen Maßstäbe seines verfassungsrechtlichen Auftrags zu erfüllen. Dafür sei auch die richterliche Fortbildung wichtig.

8. LegalTech

Die zunehmende Leistungsfähigkeit von Algorithmen in Kombination mit der Digitalisierung steigert die Attraktivität von Technologie zur Unterstützung rechtspraktischer Prozesse und Abläufe. Dieses LegalTech beschreibt eine Bandbreite von Technologien, Methoden und Prozesse zur Digitalisie-

rung von Rechtswissenschaft und Rechtspraxis. LegalTech ist wie die Digitalisierung kein Selbstzweck, sondern zielt darauf ab, Juristen Werkzeuge die Hand zu geben, die ihnen helfen, Routineaufgaben effizienter zu erledigen und neue Arbeitsabläufe zu ermöglichen. Potenziale von LegalTech für die Verwaltungsgerichtsbarkeit lassen sich nur in einem interdisziplinären Austausch erschließen, in dem Juristen und Informatiker beteiligt sein müssen. Die schnelle und automatische Analyse von Texten sowie die Formalisierung von Entscheidungsstrukturen zur objektiven Ausführung durch eine Maschine ist zum heutigen Zeitpunkt bereits möglich und kann einen großen Mehrwert für die Verwaltungsgerichtsbarkeit bieten, erläuterte *Dr. Bernhard Waihl* (München) das Konzept. Mit diesen Fragen hatten sich bereits die Deutschen Staatsrechtslehrer auf ihrer 78. Jahrestagung in Bonn befasst (*Stürer*, DVBl 2018, 1610).

9. Ungefragte Fehlersuche im Asylrecht

»Die Tendenz, Bebauungspläne nach einem gewissen Zeitablauf nicht ohne Not an Erfordernissen ihres verfahrensfehlerfreien Zustandekommens scheitern zu lassen, ist sachgerecht. Angesichts dessen wäre verfehlt, wenn die Verwaltungsgerichte ihre Sachaufklärungspflicht zum Anlass nähmen, in Verwaltungsstreitverfahren gleichsam ungefragt in eine Suche nach Fehlern in der Vorgeschichte und Entstehungsgeschichte eines Bebauungsplans einzutreten.« Diese Empfehlung des BVerwG (Urt. v. 07.09.1979 – IV C 7.77, DVBl 1980, 40), lässt sich wohl kaum dogmatisch begründen, kann sich jedoch – behutsam angewendet – in einer Vielzahl von Gerichtsverfahren als sachgerecht erweisen. Aber ganz so einfach ist die Sache wohl doch nicht. Denn der Amtsermittlungsgrundsatz ist Ausprägung des in Art. 19 Abs. 4 GG verbürgten Anspruchs auf Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes gegen Akte der öffentlichen Gewalt und ist zudem im Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG verankert. Er entspricht ferner dem Recht aus Art. 47 Abs. 1 GrCh auf einen wirksamen Rechtsbehelf.

Die Mahnung des BVerwG auf eine eher zurückhaltende Fehlersuche ist wohl als Appell an das richterliche Finger-spitzengefühl im Einzelfall zu verstehen, machten VRiVG *Dr. Wilhelm Treiber* (VG Freiburg) und RiVG *Dr. Barbara Schulz-Bredemeier* (VG Berlin) deutlich. Dabei gilt es, die vielfach gegenläufigen Interessen in ihren unterschiedlichen Gewichtungen zu bewerten, gegeneinander abzuwägen und zum Ausgleich zu bringen. Besonders bei Asylrechtsverfahren kann die besondere verfassungsrechtliche Pflicht zur Sachaufklärung allerdings wegen der Gefahr einer politischen Verfolgung bedeutsam sein, wie sich aus Art. 16a Abs. 1 GG ergibt. Die erheblichen Tatsachen müssen daher grundsätzlich vor allem bei einer drohenden Gefahr für Leben oder körperliche Unversehrtheit sowie eine drohende unmenschliche Behandlung ermittelt werden.

Eine ungefragte Fehlersuche kann allerdings erfolgen, wenn ersichtlich ist, dass der eventuelle Fehler nach § 35 VwVfG geheilt, nach § 46 VwVfG wegen fehlender Auswirkungen auf das materielle subjektive Recht unbeachtlich oder aus anderen Gründen ohne Bedeutung oder eine Ergebniskausalität nicht gegeben ist. Auch unter Beachtung der unionsrechtlichen Vorgaben ist eine Anwendung des § 46 VwVfG nicht

von vornherein ausgeschlossen. Bei allem muss der Richter aber seine neutrale Rolle wahren und darf sich nicht auf die Seite eines Verfahrensbeteiligten stellen, mahnten die beiden Verwaltungsrichter.

10. Aktuelles zum Öffentlichen Bau- und Nachbarrecht

In Metropolregionen wird deutlich zu wenig bezahlbarer Wohnraum geschaffen. Ursachen hierfür sind fehlende baureife Grundstücke, die Existenz zu vieler »Bauvorschriften« sowie die lange Dauer öffentlicher Planungs- und Genehmigungsverfahren, eröffnete RA *Dr. Thomas Schröder* (Frankfurt am Main) die Bilanz. Zugleich sah er in den Vorschlägen der Expertenkommission »Nachhaltige Baulandentwicklung« für eine BauGB-Novelle keine wesentlichen Verbesserungen. Nachverdichtungen könnten stattdessen dadurch erleichtert werden, dass die Zulässigkeit von Vorhaben in Gebieten, deren städtebauliche Entwicklung durch älter als 30 Jahre alte Bebauungspläne gehemmt wird, alternativ auch nach § 34 BauGB zugelassen wird. Hierzu empfehle es sich, durch einen neuen § 34 Abs. 4 BauGB den Antragstellern ein Wahlrecht einzuräumen.

Weitere Verbesserungen ließen sich nach den Worten des Planungsrechtlers erzielen, wenn die Rechtsprechung die Auslegung von § 34 Abs. 1 BauGB in zwei Punkten »nachjustieren« würde: Zum einen sollte eine einheitliche »nähere Umgebung« für alle vier dort genannten Faktoren (Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise sowie überbaubare Grundstücksfläche) gelten. Zum anderen sollte eine Mischung von Maßfaktoren verschiedener Gebäude möglich sein. Hierdurch würde mehr Flexibilität geschaffen und die Vorschrift könnte ihr volles Potenzial entfalten.

Auf der Ebene der Bauleitplanung könnte eine große Fehlerquelle eingedämmt werden, wenn überzogene Anforderungen an das Ermittlungsgebot (§ 2 Abs. 3 BauGB) zurückgefahren werden. Eine ungefragte Fehlersuche müsse unterbleiben.

»Den fehlerfreien Bebauungsplan gibt es nicht und hat es nie gegeben.« Und dieser vielleicht nicht ganz überraschenden Erkenntnis fügte *Schröder* hinzu: Die vorgeschlagenen praktischen Verbesserungen bei der Schaffung und Erhaltung von Baurecht wahren berechnete Belange von Nachbarn. Heute geht es bei Nutzungskonflikten zumeist »nur« um die Wahrung eines Besitzstandes, nicht mehr um echte Nutzungskonflikte. Das Baurecht kennt aber weder einen Abwehrenspruch »Wohnen gegen Wohnen« im Verhältnis unterschiedlicher Wohnformen, wie z.B. Ein- und Zweifamilienhäuser gegenüber verdichtetem Geschosswohnungsbau. Verfahrensrechtlich sind verwaltungsgerichtliche Eilverfahren in Nachbarangelegenheiten wegen der überlangen Dauer von Hauptsacheverfahren gleichsam zu »Vollverfahren« geworden. Die Gerichte sollten dieser Entwicklung mit Augenmaß entgegenwirken.

11. Amtsermittlungspflicht: Auslauf- oder Zukunftsmodell?

Die Pflicht nach § 86 Abs. 1 VwGO, den Sachverhalt von Amts wegen aufzuklären, bringt Gerichte nicht selten an ihre praktischen Funktionsgrenzen. Insbesondere in komplexen

Verfahren des Umwelt- und Wirtschaftsrechts sind oftmals die Möglichkeiten einer rationalen Aufklärung der Tatsachen begrenzt, weil unabhängiger Sachverstand vielfach nur unzureichend zur Verfügung steht, beschrieb *Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz* die Ausgangslage und erläuterte dies an den zahlenmäßig dominanten Asylverfahren. Zugleich hielt der Richter im Nebenamt am OVG NRW ein Bündel von Reformvorschlägen bereit: Eine Begrenzung auf das pflichtgemäße Ermessen des Gerichts könne die Wirksamkeit des Amtsermittlungsgrundsatzes verbessern. Durch eine Rücknahme der Amtsaufklärung lasse sich gerade bei der Kontrolle komplexer Verwaltungsentscheidungen der Rechtsschutz stärken, indem sich die Gerichte auf das Wesentliche konzentrieren. Vorbild könnte das auch nach Art. 47 GrCh »unionsfeste« Modell der Verwaltungskontrolle durch EuG und EuGH sein. Das Prozessrecht der Unionsgerichtsbarkeit verschränke den Amtsermittlungs- und den Beibringungsgrundsatz miteinander. Die Parteien müssten den Sachverhalt vortragen und Beweismittel substantiiert benennen. Inwiefern Ermittlungen des Sachverhalts von Amts wegen erfolgen, stehe dann im pflichtgemäßen richterlichen Verfahrensermessen.

Speziell für das Asylrecht schlossen sich weitere Vorschläge an. Das BVerwG solle eine eigene Zuständigkeit erhalten, verbindlich über allgemeine gruppenbezogene Verfolgungsszenarien in einem Herkunftsstaat zu entscheiden. Insoweit könnten Tatsachenfragen, welche die Matrix für die von der Verwaltung und den verwaltungsgerichtlichen Tatsacheninstanzen zu entscheidenden Einzelfälle binden, auf mittlerer Abstraktionshöhe vorentschieden werden, was dann die Verfahren entlastet, beschleunigt und die Einheitlichkeit der Rechtsprechung sichert, empfahl der Bonner Staatsrechtslehrer. Ein unmittelbarer Zugang zum BVerwG sei allerdings unpraktikabel und werde der Funktion als Höchstgericht, die Rechtseinheit sicherzustellen, nicht gerecht. Geeignet sei ein Vorlageverfahren, über das die Tatsachengerichte das BVerwG zur Klärung einer entscheidungserheblichen, aber ungeklärten generellen Tatsachenfrage anrufen könnten. Eine Feststellungskompetenz des BVerwG über komplexe Makrotatsachen lasse sich im Asylrecht erproben. Bewähre sich ein Vorlageverfahren, könne es verallgemeinert und auf Fragen erweitert werden, die komplexe generelle Tatsachen betreffen und die grundsätzliche sowie fallübergreifende Bedeutung hätten.

12. Digitale Rechtssicherheit in der Justiz

Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien hat nach der Wirtschaft mit dem E-Commerce oder dem Digital Business und der Verwaltung mit dem E-Government oder dem E-Health mit dem E-Justice nunmehr auch den Richter Arbeitsplatz und die Geschäftsstellen der Gerichte erreicht. Das kann zu einer Prozessoptimierung von Arbeitsvorgängen und zu einer Verfahrensbeschleunigung beitragen. Auch die Außenkommunikation mit den Verfahrensbeteiligten kann verbessert werden. Das alles führt auch zu einem Paradigmenwechsel in der Justizgewähr, beschrieb *Prof. Dr. Dirk Heckmann* (Universität Passau) die veränderten Rahmenbedingungen. Die digitalen Standards müssten vereinheitlicht und Barrieren abgebaut werden. Zugleich sei ein sicherer Übermittlungsweg zu gewährleisten (§ 130a ZPO, § 55a VwGO), was allerdings beim elektronischen Postfach für Anwälte (bea), über Monate zu erheb-

lichen Anlaufschwierigkeiten geführt hat. Soweit berechnete Persönlichkeitsschutzinteressen nicht entgegenstehen, könne auch die Bild- und Tonübertragung durch Videokonferenzen ausgebaut werden (§ 102a VwGO). Als weitere Ausbaustufe der Digitalisierung biete sich auch eine Übertragung von Gerichtsverhandlungen über ein Justizportal im Internet an. Wie die digitale Gerichtsöffentlichkeit auszugestaltet ist, liege im Ermessen des Gesetzgebers, so der Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Sicherheitsrecht und Internetrecht der Universität Passau.

Prof. Dr. Christoph Sorge (Universität Saarbrücken) verwies vor allem auf die Gefahren, die mit den neuen Medien verbunden sind. Hier müssten Sicherheitsmaßnahmen gewährleisten, dass schützenswerte Daten nicht in die falschen Hände gerieten. Zugleich rief er Wissenschaft und Praxis dazu auf, intelligente alternative kryptografische und prototypische Verfahren zu entwickeln, die auch schützenswerte Belange der an der Kommunikation Beteiligten wahren, erläuterte der Inhaber der Professur für Rechtsinformatik.

13. Das Weltraumrecht – Einführung in eine bislang fast unbekanntere Rechtsordnung und ihre Probleme

Weltraumrecht ist ein besonderer Teil des Völkerrechts. Es ist ein Rechtsgebiet im internationalen Rechtssystem. Es regelt hauptsächlich Fragen des (internationalen) öffentlichen Rechts, weist aber auch zahlreiche Bezüge zum Europarecht auf, erläuterte *Prof. Dr. Dr. h.c. Stephan Hobe* (Universität Köln). Den Kern des internationalen Weltraumrechts bilden fünf völkerrechtliche Verträge, die Deutschland außer dem Mondvertrag ratifiziert hat. Allerdings gibt es in Deutschland bisher keine die nationalen Weltraumaktivitäten regelnden Gesetze. Ein wichtiger und aktiver Weltraumstaat wie Deutschland brauche aber ein nationales Weltraumgesetz, um Überwachungen zu ermöglichen, Risiken vorzubeugen und Haftungsfragen zu klären, forderte auch *Dr. Paolo Ferri* (ESOC Darmstadt).

14. Diskussionen und Abschlussveranstaltung

An die Referate schlossen sich jeweils Diskussionen an, die von RiVGH *Dr. Ina Bauer*, Mannheim (AK 1), RiBVerwG *Daniela Hampel*, Leipzig (AK 2), VRiOVG *Prof. Dr. Jürgen Held*, Koblenz (AK3), VRiVG *Stephan Groscurth*, Berlin (AK 4), RiBVerwG a. D. *Prof. Dr. Harald Dörig*, Erfurt (AK 5), VRiOVG *Prof. Dr. Max-Jürgen Seibert*, Münster (AK 6), VROVG *Volker Bathe*, Weimar (AK7), *Dr. Andreas Kerkmeyer*, Hamburg (AK 8), RiVG *Frank Groschek*, Weimar (AK 9), VRiBVerwG *Prof. Dr. Rüdiger Rubel*, Leipzig (AK 10), RA *Prof. Dr. Ulrich Ramsauer*, Hamburg (AK 11) und VRiBVerwG *Prof. Dr. Uwe-Dietmar Berlit*, Leipzig (AK 12) geleitet wurden. Die Diskussionen in den Arbeitskreisen zeigten weiterhin rechtlichen Handlungsbedarf in den genannten Rechtsgebieten auf. Der Gesetzgeber bleibt aufgerufen, die notwendigen Rechtsänderungen mutig voranzutreiben.

Bei der Abschlussveranstaltung diskutierten RA *Prof. Dr. Wolfgang Ewer* (Kiel), *Tine Fuchs* vom Deutschen Industrie- und Handelstag (Berlin), *Dr. Thomas Krämerkämper* (BUND NRW e.V. Düsseldorf), *Prof. Dr. Thomas Mann*

(Georgs-Universität Göttingen) und Ltd. Ministerialrat Dr. Christian Reitemeier (Düsseldorf) über die »Realisierung von Großvorhaben in Deutschland als Quadratur des Kreises«. Die Experten aus Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung und Anwaltschaft begrüßten den im Bundesrat angenommenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der VwGO (Drs. 113/19 v. 17.05.2019). Die Gesetzesinitiative will Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigen, ohne den Rechtsschutz zu schwächen. Die erstinstanzliche Zuständigkeit des OVG/VGH soll erweitert werden. Zugleich soll die Möglichkeit eines konzentrierten Verfahrens eingeführt werden, in dem der zeitliche Verfahrensablauf frühzeitig strukturiert wird. Auch sollen spezielle Wirtschafts- und Planungsspruchkörper eingerichtet werden. Hierdurch soll die Spezialisierung der Gerichte auch in fachübergreifende Themenbereiche hinein gesetzlich angeleitet werden.

Die Runde war sich allerdings darin einig, dass die von der Politik gewollte und erforderliche Beschleunigung der Verwaltungs- und Gerichtsverfahren allein mit Änderungen im Verfahrensrecht kaum gelingen werde. Der Gesetzgeber werde auch Änderungen im materiellen Recht erwägen müssen, wenn er das von ihm angestrebte Beschleunigungsziel erreichen will.

15. Auf nach Würzburg

Und am Ende des durch den Ortsausschuss mit PräsinVG Darmstadt, Dagmar Rechenbach, Ulrike Brugger und Roland Elser und den zahlreichen weiteren Mitwirkenden in Vorbereitung und Durchführung hochprofessionell begleiteten Juristentreffens konnte Seegmüller ein in jeder Hinsicht positives Fazit ziehen. Die virtuelle Karawane des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen, die vor sechs Jahren von Münster, der Stadt des Westfälischen Friedens (DVBl 2013, 1102), zunächst nach Hamburg gestartet war (DVBl 2016, 1107) und sodann für drei Tage in Hessen ihre Zelte aufschlug, hat sich inzwischen bereits zum nächsten Tagungsort auf den Weg gemacht. Der 20. Deutsche Verwaltungsgerichtstag wird im üblichen Dreijahresturnus in der Zeit vom 11. bis 13.05.2022 in Würzburg stattfinden – in der unterfränkischen Universitätsstadt am Main mit der barocken, nach den Plänen von Balthasar Neumann errichteten Würzburger Residenz – einem UNESCO-Weltkulturerbe. In dieser Stadt mit einer mehr als 1300-jährigen Tradition hatte sich der Kongress bereits im Jahre 1974 versammelt und dabei etwa mit der »gerichtlichen Kontrolle von Prüfungsentscheidungen« (Stürer DöV 1974, 257) flankiert von Aspekten »Zum autonomen (kontrollfreien) Gestaltungsraum von Gesetzgebung und Verwaltung« (Stürer DVBl 1974, 314) Themen beraten, die auch heute noch aktuell sind.

Frank Schmidt, Polizeiliche Videoüberwachung durch den Einsatz von Bodycams. 2018. 520 S. br. Euro 119,00. Nomos, Baden-Baden. ISBN 3-8487-5106-2.

Polizeiliche Videoüberwachungen respektive Bild- und Tonaufzeichnungen wenden sich stetig neuen Anwendungsfeldern zu. Der allgemeinen Videoüberwachung im öffentlichen Raum und an gefährdeten Objekten, bei Ansammlungen, Veranstaltungen und Versammlungen im Schutzbereich des Art. 8 GG, folgte in den frühen 2000er Jahren die so genannte Fahrzeugkamera. Wissenschaftlich evaluiert wurde diese als Vorläufer der Bodycam – soweit bekannt – hinsichtlich ihrer Wirksamkeit nie, was die Befürworter der Bodycam in Polizeigewerkschaften und Parlamenten indes nicht weiter irritiert. Propagiert als Mittel der Gefahrenabwehr, werden diese verschiedenen Mittel in der polizeilichen Praxis verbreitet wenn nicht gar vorwiegend zur Verfolgungsvorsorge genutzt.

Die Saarbrücker Dissertation zur Bodycam untersucht also ein aktuelles Thema, zumal noch nicht alle Bundesländer deren Nutzung durch die Polizei gesetzlich geregelt haben. Schmidt widmet sich der Maßnahme in ganzer Breite und beginnt nach kurzer Begriffsklärung und einer Einführung in die technischen Grundlagen und den praktischen Einsatz mit einer Darstellung zum Einsatz als Mittel der »situativen Kriminalprävention«. Die Bodycam strebe eine kriminalität-

reduzierende Wirkung durch Abschreckungseffekt und eine Verhaltenssteuerung der »Delinquenten« an (S. 49); ein wenig passender Begriff im Gefahrenabwehrrecht. Dabei bewertet Schmidt die mögliche Wirkung durchaus kritisch und fordert begrüßenswerter Weise deren Evaluation im Verlauf der weiteren Nutzung, einschließlich Befragungen auch der Betroffenen (S. 67). Dass der Gesetzgeber den Vorschlag einer externen, wissenschaftlichen und unabhängigen Evaluation aufgreift, erscheint indes nach bisheriger Erfahrung bei Einführung neuer technischer Mittel wenig wahrscheinlich.

Schmidt wendet sich im Anschluss dem Schutz von Polizeibeamt*innen durch Videoüberwachung zu, wobei die Bodycam als eigenständige neue Maßnahme eine rechtliche Neubewertung erfordere. Diese beginnt er mit einer Analyse der verfassungsrechtlichen Anforderungen an deren Einsatz. Im Rahmen einer ausführlichen verfassungsrechtlichen Einordnung in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung kommt er zu dem Ergebnis, die Maßnahme habe eine »mittlere Eingriffsintensität«; Einschüchterungseffekte jenseits der Verhaltenslenkung verneint er (S. 198 ff.; S. 283).

Fraglich ist indes die Zuordnung des Bodycam-Einsatzes zur polizeilichen Aufgabe der Prävention oder Repression, mit Auswirkungen auch auf die Gesetzgebungskompetenz. Wenig überzeugend ordnet Schmidt die Maßnahme der Prävention