

hinsichtlich des drängenden Akzeptanzthemas. Hier sind kreative neuartige Lösungen wie der Einsatz von Mediatoren oder Bürgergutachten zu erproben und zu evaluieren. Dabei kann im Bundesstaat der föderale Wettbewerb genutzt werden, um etwa die besten Regeln der Plebiszite auf der kommunalen Ebene zu identifizieren. Dies erfolgt bislang noch viel zu wenig.

Die Komplexitätsreduktion im Mehrebenensystem ist im Übrigen eine zentrale Herausforderung des Infrastrukturrechts. Hier sind Wissenschaft und Praxis gleichermaßen gefragt und die Rechtsprechung ganz besonders. Sie muss durch eine weitere Intensivierung des Dialogs mit der Luxemburger Gerichtsbarkeit im Rahmen von Vorlagefragen Rechtsunsicherheiten beseitigen.

In Bezug auf die Finanzierung ist das ausdifferenzierte und erfolgreiche Regulierungsregime in der Telekommunikation,

das konsequent auf die private Infrastrukturbereitstellung im Wettbewerb setzt, nach wie vor vorbildlich. Die zunehmende wettbewerbsferne Publizierung im Energiesektor ist dagegen bedenklich. Die angemessene Balance der Aufgabenverteilung zwischen privaten und öffentlichen Akteuren bedarf gleichfalls der interdisziplinären Untersuchung. PPP-Modelle – etwa im Fernstraßenbau – müssen jedenfalls effizient betrieben werden und dürfen nicht dem Versuch geschuldet sein, die Schuldenbremse zu umgehen.

Eine sektorenübergreifende Kanonisierung des Infrastrukturrechts im Rahmen der Gesetzgebung ist nicht zu erwarten. Was bereits für die Netzwirtschaften angesichts unterschiedlicher Novellierungszeitpunkte und divergierender europäischer Vorgaben schwierig ist, wird für das heterogenere Infrastrukturrecht erst recht nicht möglich sein. Umso wichtiger ist die Aufbereitung und Durchdringung durch Wissenschaft und Lehre.

Berichte

17. Deutscher Verwaltungsgerichtstag 2013 in Münster

von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Richter am BGH-Anwaltssenat, Münster/Osnabrück und Dr. Bernhard Garbrock, Steinfurt*

Verwaltungsgerichtstage haben Tradition. Seit dem Jahre 1965 treffen sich alle drei Jahre die Verwaltungsrichter in Deutschland begleitet von Vertretern der Politik, Gesetzgebung, Verwaltung und Anwaltschaft zu einem intensiven Meinungsaustausch über aktuelle verwaltungsrechtliche Themen. Vielfach schweift der Blick dabei über das Verwaltungsrecht zum Verfassungsrecht und bereits seit vielen Jahren auch in das Europarecht, das immer weitere nationale Rechtsbereiche prägt. Der 17. Deutsche Verwaltungsgerichtstag, der sich diesem weiten Themenspektrum zuwandte, wurde in der Zeit vom 05. bis 07.06.2013 in Münster ausgerichtet, wo bereits das 3. Treffen im Jahre 1971 stattgefunden hatte – in der Stadt des Westfälischen Friedens, die im Jahre 1648 gemeinsam mit Osnabrück das Forum für eine völkerübergreifende Mediation bildete. »Pax optima rerum« (der Friede ist das höchste Gut), verkündet noch heute die Inschrift über der Rathausstür am Prinzipalmarkt, in Münsters guter Stube.

Dr. Christoph Heydemann, der als Vorsitzender des Vereins Deutscher Verwaltungsgerichtstag rund 1000 Mitglieder aus allen Bereichen von Gesetzgebung, Politik, Verwaltung, Gerichtsbarkeiten, Wirtschaft und Anwaltschaft begrüßen konnte, erinnerte zugleich an die Gründung des Badischen Verwaltungsgerichts in Karlsruhe (1863) und damit an den 150. Geburtstag der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Herbst dieses Jahres. »Eine Verwaltungsordnung muss eine Friedensordnung sein«, gab der Vorsitzende des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen den Beratungen mit auf den Weg.

Unter langanhaltendem Beifall bemängelte der VRiVG Berlin die unzureichende Besoldung von Richtern und Beamten und setzte sich für Leistungsgerechtigkeit ein. Durch den Länderwettbewerb seien neue Unausgewogenheiten entstanden. Gerade in Ländern, die in der Besoldung das Schlusslicht bildeten, würden sich die Parlamente mit üppigen Diäten bedienen und sozusagen selbst edlen Wein trinken, während sie – so sagte er sinngemäß – den Richtern und Beamten lauwarms geschmackloses Leitungswasser einschenken.

In ihren Grußworten unterstrichen NRW-Justizminister Thomas Kutschat, der auch einen abendlichen Empfang der Landesregierung ausrichtete, Dr. Wolfgang Schmitt-Wellbrock, Ministerialdirektor im Bundesministerium der Justiz, und der Präsident der Vereinigung der Europäischen Verwaltungsrichter Dr. Heinrich Zens die Bedeutung der Beratungen, aus denen sich schon viele wichtige Impulse auch für die Gesetzgebung und die Verwaltungspraxis ergeben haben. Oberbürgermeister Markus Lewe zeigte sich fasziniert von der Kunst der Juristen, einfache Sachverhalte kompliziert aufzubereiten. Zugleich lud er die Teilnehmer ein, in der wachsenden, inzwischen fast 300 000 Einwohner zählenden Universitäts-, Kaufmanns- und Beamtenstadt heimisch zu werden. Und dafür warb er mit einem unschlagbaren Argument: Die Welt ist in Münster noch in Ordnung. In der West-

* Zu vorangegangenen Verwaltungsrichtertagen Stüer, DVBl 1992, 811 (Aachen); ders., DVBl 1995, 603 (Dresden); Stüer/Hermanns, DVBl 1998, 766 (Mainz); dies., DVBl 2001, 1109 (München); dies., DVBl 2004, 746 (Bremen); Stüer, DVBl 2007, 885 (Weimar).

falenmetropole erben die Töchter den Familienschmuck und die Söhne die Anwaltskanzlei.

1. Zentralität oder Zentrifugalität: Wohin treibt Europa?

Europa scheint durch die Schuldenkrise in eine Existenzkrise geraten zu sein. Aber was ist das Allheilmittel? Ist hier mehr Zentralität oder mehr nationale Eigenständigkeit geboten? Hat das Projekt Europa bereits seinen Zenit überschritten oder ist es auch in Zukunft wichtiger denn je? So viele Fragen Prof. Dr. Dr. Udo di Fabio zu Beginn seines mehrfach durch langanhaltenden Beifall unterbrochenen Festvortrags gestellt hatte, umso eindeutiger war sein Fazit: »Europa wird nicht scheitern. Nicht bei jeder Krise darf gleich nach einer Reform oder gar nach einem Umbau der EU gerufen werden«.

Die Gründungsväter des europäischen Gedankens wollten aus dem zerstörten und traumatisierten Nachkriegseuropa ursprünglich die Vereinigten Staaten von Europa schaffen, erläuterte di Fabio, der 12 Jahre dem Zweiten Senat des BVerfG angehörte, die Anfangsüberlegungen. Ein europäischer Bundesstaat scheiterte allerdings am Widerstand Frankreichs. Seit dieser Zeit wächst Europa zwar auch durch den Wegfall der Schlagbäume und damit von erkennbaren Grenzen im Sinne einer funktionalen Einigung immer enger zusammen. Gleichwohl blieb es bei der Souveränität der einzelnen Mitgliedstaaten in eigenständigen Rechtsgrenzen. Motor dieses Integrationsprozesses waren nicht selten Krisen, die zu einem stärkeren Zusammenwachsen der Mitgliedstaaten führten. Zugleich setzte man auf einen »Spillover-Effekt« in dem Sinne, dass sich hierdurch Synergieeffekte ergaben und neue Integrationsprozesse angestoßen wurden. Dabei machte der an der Universität in Bonn wirkende Staatsrechtslehrer allerdings auch klar: Europa kann nur zusammenwachsen, wenn dies von den Bürgern der souveränen Staaten getragen wird. Ohne eine Volksabstimmung in den Mitgliedstaaten lässt sich das nicht erreichen.

Der Integrationsprozess durch das immer engere Netz des Europarechts schreitet weiter voran. Die europarechtlichen Kompetenzen gehen teilweise sogar wesentlich weiter als die Kompetenzen des Bundes gegenüber den Ländern. Das muss seine Grenze dort finden, wo die Eigenstaatlichkeit der Mitgliedstaaten in Gefahr gerät, wie das BVerfG im Urteil zum Europäischen Haftbefehl (Urteil vom 18.07.2005 – 2 BvR 2236/04 – BVerfGE 113, 273 = DVBl 2005, 1119) dargelegt hat. Die Zentralisierung in Europa sei zwar in den Anfangsjahren sinnvoll gewesen. Inzwischen müsse allerdings überlegt werden, wo die Grenzen liegen. Heute werde die richtige Balance zwischen der europäischen Integration und der nationalen Eigenstaatlichkeit immer wichtiger.

Der Unionsbürger habe einen Anspruch darauf, dass auch das elementare Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten beachtet wird. Dies setze dem Unionsrecht Grenzen. Der politische Primärraum in seinen elementaren Ausprägungen dürfe nicht in seinen Kernelementen durch die Union überlagert und beeinträchtigt werden. Das BVerfG dürfe seine Wächterrolle gegenüber der EU nicht aufgeben. Dies könne nur durch ein Hin- und Herwenden des Blicks in einem Mehrebenensystem und vor allem durch gegenseitige Rücksichtnahme geschehen (BVerfG, Urteil vom 29.05.1974 – 2 BvL 52/71 – BVerfGE 37, 271 – Solange I; Beschluss vom 22.10.1986 –

2 BvR 197/83 – BVerfGE 73, 339 – Solange II; Urteil vom 08.04.1987 – 2 BvR 687/85 – BVerfGE 75, 223 = DVBl 1988, 38 – Umsatzsteuer; Urteil vom 12.10.1993 – 2 BvR 2134/92 – BVerfGE 89, 155 = DVBl 1993, 1254 – Maastricht; Urteil vom 30.06.2009 – 2 BvE 2/08 – BVerfGE 123, 267 = DVBl 2009, 1032 – Lissabon).

Zugleich stellte di Fabio etwas bedauernd fest, dass wohl kein Gericht einschließlich des BVerfG und des EuGH wirklich mehr den »blauen Himmel« über sich habe. So kann es eine Konstellation geben, in der das BVerfG die Entscheidungen des EuGH nach deutschem Verfassungsrecht nochmals auf den Prüfstand stellt. In anderen Bereichen hat dann zum Ausgleich sogar regelmäßig der EuGH das letzte Wort. Die wechselseitige Kontrolle sei in dem Prinzip Europa angelegt und könne nicht einseitig verschoben werden. Auch könne das BVerfG einen europäischen Bundesstaat nicht einfach herbeijudizieren.

Es gebe weniger eine Krise der europäischen Institutionen, sondern ebenso wie in den USA und Japan eine Krise in der Mentalität. Die Krise sei vor allem dadurch herbeigeführt worden, dass »wir alle über unsere Verhältnisse gelebt haben« – der einzelne Bürger ebenso wie die Institutionen und die staatliche Gemeinschaft. Mitgliedstaaten könnten nur dann auf Hilfe rechnen, wenn sie auch selbst ihren Beitrag zum Gelingen des Ganzen leisten.

Eine Transferunion in dem Sinne, dass den Schwachen ohne eigenen Einsatz geholfen wird, sei mit einem berechneten Aufwand von 2 Billionen Euro von einem Staat, der nicht einmal in der Lage sei, seine Beamten und Richter auskömmlich zu bezahlen, nicht finanzierbar. Europa dürfe nicht unberechenbar vor sich hertreiben. Vielmehr sei eine ausgewogene Balance zwischen Zentralität und nationaler Eigenständigkeit das Gebot der Stunde.

2. AK 1: Subventionsrecht

Das Subventionsrecht wird vom nationalen Recht, vom Europäischen Unionsrecht und vor allem vom komplizierten Zusammenspiel beider Rechtssysteme bestimmt.

Prof. Dr. Dirk Ehlers (Westfälische Wilhelms-Universität Münster) forderte ein deutsches Gesetz mit genauen Vorgaben für die Vergabe und Kontrolle von Subventionen. Ein solcher nationaler Ordnungsrahmen empfehle sich auch deshalb, weil sich die grundgesetzlichen Begrenzungen der Subventionen von den europarechtlichen Zielen der Beihilfenkontrolle unterscheiden. Zudem bedürfe es spezieller deutscher Subventionsgesetze für Subventionen von sehr hohem Wert (der Beitrag erscheint demnächst in DVBl).

Wichtigstes Instrument der EU zur Subventionskontrolle ist das Notifizierungsverfahren des Art. 108 Abs. 3 1 AEUV, das der EU-Kommission ermöglicht, zunächst vorläufig und sodann ggf. förmlich zu prüfen, ob eine Beihilfe gem. den Art. 109 Abs. 2 und 3, 108 Abs. 2 Satz 3 AEUV mit dem Unionsrecht vereinbar ist. Im Falle einer Negativentscheidung ergeht ein (endgültiger) Rückforderungsbescheid – es sei denn, Vertrauensschutzgesichtspunkte stehen dem ausnahmsweise entgegen (EuGH, Urteil vom 20.03.1997 – C 24/95 – EuGHG I 1997, 1591 = DVBl 1997, 951 – Alcan; BVerwG, Urteil vom 23.04.1998 – 3 C 13.97 – BVerwGE 106, 328 = DVBl 1999, 44 Alcan II – § 48 VwVfG).

Das Zusammenspiel von nationalem und europäischem Recht sowie der jeweiligen Verwaltungen und Gerichte hat sich zwar nach den Worten des ehemaligen Vorsitzenden der Deutschen Staatsrechtslehrervereinigung alles in allem eingependelt. Wünschenswert sei daher – so der Wirtschaftsverwaltungsrechtler – ein mit dem Unionsrecht abgestimmter, gesetzlich geregelter nationaler Ordnungsrahmen für die Vergabe und Kontrolle von Subventionen.

In der von RiOVG Dr. Alexander Weichbrodt (Lüneburg) geleiteten Diskussion sprach sich VPräsBVerwG Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert für die Beibehaltung der Zwei-Stufen-Theorie aus. Über das Ob der Subventionsvergabe und den Zweck solle öffentlich-rechtlich entschieden werden. Durch die Aufspaltung in die zwei Rechtskreise könnten in einem komplex gelagerten Rechtsverhältnis verschiedene Detailfragen in dem jeweiligen Rechtskreis durch langjährige Rechtsentwicklung besser gelöst werden. Der Umweg über das Verwaltungsprivatrecht könne nicht vollständig überzeugen.

3. AK 2: Aktuelle Entwicklungen im Prüfungsrecht

Die gerichtliche Kontrolle von Prüfungsentscheidungen hat den Verwaltungsrichtertag schon vor vielen Jahren beschäftigt (4. DVRT in Düsseldorf: Stüer, DöV 1974, 257; ders., DVBl 1974, 314; ders., JR 1974, 445; 5. DVRT 1977 in Mannheim: Schule im Rechtsstaat; Stüer, RdJB 1977, 46). Das Thema hat nichts von seiner Aktualität verloren und ist auch heute noch eines der spannendsten und aufgrund sich ständig ändernder Prüfungsstrukturen und Prüfungsnormen eines der aktuellsten Rechtsgebiete im Verwaltungsrecht. Da es kein einheitliches Regelungsgefüge gibt, ist es in erster Linie Aufgabe der Rechtsprechung, die generellen Linien zu erkennen, weiter zu entwickeln und mit den Prüfungsgrundsätzen abzugleichen.

Die wesentlichen Grundlagen sind auch im Prüfungsrecht durch gesetzliche Regelungen festzulegen (BVerfG, Beschluss vom 14.03.1972 – 2 BvR 41/71 – DVBl 1972, 385 – Dienst- und Vollzugsordnung; Beschluss vom 18.07.1972 – 1 BvL 32/70 – BVerfGE 33, 303 = DVBl 1972, 725 – Numerus Clausus; Urteil vom 06.12.1972 – 1 BvR 230/70 – BVerfGE 34, 165 – Förderstufe; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 09.05.1972 – 1 BvR 518/62 – BVerfGE 33, 125 – Facharzt). Diese Aussage des BVerfG ist zwar vom Grundsatz her sinnvoll. Zugleich wird durch eine Verrechtlichung des Prüfungsgeschehens allerdings der Regelungs- und Gestaltungsspielraum der Prüfer und der jeweiligen Organisation eingeschränkt, für die jene tätig sind. Das war für RA Dr. Christian Birnbaum (Köln) und RiVG Edgar Fischer (Berlin) nicht ganz unproblematisch. Gesetzliche Detailregelungen bieten zudem die Gefahr, dass sie auch dann bestehen bleiben, wenn sie sich nicht bewährt haben. An die Prüferbestellung müssten höhere Anforderungen als bisher gestellt werden. Ohne ausdrückliche Delegationsermächtigung ist eine Prüferbestellung durch den Vorsitzenden des Prüfungsausschusses nicht ausreichend, erläuterten die Referenten. Elektronische Prüfungen im Antwort-Wahl-Verfahren sind schon vor dem Hintergrund des schwierigen Nachweises der Dokumentationsrichtigkeit rechtlich angreifbar. Zudem sei zumindest ein »Vieraugenprinzip« bei den Prüfern anzustreben.

In der Praxis bereitet die Feststellung der Prüfungsunfähigkeit vor allem bei der Abgrenzung vorübergehender und dauernder

Prüfungsunfähigkeit etwa bei psychischen Erkrankungen oder Behinderungen Schwierigkeiten. Das vom BVerfG ins Leben gerufene »Überdenkungsverfahren« (BVerfG, Beschluss vom 16.03.2000 – 1 BvR 40/00 – StRK DVStB 1975 § 24 R.20a) kann sich zwar als sachgerechte Korrekturmöglichkeit erweisen, bietet aber auch Gefahren, zumal ein solches Remonstrationsverfahren von vielen Prüfern als lästig und überflüssig empfunden wird. Prüfungsverfahren müssen mit Beurteilungsspielräumen verbunden sein. Eine volle gerichtliche Kontrolle ist nicht sachgerecht. Von diesen Prinzipien wurden auch verschiedene Beiträge in der von RiVG Dr. Christoph Jeremias, z.zt. BVerwG (Leipzig), geleiteten Diskussion getragen.

4. AK 3: Beweisantrags- und Berufungszulassungsrecht auf dem Prüfstand

Die Beweisaufnahme am Verwaltungsgericht führt nach wie vor ein Schattendasein. So dominieren den Verwaltungsprozess immer noch die Akten statt der Fakten. Nicht das, was der Richter an Ort und Stelle sieht, sondern das, was sich in den Akten befindet, ist für ihn entscheidend. Erst wenn es gelingt, etwa durch einen Beweisantrag den Sachverhalt in die Akten zu befördern, kann sich das Blatt wenden, wissen erfahrene Anwälte.

Doch viel zu wenig wird im Verwaltungsprozess eine Beweisaufnahme durchgeführt, berichtete RA Dr. Thomas Troidl (Regensburg) aus der verwaltungsgerichtlichen Praxis. Eine Beweiserhebung sei aber umso wichtiger, als in vielen Bundesländern das Vorverfahren (§ 68 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 VwGO) abgeschafft worden ist und daher erstmals im Verwaltungsgerichtsprozess eine Überprüfung des Verwaltungshandelns durch eine unabhängige Stelle erfolgt. Auch moderne Informations- und Kommunikationsmittel können vielfach den notwendigen unmittelbaren Eindruck vor Ort nicht ersetzen. Zugleich setzte sich Troidl dafür ein, das Beweisantragsrecht durch eine Novelle des § 86a VwGO zu erweitern. Die Ablehnung eines Beweisantrags in einer mündlichen Verhandlung müsse durch einen besonders zu begründenden Beschluss erfolgen.

Die Pflicht des Gerichts zur Aufklärung des Sachverhalts beschränkt sich auf die tatsächlichen Umstände, auf die es nach der Rechtsauffassung des Gerichts ankommt, ohne Rücksicht darauf, ob diese Rechtsauffassung zutrifft, ergänzte VRiBVerwG Werner Neumann aus der Sicht der Revisionsinstanz. Zugleich eröffne das Beweisantragsrecht den Beteiligten die Möglichkeit, das Gericht zur Offenlegung seiner (vorläufigen) Rechtsauffassung zu veranlassen, um auf diese Rechtsauffassung noch argumentativ einzuwirken. Diese Erkenntnis ist für die Verfahrensbeteiligten besonders wichtig, weil sie Überraschungsurteile verhindert und so den Beteiligten die Möglichkeit eröffnet, die vorläufige Meinung des Gerichts zu erfahren.

Zugleich machte der Vorsitzende des 6. Revisionsssenats aber auch deutlich, dass die Gerichte den besonderen fachlichen Sachverstand der Behörden oder ihrer Fachgutachter zur eigenen Meinungsbildung nutzen dürfen. Die Einholung zusätzlicher Gutachten im Gerichtsverfahren ist nur dann geboten, wenn die vorliegenden fachlichen Gutachten und Stellungnahmen für die gerichtliche Meinungsbildung ungeeignet sind. Auch endet die gerichtliche Aufklärungspflicht des

§ 86 Abs. 1 VwGO dort, wo Beurteilungs- oder Einschätzungsspielräume der Behörde bestehen. Die Formulierung von Beweisanträgen erfordert anwaltliches Geschick. Dazu gehört auch, in der Begründung die Erheblichkeit eines Beweisantrages darzulegen.

Vor vergleichbare Anforderungen sieht sich der Anwalt auch beim Antrag auf Berufungszulassung gestellt. Denn das Berufungszulassungsrecht der VwGO steht in einem natürlichen Spannungsverhältnis zwischen seiner Entlastungsfunktion für die Verwaltungsgerichtsbarkeit einerseits und einer wünschenswerten Korrektur fehlerhafter Entscheidungen der ersten Instanz andererseits und stellt den Anwalt zumeist vor nicht unerhebliche Schwierigkeiten. Dabei werden in der gerichtlichen Praxis nach wie vor durchaus unterschiedlich hohe Anforderungen an die Darlegung von Zulassungsgründen gestellt. Nicht selten entsteht der Eindruck, Prozessbevollmächtigte seien bei der Aufgabe, Zulassungsgründe darzulegen, überfordert. Dabei hat sich die Hoffnung auf eine allmähliche Angleichung der Zulassungspraxis in den Ländern nicht erfüllt. Eine Auswertung des statistischen Materials zeigt vielmehr, dass die Zulassungszahlen in den Ländern nicht nur in Asylverfahren, sondern auch in den allgemeinen Sachen nach wie vor sehr weit auseinanderliegen.

Diese Unterschiede dürften sich mit landesspezifischen Besonderheiten nur zu einem kleinen Teil erklären lassen, vermutete VRiOVG Prof. Dr. Ulrich Ramsauer (Hamburg). Vor allem ist es das Erfordernis, die Zulassungsgründe des § 124 Abs. 2 VwGO darzulegen. Hier liegt vermutlich der Grund für die unterschiedliche Zulassungspraxis in den einzelnen Ländern. Höhere Anforderungen an die Darlegungslast zu stellen, ist aber besonders dann problematisch, wenn das Gericht bereits nach der Lektüre des verwaltungsgerichtlichen Urteils einen Zulassungsgrund erkennt, sich an der Zulassung aber durch eine nicht ausreichende Darlegung eines Zulassungsgrundes gehindert sieht. Die zunehmende Komplexität des Verwaltungsrechts auf nahezu allen seinen Gebieten, die häufige Novellierung des Rechts und der Einfluss des Unionsrechts erschweren es einem auf die jeweiligen Rechtsmaterien nicht spezialisierten Rechtsanwalt, den Zulassungsantrag tragfähig zu begründen. Damit wächst die Gefahr, dass diejenigen Prozessbeteiligten, die sich einen Rechtsanwalt mit dem erforderlichen Expertenwissen finanziell nicht leisten können, deutlich schlechtere Chancen auf Zugang zur zweiten Instanz haben als betuchte Verfahrensbeteiligte. Deshalb dürfen die Anforderungen an die Darlegungslast nicht überspannt werden, mahnte der langjährige Vorsitzende des 5. Hamburgischen OVG-Senats an.

VPräsVG Dr. Gert Armin Neuhäuser (Osnabrück) sprach sich dafür aus, das OVG aus dem Gesichtspunkt eines effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) zu ermächtigen, einen objektiv nicht vorliegenden Berufungszulassungsgrund in einen nach Ansicht des OVG offen zu Tage tretenden anderen Berufungszulassungsgrund umzudeuten. Ist zur Entscheidung einer Streitsache die Durchführung eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 EUV erforderlich, dann werden die Darlegungserfordernisse durch die europarechtlichen Anforderungen überlagert. Das Effektivitätsprinzip (»effet utile«) eines gerichtlichen Rechtsschutzes verlange zudem, an das Darlegungsgebot nicht zu strenge Anforder-

ungen zu stellen. Das wurde auch in der von RiOVG Heinz Albers (Hamburg) geleiteten Diskussion so gesehen.

5. AK 4: Post- und Neowestfälische Elemente im gegenwärtigen Völkerrecht der Friedenssicherung

In der friedenssicherungsrechtlichen Diskussion der Gegenwart steht der Begriff der »Westfälischen Ordnung« (»Westphalian Order«) für ein völkerrechtliches Regelungsgeflecht, das die Souveränität der Staaten nach außen wie nach innen betont. Insbesondere in den 1990er Jahren ist dieses Normengefüge durch eine »postwestfälische« Bewegung herausgefordert worden, für die beispielhaft die Renaissance des Völkerstrafrechts, die inhaltliche Vertiefung des Völkerrechts im Bürgerkrieg, die humanitäre Intervention und die internationale Schutzverantwortung benannt werden. Der Tagungsort Münster bot Gelegenheit, der Frage nachzugehen, ob das Pendel der Völkerrechtsentwicklung nach dem 11.09.2001 bereits »neowestfälisch« zurückschlägt.

Der Völkerstrafrechtler Prof. Dr. Claus Kreß (Universität Köln) hob die Bedeutung der westfälischen Ordnung als Idealtypus einer ausschließlich zwischenstaatlich gedachten und ganz der Souveränität der Staaten verpflichtenden Völkerrechtsordnung hervor. Die auf dem Prinzip der Nichteinmischung beruhende Weltfriedensordnung sei spätestens seit dem Einsturz der New Yorker Zwillingstürme in Lower Manhattan unter besonderen Druck geraten. Neue Herausforderungen stellen sich bei schweren Menschenrechtsverletzungen eines Staates gegenüber seiner eigenen Bevölkerung und der extremen Terrorisierung eines Staates durch auswärtige nichtstaatliche Gewaltakteure. Unter Leitung von VRiVG Dr. Alexander Neumüller (München) wurde das Für und Wider der Anerkennung eines Rechts zur so genannten humanitären Intervention diskutiert.

6. AK 5: Abschied vom deutschen Ausländerrecht? Europarechtliche Provokationen

Kaum ein Rechtsgebiet ist heute derart intensiv durch europarechtliche Normen überlagert, wie das Ausländerrecht. »Rein nationale« Themenfelder sind hier eher selten. Ein Blick auf die aktuellen europarechtlichen Vorgaben aus Brüssel, Luxemburg und Straßburg verdeutlicht dies. Der Umgang mit ausländerrechtlichen Fällen wird hierdurch allerdings nicht einfacher. Angesichts der Prämissen von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit einerseits sowie dem Staatsziel der Verwirklichung eines vereinten Europas nach Art. 23 GG andererseits befasste sich der Arbeitskreis mit der Frage, ob nun nicht besser das gesamte Aufenthaltsrecht europäisiert werden sollte.

VRiVG Prof. Dr. Jan Bergmann (Stuttgart) forderte eine grundlegende Reform des nationalen Ausländerrechts. Das geltende Recht verstoße gegen die Grundsätze der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit. Wegen der Überlagerung durch europarechtliche Vorgaben sei es nahezu unmöglich geworden, allein »durch einen Blick ins Gesetz« die Rechtslage zu erkennen. Insbesondere die unübersichtlichen Regelungen des Rechts der Ausweisung von Ausländern aus dem Bundesgebiet müssten vereinfacht werden.

Auch werden nach Auffassung von Bergmann die Regelungen der Europäischen Menschenrechtskonvention im Bereich des Ausländerrechts nicht hinreichend beachtet. Er forderte als

vorübergehende Konsequenz bis zur Einführung einer EU-Aufenthaltsverordnung pauschale Rechtsnormen mit einer Verhältnismäßigkeitsprüfung – Fragen, die auch in der von VRiVG Prof. Dr. Wolfgang Armbruster (Sigmaringen) geleitete Diskussion zur Sprache kamen.

7. AK 6: Verbandsklage im Umweltrecht – aktueller Stand, Perspektiven und praktische Probleme

Nach dem Trianel-Urteil des EuGH (Urteil vom 12.05.2011 – C-115/09 – DVBl 2011, 757; Stüer/Stüer, DVBl 2012, 1568) entsprachen die bisherigen deutschen Verbandsklage-Regelungen nicht den Vorgaben des Unionsrechts. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) ist inzwischen geändert und neu bekannt gemacht worden. Der Arbeitskreis befasste sich mit diesen Änderungen sowie den noch offenen Fragen des UmwRG: Welche Entscheidungen sind mit der Verbandsklage angreifbar? Welche Rechtsverstöße können mit der Verbandsklage gerügt werden? Welche Vorgaben machen das Unionsrecht und die Aarhus-Konvention? Wird es zu einer Flut von Verbandsklagen kommen? Ist es sinnvoll, zum Ausgleich der erweiterten Verbandsklage die gerichtliche Kontrolldichte im Umweltrecht (etwa beim Artenschutz oder beim Habitatschutz) zu verringern? Welche Beurteilungsspielräume im Umweltrecht erkennt die Rechtsprechung bislang an und ist sie in sich konsistent und überzeugend? Sind bei der Präklusion strengere Anforderungen an Umweltverbände gerechtfertigt? Hält das Modell der Präklusion überhaupt noch?

Die Umsetzung des Trianel-Urteils ist vom Ansatz durchweg gelungen, aber in einigen wichtigen Bereichen noch nachbesserungsbedürftig, kommentierte Prof. Dr. Martin Gellermann (Osnabrück/Westerkappeln) die aktuelle Szene im Bereich der Verbandsklage. So muss auch die Vorprüfungspflicht vom Verbandsklagerecht umfasst sein. Vor allem die Kausalitäts-Rechtsprechung, wonach ein Fehler im UVP-Verfahren nur beachtlich ist, wenn er für das Ergebnis ursächlich gewesen ist (BVerwG, Urteil vom 25.01.1996 – 4 C 5.95 – BVerwGE 100, 238 = DVBl 1996, 677 – Eifelautobahn A 60; für die Bauleitplanung bestätigt durch Urteil vom 18.11.2004 – 4 CN 4.03 – BVerwGE 122, 207 = DVBl 2005, 386 – Diez; Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl. 2009, Rdnr. 927) werde sich wohl auf Dauer im bisherigen Umfang nicht mehr halten lassen (vgl. auch EuGH, Urteil vom 18.04.2013 – C-463/11 – DVBl 2013, 777 – Bebauungsplan der Innenentwicklung, § 13a BauGB). Zugleich setzte sich Gellermann für eine moderate Anwendung der Präklusionsregelungen ein. Der nunmehr beschrittene Weg in § 4a Abs. 2 UmwRG, die gerichtliche Überprüfung durch eine »Beurteilungsermächtigung« der Verwaltung zu begrenzen, sei europarechtlich nicht zu beanstanden (dazu allerdings Marion Eckertz-Höfer, DVBl 2013, 333). Die Vorschrift verfüge über das Potenzial, namentlich im Referenzgebiet des Naturschutzes, das Anwendungsfeld der »Einschätzungsprärogative« einzugrenzen und einem vorschnellen Rückgriff auf die »Zauberformel richterlicher Selbstbeschränkung« (Storost DVBl 2010, 740) zu begegnen (der Beitrag erscheint demnächst in DVBl).

Bei einer Aufteilung eines Genehmigungsverfahrens in mehrere Einzelschritte wie Vorbescheid und Teilgenehmigungen

sei fraglich, so erläuterte VRiOVG Prof. Dr. Max-Jürgen Seibert (Münster/Bonn), ob sich die Beteiligung und der Rechtsschutz der Verbände nur auf die jeweils erste Verwaltungsentscheidung beziehen dürfe. Die Beschränkung des gerichtlichen Prüfungsumfangs der Verbandsklage auf umweltrechtliche Vorschriften (§ 2 Abs. 5 Satz 1 UmwRG) verstoße zwar nicht gegen Völker- oder Unionsrecht und auch eine Präklusion sei vom Ansatz her sachgerecht. Die Neuregelung in § 4a Abs. 1 UmwRG mit einer Begrenzung der gerichtlichen Kontrolle hielt der Vorsitzende des 8. Senats des OVG Münster allerdings für eine »Placebo-Regelung«. Ob umweltrechtliche Normen eine Beurteilungsermächtigung einräumen, ergebe sich weiterhin aus dem jeweiligen materiellen Recht. Die mit den Beurteilungsspielräumen verknüpften Erwartungen einer Verfahrensbeschleunigung seien wohl etwas überzogen.

In der von VRiBVerwG Ulf Domgörgen (Leipzig) geleiteten kontroversen Diskussion weitete sich der Blick gelegentlich über das engere Thema der Umweltverbandsklage auf die Frage, ob nicht die Grundfesten des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes bald zum Einsturz gebracht werden könnten. Denn in der mit Gründen versehenen Stellungnahme der EU-Kommission vom 26.04.2013 im Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland, Nr. 2007/4267 wird aus der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL ein zweistufiges Beteiligungs- und Rechtsschutzsystem der betroffenen Öffentlichkeit, zu der auch die Verbände zählen, abgeleitet. Es müssten ausreichende Beteiligungsmöglichkeiten im Verwaltungsverfahren bestehen. Zudem müsse die betroffene Öffentlichkeit auch auf eine wirksame Kontrolle in einem Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren haben – und zwar unabhängig davon, ob sie sich an dem Verwaltungsverfahren beteiligt habe. Dann könnten möglicherweise Präklusionsregelungen, die an eine nicht ausreichende Beteiligung im Verwaltungsverfahren anknüpfen, nach einer alten Fliegererfahrung ebenso stumpf in den Boden gegen wie die auf der Schutznormtheorie beruhende Begrenzung des Rechtsschutzes auf die eigenen betroffenen Belange (§§ 42 Abs. 2, 113 VwGO). Und am Ende könne dann sogar das gesamte verwaltungsgerichtliche Rechtsschutzsystem, das eine Popularklage nicht kennt, gefährdet sein (Stüer/Garbrock, DVBl 2013, 778).

8. AK 7: Richterliche Ethik

»Richterethik« hat Konjunktur. Dies belegen einschlägige Entwürfe und Arbeitsgruppen in Deutschland aber auch zahlreiche Dokumente auf internationaler Ebene. Prof. Dr. Fabian Wittreck (Westfälische Wilhelms-Universität Münster) präsentierte ausgewählte Konzepte aus beiden Referenzgebieten und stellte sie in den Kontext der älteren philosophischen Tradition des »richtigen Richtens«. Vielfach stand dabei ein vergleichender Blick über den Atlantik in die USA an, die als Mutterland der Richterethik gelten. Dort sind einerseits bindende Regel und andererseits erläuternde Kommentare als Empfehlungen erarbeitet worden. Auch in Deutschland könne es sich empfehlen, die Grundregeln richterlicher Ethik schriftlich zu fixieren.

Der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit bescheinigte der Direktor des Instituts für Öffentliches Recht und Politik einen hohen ethischen Standard. Zugleich erklärte er den Bedarf an richterlicher Ethik im Sinne einer speziellen Berufs-

ethik mit den spezifischen ethischen Fragestellungen, die von der richterlichen Position im Gefüge der Gewaltenteilung sowie den hochgespannten Gerechtigkeitserwartungen an die richterliche Tätigkeit aufgeworfen würden, wie auch der besonderen Rolle von Richterinnen und Richtern im Funktionsgefüge eines Gerichts selbst. Zugleich sparte Wittreck nicht die aktuelle Plagiatsdiskussion an verschiedenen Universitäten aus. Das »Geschwind schreiben lassen« sei offenbar in Mode gekommen. Die Wissenschaft sei gut beraten, wenn sie mit eisernem Besen vor der eigenen Haustür kehre und die Fehlentwicklungen im Wissenschaftsbetrieb korrigiere.

Der Moderator der Veranstaltung, PräsVG Udo Schneider (Meiningen), hatte die Zuhörer bereits zu Beginn in die weite Bandbreite der Fragestellungen eingeführt. Die anschließende Diskussion, an der sich auch Mitglieder der Vereinigung Europäischer Verwaltungsrichter beteiligten, vertiefte die Fragen nach einem Bedürfnis für über die Berufspflichten hinausgehende ethische Regeln, etwa beim außerdienstlichen Verhalten der Richterschaft. Alles in allem wurde ein Bedürfnis nach ethischen Regeln etwa im Sinne von Verhaltensregeln beim Umgang mit den Prozessparteien gesehen, gerade um das Vertrauen des Bürgers in die Rechtsprechung zu stärken.

9. AK 8: Elektronischer Verwaltungsprozess – Vision, Illusion oder Bedrohung?

Der elektronischer Rechtsverkehr: Segen oder Fluch? Selten ist eine Neuerung im Prozessrecht auf so große Skepsis gestoßen. Der Gesetzgeber hat vor einigen Jahren schon die Möglichkeit zu elektronischer Kommunikation mit den Verwaltungsgerichten (EGVP) und einer elektronischen Aktenführung geschaffen. Der elektronische Verwaltungsprozess ist trotz vieler Pilotprojekte, der Zulassung elektronischer Dokumentübermittlung in etlichen Bundesländern und der praktischen Anwendung im Echtbetrieb in einigen Ländern noch weit von einer flächendeckenden Realität entfernt.

Inzwischen ist das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften (EGovG) vom Deutschen Bundestag am 18.04.2013 verabschiedet worden (BT-Drucks. 17/11473 vom 14.11.2012; Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses vom 17.04.2013, BT-Drucks. 17/13139). Der Deutsche Bundestag hat dem Gesetz am 07.06.2013 zugestimmt (BR-Drucks. 356/13).

Das Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten (BT-Drucks. 17/12634; Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses vom 12.06.2013, BT-Drucks. 17/13948) wurde durch den Bundestag am 13.06.2013 und durch den Bundesrat am 05.07.2013 (BR-Drucks. 500/13 B) verabschiedet. Es enthält eine Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Aktenführung durch die bundesweite Einführung einer Anwendungspflicht für Rechtsanwälte spätestens zum 01.01.2022 mit technologieoffenen bundeseinheitlichen Regelung in den Verfahrensordnungen durch gesicherte elektronische Kommunikationsmittel neben De-Mail und sog. elektronischem Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP). Das Zustellungsrecht ist fortentwickelt worden. Zugleich wird ein elektronisches Anwaltspostfach bei der Bundesrechtsanwaltskammer eingeführt. Die Beweisvorschriften (Scanprodukt öffentlicher

Urkunden, elektronisch zugestellte Dokumente) sind angedeutet worden. Die Barrierefreiheit von Dokumenten in gerichtlichen Verfahren gem. UN-Behindertenrechtskonvention wurde sichergestellt. Auch sind zahlreiche Vorschriften in zwölf Gesetzen und Folgeänderungen in weiteren zehn Gesetzen und zwei Rechtsverordnungen mit entsprechenden Verordnungsermächtigungen geändert worden.

Der Arbeitskreis gab unter Mitwirkung zahlreicher »Elektriker«, wie sie bereits in der Eröffnungsveranstaltung etwas scherzhaft bezeichnet wurden, eine Übersicht über die Gründe für die Bestrebungen, den Verwaltungsprozess in Ablauf und Aktenführung zu »elektronifizieren«, über die damit verbundenen Chancen und Risiken sowie die Probleme, die bewältigt werden müssen. Für Prof. Dr. Uwe Berlit (Leipzig) und PräsVG Ralf Geis (Koblenz) wird der elektronische Verwaltungsprozess den Erwartungen der modernen Informationsgesellschaft an eine zeitgemäße Kommunikation mit der Justiz gerecht. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit sei bereit und in der Lage, diese Herausforderungen anzunehmen (der Beitrag erscheint demnächst in DVBl).

In fünf Kurzreferaten – unterstützt durch anschauliche Power-Point-Präsentationen – wurden einzelne Praxisfragen des elektronischen Verwaltungsprozesses präsentiert: Rechtsanwalt und Notar Ulrich Volk (Wiesbaden) stellte die Vorteile, aber auch noch bestehende Behinderungen des elektronischen Verwaltungsprozesses aus anwaltlicher Sicht dar. Die Ergonomie der elektronischen Akte war Gegenstand der Beiträge von RiAG Michael Kersting (Münster) und RiAG Carsten Schürger (Grevenbroich), die hierzu die Ergebnisse eines in Nordrhein-Westfalen gebildeten Arbeitskreises vorstellten. VRiBPatG Norbert Mayer veranschaulichte am Beispiel der hierzu am Bundespatentgericht entwickelten technischen Lösungen die Möglichkeiten, in mündlichen Verhandlungen mit elektronischen Dokumenten zu arbeiten. Der in der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichtsbarkeit bereits erreichte Standard der elektronischen Einsicht in die bei Gericht geführten Akten wurde von RiOVG Dr. Christof Berthold (Koblenz) vorgestellt. VRiOVG Bernd Kampmann und RD Götz Heine (beide Münster) befassten sich mit dem instanzübergreifenden Datenaustausch bei elektronischer Aktenführung am Beispiel der hierfür am OVG Nordrhein-Westfalen gefundenen Lösungen.

10. AK 9: Menschenrechtsschutz im Ausländerrecht

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat auf der Grundlage von Art. 3 EMRK, dem Verbot der Folter und unmenschlichen Behandlung, sowie von Art. 8 EMRK, dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, eine detaillierte Rechtsprechung zu Abschiebungs- und Auslieferungsfällen entwickelt. Mit dem Urteil M.S.S., wonach Belgien einen Asylbewerber ohne wirksamen Rechtsschutz auch auf der Grundlage der Europäischen Dublin II-Regelung nicht nach Griechenland hätte abschieben dürfen (Urteil vom 21.01.2011 – 30696/09 – NVwZ 2011, 413) hat der EMGR zudem die Praxis der Umsetzung des EU-Rechts kritisiert und grundlegende Reformen angestoßen. Die Anti-Diskriminierungsrechtsprechung hat unmittelbare Auswirkungen auf das Ausländerrecht. Für die Verwaltungs-

gerichtspraxis ist die Rechtsprechung des EGMR daher von großer Bedeutung.

Die deutsche Richterin am EGMR in Straßburg Prof. Dr. Dr. h.c. Angelika Nußberger zeigte zahlreiche Einschränkungen auf, denen Ausweisung und Abschiebung von Ausländern nach der Europäischen Menschenrechtskonvention unterlägen. Die sehr stark auf den jeweiligen Einzelfall bezogenen Entscheidungen des Gerichtshofes gründen immer in dem Bestreben, einen effektiven und einheitlichen Schutz der Menschenrechte zu gewährleisten. Dabei sind nach den Worten der Slawistin für die Straßburger Richter die Berücksichtigung und gerechte Abwägung aller Umstände des Einzelfalles von entscheidender Bedeutung. Dies wird – so die Direktorin des Instituts für Ostrecht an der Universität Köln – gerade durch den nationalen Hintergrund und die beruflichen Erfahrungen der von den Mitgliedstaaten benannten Richter gewährleistet. Gegenwärtig sind über 120 000 Verfahren von Angehörigen der 47 Mitgliedstaaten gegen nationale staatliche Maßnahmen anhängig. Das breite Spektrum, das sich hier eröffnet, wurde auch in der durch RiVGH Karin Lehmann (Kassel) moderierten Diskussion deutlich.

11. AK 10: Europarechtliche Einflüsse auf das deutsche Beamtenrecht

Das Recht der eigenen Beschäftigten der Mitgliedstaaten ist in den europäischen Primärverträgen nicht (unmittelbar) geregelt. Gleichwohl steht auch das nationale Beamtenrecht unter europäischem Einfluss, da die allgemeinen Querschnittsnormen, wie insbesondere das Diskriminierungsverbot, auch für das Beamtenrecht gelten. Dabei ist der Einfluss überwiegend punktuell an gewissen Fallkonstellationen orientiert, die mehr oder weniger überraschend durch die Rechtspraxis und die Rechtsprechung des EuGH aufgeworfen werden.

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff (Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder) zeigte anhand zahlreicher Beispiele auf, wie das Europarecht bereits das deutsche Beamtenrecht geändert hat und weiterhin verändern wird. Er forderte ein Gesetz zur Absicherung des verfassungsrechtlichen Streikverbots für Beamte. Die Wirkungen der unionsrechtlichen Diskriminierungsverbote in den Bereichen Geschlecht, sexuelle Ausrichtung und Alter sind für die deutsche Rechtstradition ungewohnt scharf. Das Alter darf ein Tatbestand der beamtenrechtlichen Regelung sein, solange nur das Alter allein nicht der Grund für eine Ungleichbehandlung ist. Allgemeine Altersgrenzen finden leichter eine Rechtfertigung. Besondere Altersgrenzen müssen sich demgegenüber »warm anziehen«. Einstiegsaltersgrenzen müssen funktional begründet sein.

Nach der von MDirg. Andrea Franke (Dresden) geleiteten Diskussion sind wohl weitere europarechtliche Einflüsse auf das deutsche Beamtenrecht und die verwaltungsrechtliche Rechtsprechung zu erwarten.

12. AK 11: Reaktionen des Rechts auf kommunale Finanzprobleme

Kommunale Finanzprobleme sind ein verbreitetes Phänomen, bestehen aber keineswegs überall in gleicher Schärfe und Ausprägung. Die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte aber auch der Landesverfassungsgerichtsbarkeit hat bereits in verschiedenen Konstellationen dazu Stellung genommen. Der Arbeitskreis zeigte auf der Grundlage des geltenden

Rechts Leitlinien auf, wie im Konflikt zwischen der Selbstverwaltungsgarantie und den Vorgaben zur Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit und zum Schutz der Abgabepflichtigen ein sachgerechter Ausgleich gefunden werden kann.

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke (Westfälische Wilhelms-Universität Münster) forderte eine konsequente Anwendung des kommunalaufsichtsrechtlichen Instrumentariums. Kommunen, die ihre Einnahmequellen nicht ausschöpfen, dürften nicht auf die finanzielle Unterstützung durch Land oder Bund hoffen. Gelingt ein Haushaltsausgleich nicht, müssten diese Kommunen automatisch verpflichtet werden, entsprechende Steuerquellen vor allem auch in den Bereichen von Grund- und Gewerbesteuer zu erschließen (der Beitrag erscheint demnächst in DVBl).

Regierungspräsident Prof. Dr. Reinhard Klenke (Bezirksregierung Münster) machte die einbrechenden Einnahmen und die wachsenden Ausgaben für Sozialleistungen für die dramatische Verschlechterung der finanziellen Situation der Kommunen in den letzten Jahren verantwortlich. Das Einsparpotential vieler notleidender Kommunen sei bereits jetzt weitgehend ausgeschöpft. Kürzungen der freiwilligen Ausgaben bewirken zumeist einen Verlust der Attraktivität der jeweiligen Gemeinde. Erforderlich sei eine behutsame Vorgehensweise. Aufgabe der Kommunalaufsichtsbehörden sei es, die Gemeinden bei der Aufstellung von Sparkonzepten und Haushaltssanierungsplänen zu beraten und zu unterstützen. Daher seien rigorose Maßnahmen zur Haushaltssanierung nicht empfehlenswert. Vorrangig empfahl der ehemalige PräsVG Düsseldorf die Aufstellung von Sparkonzepten und Haushaltssanierungsplänen unter Einbeziehung der beratenden und unterstützenden Tätigkeit der Aufsichtsbehörden.

In der von VPräsOVG Dr. Dieter Kallerhoff (Münster) moderierten – teils kontroversen – Diskussion wurde darauf hingewiesen, dass das Steuerfindungsrecht der Kommunen nicht überschätzt werden dürfe. Die Länder seien zwar für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen verantwortlich, zugleich aber auch selbst in ihren finanziellen Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt.

13. AK 12: Begegnungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit der Demokratie

Ob im Parteienrecht, im Versammlungsrecht, im Planungsrecht oder im Recht der kommunalen Selbstverwaltung – Verwaltungsgerichte stoßen in vielen Rechtsgebieten auf demokratische Willensbildungsprozesse und müssen diesen Grenzen ziehen. Obwohl mit Beurteilungs- und Ermessensspielräumen, Fehlerfolgenregelungen und Grundrechtsschutz dogmatische Instrumente bereitstehen, vermag das gerichtliche Verfahren nicht immer die Fragen abzubilden, die von den Beteiligten als prekär empfunden werden. Der Arbeitskreis wandte sich dem Aufeinandertreffen von demokratischer Willensbildung und demokratischer Kontrolle zunächst aus einer Außenperspektive zu, in der exemplarisch Fallkonstellationen nicht als Rechtsfragen, sondern als Problem einer angemessenen Zuordnung von Recht und Politik untersucht werden. Sodann wurde untersucht, ob das geltende Recht Spielräume lässt, die gerichtliche Kontrolle zu verbessern.

Die Verwaltungsrichterschaft in Deutschland hat sich ein politisches Verständnis bewahrt und sich nicht in eine künstliche Neutralität zurückgezogen, erklärte Prof. Dr. Christoph Möllers (Humboldt-Universität Berlin). Zugleich warnte er allerdings vor einer hervorgehobenen politischen Betätigung der Richterschaft. Wenn Verwaltungsgerichte als staatliche Stellen staatliche Behörden kontrollierten, verlange diese Besonderheit die Wahrung einer erforderlichen Distanz. Dem werde es eher gerecht, wenn Verwaltungsrichter Streitigkeiten durch Urteil entscheiden, statt wie Moderatoren im Verhältnis von Bürger und Staat auf die Behebung behördlicher Fehler hinzuwirken – Grundlage für eine auch praktische Fragen ansprechende, von VRiVG Dr. Karl-Heinz Millgramm (Halle/Saale) geleitete Diskussion.

14. AK 13: Richterliche Ethik in Europa

Richter sollen sich bei ihrer Arbeit von ethischen Prinzipien der beruflichen Zuverlässigkeit leiten lassen, wie sie z.B. in Art. 72 bis 74 der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats bezüglich der Richter formuliert werden: Unabhängigkeit, Effizienz und Verantwortung. Diese ethischen Grundsätze sollten nicht nur den Richtern selbst Leitlinien für ihr eigenes Verhalten geben, sondern auch das öffentliche Vertrauen in die Richterschaft und in die Justiz stärken.

VRiLG Thed Adelswärd (Malmö Schweden) berichtete über eine Arbeitsgruppe von Schwedischen Richtern, die keine festen Regeln, wohl aber eine Reihe von ethischen Fragestellungen aufgezeigt haben. Offenbar ist es schwierig, in präzisen, nicht zu langen und zu detaillierten Regeln Hilfestellung für Einzelfälle zu geben: Abstrakt formulierte Regeln können so farblos werden, dass sie zur bedeutungslosen Sinnfälligkeit verkümmern. Von großem Ertrag kann es demgegenüber sein, die Grundlagen den Richtern über ethische Aspekte ihrer Arbeit zu liefern – Beratungsstoff genug, in dem englischsprachigen Arbeitskreis unter Leitung von Annika Sandström (Senior Judge and Head of Division at the Administrative Court of Appeal Sundsvall/Sweden) in eine Diskussion über richterliche Erfahrungen in Europa einzutreten.

15. Sorgenkind Europa

Wie die Veranstaltung thematisch begonnen hatte, so sollte sie auch enden. Mit dem »Sorgenkind Europa« befasste sich unter der Moderation von Gudula Geuther (Deutschlandfunk, Berlin) auf einem Podium die Richterin des EGMR a.D. und Richterin des BVerfG a.D. Dr. h.c. Renate Jaeger, (Karlsruhe), die Politologin Prof. Dr. Christine Landfried (Universität Hamburg), der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages Ruprecht Polenz, MdB (Berlin/Münster), und der Präsident des OVG der Niederlande (Centrale Raad van Beroep) Theo G.M. Simons (Utrecht/NL). Und bei allen unterschiedlichen Ansätzen waren die aus nah und fern angereisten Teilnehmer des Juristentreffens sich am Ende doch wohl schnell einig: Es bleibt – und zwar nicht nur in Europa – noch viel zu tun.

Die Stimmung unter den Teilnehmern war dem Vernehmen nach gleichwohl ausgezeichnet. Das lag nicht zuletzt an der glänzenden Vorbereitung durch den Ortsausschuss mit seinem Vorstand PräsVG Manfred Koopmann und VRiVG Dr. Andreas Middeke und weiteren Mitgliedern der Münsteraner

Verwaltungsgerichtsbarkeit: RiVG Kristina Besler, VRiOVG Ursula Brauer, RiOVG Heike Buchholz, VRiVG a.D. Klaus Deibel, RiVG Dr. Ralf Höhne, RiVG Dr. Matthias Kallerhoff, VRiVG Michael Labrenz (VG-Pressesprecher), VRiOVG Jens Saurensch, VRiOVG Dr. Martin Schnell und RiVG Dr. Nadeschda Wilkitzki. Und natürlich auch an den aus Verwaltungsrichtern bestehenden »Grumblers« und dem Projektchor »OVG NRW & VG Münster« unter der Leitung des StV OVG-Pressesprechers Dr. Siegbert Gatawis, die für ihre musikalischen Leckerbissen mit geradezu Eventcharakter den eindeutig längsten Applaus in der Halle Münsterland haben einstreichen können.

16. Von der Aa in Münster zur Elbe und Alster in Hamburg

In Münster regnet es oder es läuten die Glocken – meistens aber beides, erinnern sich die eingewohnten Poalbürger an alte Prinzipalmarkt-, Stuhlmacher-, Schucan- oder Pinkus-Zeiten. Und die Stadt im Lindenkranz steckt voller Merkwürdigkeiten, wissen wir nicht erst durch den Kriminalkommissar Frank Thiel (Axel Prah) und den Rechtsmediziner Prof. Dr. Karl-Friedrich Boerne (Jan Josef Liefers) aus dem WDR-Tatort Krimi oder aus der ZDF-Krimiserie Wilsberg mit Leonard Lansink. Auch der preußische Generalfeldmarschall Gebhard Leberecht von Blücher – einer der Sieger gegen Napoleon in der Schlacht bei Waterloo (1815), der neben dem Begründer der modernen Selbstverwaltung in Kommune und Region Heinrich Friedrich Karl Reichsfreiherr von und zum Stein im fürstbischöflichen Schloss am damaligen Neuplatz und heutigen Schlossplatz wohnte und der es auch mit zweifelhaften Beschlagnahmeanordnungen zu vorzeigbaren Museumsehren gebracht hat (BGH, Urteil vom 09.10.1986 – III ZR 2/85 – BGHZ 99, 24 – Blüchermuseum; vgl. auch zu den dabei anzuwendenden Grundsätzen BVerfG, Beschluss vom 02.03.1999 – 1 BvL 7/91 – BVerfGE 100, 226 = DVBl 1999, 1498 – Direktorenvilla), wusste mit seiner kritischen Distanz »Münster und die Münsteraner gefallen mich nicht« (1803) viel über Münster zu berichten.

Die ehemalige Provinzialhauptstadt liegt nicht weit vom Marien-Wallfahrtsort Telgte, dessen Gnadenkapelle (1650) die Solitärstädte Münster und Osnabrück mit regelmäßig 8 000 Pilgern zu einer der größten Wallfahrten im deutschsprachigen Raum zusammenführt. Auch durch das »Treffen in Telgte« (1979) ist der Ort durch Günter Grass zu literarischen Ehren gekommen, woran auch Heydemann bereits erinnert hatte. Grass ließ dabei im Jahre 1647, also ein Jahr vor Ende des 30jährigen Krieges bedeutende Dichter aus aller Herren Länder am Friedensweg unweit der Ems zusammenkommen – Schriftsteller, die sich durch die Macht des Wortes – im Ergebnis allerdings erfolglos – um eine Friedensordnung bemühten.

Münster ist vor allem eine Stadt der Radfahrer. So konnte es geschehen, dass der erste Bürger seiner Stadt, wie er vor großem Publikum freimütig berichtete, an einem kalten Winterabend auf dem Drahtesel von einem Schneeflug und Streufahrzeug begleitet wurde, das ihm mehr oder weniger zufällig ein Stückweit den Weg zu seinem heimischen Herd bahnte. Dem am nächsten Tag per E-Mail in den Amtsstuben am Prinzipalmarkt eingegangenen Ratschlag, dem Oberbürgermeister doch lieber einen Dienstwagen bereitzustellen, als

ein teures Streufahrzeug sekundieren zu lassen, lehnte Markus Lewe natürlich – bescheiden wie er ist – ab, obwohl er durch das Vorbeifahren des Räumfahrzeugs gewiss zur Freude seiner Familie als Überraschungsgeschenk auch noch eine gehörige Portion an Salz und Sand mit nach Hause bringen konnte.

Der 18. Verwaltungsgerichtstag wird im Jahre 2016 in der Freien und Hansestadt Hamburg stattfinden, wohin sich der Münsteraner Oberbürgermeister gewiss schon jetzt einem Beispiel der Bremer Stadtmusikanten folgend (Stüer/Hermanns, DVBl 2004, 746) mit guten Tipps für eine ebenso erfolgreiche Veranstaltung mit dem Dienstrad auf dem 73 km langen Trampelpfad der Friedensreiter von Münster/Osnabrück (Wanderweg X 1648) durch den Teutoburger Wald, den aus der Varusschlacht bei Bramsche (7n. Chr.) bekannten Hermannsweg bei Tecklenburg-Leeden querend, auf die Reise begeben hat. Vielleicht werden ihn ja der Hl. Lud-

gerus als Stadtgründer von Mimigernaforde (792) und Gründer eines der ältesten Gymnasien Deutschlands (797), die umtriebigen Nachtwächter von Münster, der Türmer von der Lambertikirche, die Apfeltrine von der Königstraße, der Spökenkieker vom Mühlenhof, der Klabausermann vom Aasee, der Kiepenkerl vom Drubbel und der weiland am Paulinum lehrende Zoologieprofessor Hermann Landois begleiten. Auch die noch vom 20-DM-Schein bekannte Heimatdichterin Annette von Droste zu Hülshoff, der tolle Bomberg hoch zu Ross um die Wette mit dem wiehernenden Amtsschimmel reitend, Blücher und Stein, der Kölner Nuntius Fabio Chigi und spätere Papst Alexander VII., der venezianische Diplomat Alvise Contarini, der in den Jahren 1963–1966 in Münster lehrende Kardinal Josef Ratzinger und spätere Papst Benedikt XVI. sowie einige der Westfälischen Friedensreiter werden Lewe dabei gewiss gern fachkundig sekundieren.

Buchbesprechungen

Matthias Ruffert (Hrsg.), Dynamik und Nachhaltigkeit des Öffentlichen Rechts. Festschrift für Meinhard Schröder zum 70. Geburtstag. 2012. 721 S. Ln. Euro 148,00. Duncker & Humblot, Berlin. ISBN 978-3-428-13822-7.

Juristischen Festschriften wurde noch unlängst oft vorgehalten, es würden unter einem mit Großformeln bestückten Allerweltstitel nur wissenschaftliche Nebenprodukte entsorgt. Die hier vorliegende Schrift, die einem prominenten Trierer Öffentlich-Rechtler gewidmet ist, widerlegt solche Vorurteile; und zwar in mehrfacher Weise. Schon der Titel hat Substanz. Das öffentliche Recht wird auf seine Dynamik und Nachhaltigkeit, kurz auf seine Zukunftstauglichkeit getestet. Weitere Vorzüge sind augenfällig. Die Festgabe ist sorgfältig nach Themenschwerpunkten strukturiert. Die zumeist aktuellen Sachfragen werden von ausgewiesenen Fachvertretern erörtert. Die Sachgebiete decken die breiten Forschungsinteressen des Adressaten der Festschrift ab. Die mittlerweile übliche Kontingenzierung der Seitenzahl fördert die Lesebereitschaft. Schließlich ist das Werk nicht als bibliophile Rarität dem juristischen Alltagsgeschäft entrückt, sondern in das qualitätsvolle Programm der Schriften zum Öffentlichen Recht des Verlags Duncker & Humblot integriert.

Das Gesamtanliegen der Arbeit wird erfüllt. Selbstand und Eigenwert des öffentlichen Rechts nicht nur als Ordnungsfaktor, sondern auch als Medium künftiger Aufgabenerfüllung sehen sich bestätigt. Dass öffentliches Recht und Privatrecht keine beliebig auswechselbare Teilrechtsordnungen eines diffusen Gemeinrechts sind, zeigt – stellvertretend – Peter M. Huber in einem knappen Essay: Die unmittelbare Grundrechtsbindung der öffentlichen Hand ist etwas anderes als die Privatrechtsgeltung der Grundrechte (die freilich mit dem vom Autor verwandten Begriff »Drittwirkung« nicht mehr angemessen erfasst wird). Exemplarisch steht für diese

Dichotomie die notwendige Unterscheidung zwischen dem gegen Verletzungen durch die exekutive Staatsgewalt gerichteten besonderen Justizgewährungsanspruch aus Art. 19 Abs. 4 GG einerseits und dem auf das Zivilrecht zugeschnittenen allgemeinen Justizgewährungsanspruch, der aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip resultiert, andererseits. Beide Gewährleistungen sichern ganz unterschiedliche Interessenlagen des Bürgers ab. Das öffentliche Recht ist kein Nostalgie auslösendes Auslaufmodell. Im Gegenteil! Die Nachhaltigkeit und die Dynamik des öffentlichen Rechts bewähren sich bei der Bewältigung der Erfordernisse eben nachhaltiger Entwicklung (sustainable development). Prozedural geht es um die Konturierung eines politischen Konsensbegriffs durch Recht (dazu der Beitrag von Christian Calliess). Der Umweltschutz ist Paradigma für diesen Prozess. Soweit zum Allgemeinen. Eine nähere inhaltliche Auswertung der Arbeit kommt nicht an dem rezensorischen Gemeinplatz vorbei, dass aus Raumgründen nicht jeder Beitrag gewürdigt oder auch nur erwähnt werden kann.

Internationalrechtliche Fragen werden nicht von ungefähr an den Anfang gestellt. Eckart Klein spürt den verschiedenen Völkerrechtsschichten nach. Dominant ist das Unionsrecht vertreten. Beim Europäischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht spiegelt sich die Dynamik der Materie in den Entwicklungslinien der einzelnen Rechtsgebiete wider (Thomas Württemberg zum Sicherheitsverfassungsrecht). Natürlich darf der Verbund der Gerichtsbarkeiten (Thomas von Danwitz zum EuGH) nicht fehlen. Gerhard Robbers greift die Drittintervention vor dem EGMR auf. Martin Burgi wertet das Emissionshandelsrecht als unterschätzten Kontrollgegenstand im europäischen Verfassungsgerichtsverbund. Die Fahne des Bundesverfassungsgerichts hält Udo Di Fabio hoch. Er verteidigt zum Teil in schroffer Diktion die Konzeption des