

VERANSTALTUNGSSPIEGEL

Tagungsbericht 19. Jahresarbeitstagung



› 19. Jahresarbeitstagung Verwaltungsrecht Bericht über die Tagung des Deutschen Anwaltsinstituts e.V. vom 25. und 26.01.2013 in Leipzig

Die Begegnung der Fachanwälte für Verwaltungsrecht mit Experten aus Rechtsprechung, Wissenschaft und Praxis hat Tradition. Schon seit dem Jahre 1990 informieren sich die Teilnehmer über wichtige Entwicklungen auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts im BVerwG zunächst in Berlin und seit dem Umzug des höchsten deutschen Verwaltungsgerichts in Deutschlands schönstem Gerichtsgebäude in Leipzig (Stürer, DVBI 2013, Heft 7). Und so konnte Tagungsleiter Prof. Dr. Michael Quaas (Stuttgart) sozusagen vor „ausverkauftem Haus“ mehr als 250 Verwaltungs- und Verfassungsrechtler im Plenarsaal des BVerwG begrüßen.

1. Grußworte der Präsidentin

Der Anwalt ist ein unabhängiges Organ der Rechtspflege, umschreibt § 1 BRAO die Aufgaben der inzwischen ca. 160.000 Robenträger. In einer Berufswelt, die von überörtlichen Sozietäten, Werbemöglichkeiten und einem zunehmenden Grad an Spezialisierung geprägt ist, muss die Unabhängigkeit des Anwalts gestärkt werden. Dies gilt nicht nur gegenüber den anderen Organen der Rechtspflege und dem Staat im Sinne der „freien Advokatur“, beschrieb die Chefpräsidentin des BVerwG Marion Eckertz-Höfer (Leipzig) als Hausherrin des Leipziger Juristentempels das Selbstverständnis der Anwaltschaft und fügte hinzu: „Stärker als jemals zuvor muss es heute um Unabhängigkeit von privaten Dritten gehen, mitunter eben auch vom Mandanten“.

2. Rechtsanwalt und BVerfG

Das BVerfG hat als Hüter der Verfassung und damit vor

allem der Grundrechte Konkurrenz bekommen. Auch die europäische Gerichtsbarkeit prüft inzwischen Grundrechtsverletzungen, beschrieb der Präsident des BVerfG Prof. Dr. Andreas Voßkuhle die aktuelle Verfassungsrechtslage. Mehrere Grundrechtskataloge wie die in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU und in der Charta der Grundrechte erweitern zwar den Schutzrahmen, können die Schutzwirkungen aber auch relativieren.

Zugleich äußerte Voßkuhle den Wunsch nach mehr Dialog zwischen den nationalen und europäischen Gerichten. Der EGMR sei gewiss gut beraten, wenn er sich ein Stückweit zurückhalte und die spezifischen Qualitäten der nationalen Gerichte beachte. Die Vielfalt der Menschen in Europa könne nicht einfach über einen grundrechtlichen Leisten geschlagen werden. Die Aufgabe des BVerfG bestehe nicht darin, in allen an das Gericht herangetragenen Fällen eine „letzte Gerechtigkeit“ zu schaffen, sondern das GG auszulegen und über dessen Einhaltung zu wachen. Nicht immer, wenn den Menschen Unrecht geschehen sei, liege darin auch schon eine Verletzung des Verfassungsrechts. Das BVerfG sei eben keine „Superrevisionsinstanz“.

Bei einer nur geringen Erfolgsquote von weniger als 2 % aller ca. 6.000 jährlich eingelegten Verfassungsbeschwerden ist die anwaltliche Arbeit nicht ganz einfach, beschrieb Prof. Dr. Rüdiger Zuck die Wahrnehmung der Anwaltschaft über das Wirken des höchsten deutschen Gerichts (Stürer, DVBI 2012, 651). Vor allem die Nichtannahmebeschlüsse werden zudem vielfach nicht weiter begründet, was für den Anwalt und seinen Mandanten nicht selten misslich sei.

3. Beamtenrechtliche Konkurrentenklage

Wer gegen eine beamtenrechtliche Stellenbesetzung klagt,

gilt nicht gerade als Held, sondern schon eher als krasser Außenseiter, wusste Prof. Dr. Dr. hc. Ulrich Battis (Berlin), nicht nur aus dem Universitätsbetrieb zu berichten (s. auch DVBI 2013, Heft 11). Und eines ist in aller Regel auch klar: Unterlegene Mitbewerber, die den Rechtsweg beschreiten, erhalten erfahrungsgemäß die Stelle ohnehin nicht. Das war jedenfalls bisher so.

Das sieht das BVerwG allerdings inzwischen etwas anders (BVerwGE 138, 102), berichtete der jetzt als Of Counsel bei Gleis Lutz tätige renommierte Verwaltungsrechtler. Dem unterlegenen Konkurrenten wird seit dem Konkurrentenstreit um das Amt des Präsidenten des OLG-Koblenz bis hin zum BVerfG ein umfassender Rechtsschutz gewährt. Wer allerdings absolute Gerechtigkeit in der Stellenbesetzung sucht, darf sich nicht wundern, wenn er sich am Ende in der Nähe einer Michael Kohlhaas-Rolle wiederfindet.

4. Einfluss des Europarechts auf das Verwaltungsverfahren

Einen breit angelegten Überblick über die Einfallstore des Europarechts auf das nationale Verwaltungsrecht lieferte RA'in Dr. Sigrid Wienhues (Hamburg). Im Zentrum ihres Vortrags standen der Zugang zu Informationen und die Klagemöglichkeiten nach dem UmwRG (Stüer/Bergt, DVBI 2012, 443). Die der Trianel-Entscheidung des EuGH (DVBI 2011, 757; Vorlage des OVG Münster, DVBI 2009, 654; anschließend OVG Münster, DVBI 2012, 344 m. Anm. Stüer/Stüer; BVerwG, DVBI 2012, 1568 m. Anm. Stüer/Stüer, DVBI 2012, 1569; OVG Münster, DVBI 2013, 373 – Ortsumgehung Datteln m. Anm. Stüer/Stüer) geschuldete Anpassung ist inzwischen in Kraft getreten (Gesetzes vom 21.01.2013, BGBl. I 95). Ziel ist hierbei die völkerrechts- und europarechtskonforme Ausgestaltung und Erweiterung des Verbandsklagerechts durch den Wegfall der Schutznormakzessorität und die Rügemöglichkeit in Hinblick auf sämtliche Normen des europäischen aber auch nationalen Umweltrechts (§ 2 UmwRG). Eine Verletzung von Rechten Einzelner ist für die Verbandsklage nicht mehr erforderlich (§ 2 Abs. 5 UmwRG). Die Neuregelung ist allerdings nicht ganz unumstritten (zur Kritik Eckertz-Höfer, DVBI 2013, 333).

Zugleich ist zur Verfahrensverkürzung und durch flankie-

rende Maßnahmen zum Schutz von Vorhabenträgern rechtlich nachgesteuert worden (§ 4a UmwRG). Inhaltlich geht es dabei um die Einführung einer allerdings durch den Vorsitzenden oder den Berichterstatter auf Antrag verlängerbaren sechswöchigen Klagebegründungspflicht (Abs. 1) und eine geringere Überprüfbarkeit von Beurteilungsermächtigungen behördlicher Entscheidungen (Abs. 2) und eine Begrenzung des Prüfungsmaßstabs im einstweiligen Rechtsschutz auf die Prüfung der Frage begrenzt, ob im Rahmen einer Gesamtabwägung ernsthafte Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes bestehen (Abs. 3).

5. Vergaberecht und Städtebau

Die Vergaberichtlinie (Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31.03.2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge) und deren Umsetzung im § 99 GWB hat seit der Ahlhorn-Entscheidung des OLG Düsseldorf (ZfBR 2008, 102) bei vielen Städten und Gemeinden zu der Befürchtung geführt, auch städtebauliche Verträge europaweit ausschreiben zu müssen. Die Wogen haben sich zwar inzwischen durch eine Entscheidung des EuGH (NJW 2010, 2189 – Wildeshausen) geglättet, allerdings bleiben noch einige offene Fragen, mit denen sich RiOLG Hermann Summa (Koblenz) und RA Dr. Olaf Otting (Frankfurt a. M.) befassten.

Der EuGH hatte dazu klargestellt: Die Ausübung von städtebaulichen Regelungszuständigkeiten durch den öffentlichen Auftraggeber reicht für eine vergaberechtliche Ausschreibungspflicht nicht aus. Vielmehr ist auch erforderlich, dass der Auftragnehmer direkt oder indirekt die Verpflichtung zur Erbringung der Bauleistungen, die Gegenstand des Auftrags sind, übernimmt, und dass es sich um eine nach den im nationalen Recht geregelten Modalitäten einklagbare Verpflichtung handelt. Demgegenüber genügt es nicht, dass eine Behörde bestimmte, ihr vorgelegte Baupläne prüft oder in Ausübung ihrer städtebaulichen Regelungszuständigkeiten eine Entscheidung trifft.

6. Entscheidungen zum Fachplanungsrecht

Gerade auf dem Gebiet der Rechtsprechung zum Fachpla-

nungsrecht hat sich in letzter Zeit viel getan. VRiBVerwG Prof. Dr. Rüdiger Rubel erläuterte dies anhand der Rechtsprechung des BVerwG. Der Vorsitzende des 4. Senats erwähnte das Urteil des 7. Senats zur U 5 in Berlin (Kanzler-U-Bahn) (NVwZ 2012, 1393), wonach sich Schutzvorkehrungen auch auf die Bauphase eines planfestzustellenden Vorhabens beziehen können. Die Vorschrift erfasst auch solche nachteiligen Wirkungen, die durch Lärm, Erschütterungen und Staub aufgrund der Bauarbeiten für das geplante Vorhaben entstehen. Die Zumutbarkeit beurteilt sich dabei nicht nach der TA-Lärm, sondern nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Schutz gegen Baulärm (AVV Baulärm), wie sich aus § 22 Abs. 1, § 3 Abs. 1 BImSchG ergibt. In der Eilentscheidung zum Oldenburger Bahnstreit (DVBI 2012, 1102) hat der 7. Senat erwogen, verschiedene Abschnitte einer gemeinsamen Ausbaustrecke als Einheit zu betrachten und für die Zwischenzeit auch in dem zunächst noch nicht ertüchtigten Schienenabschnitt Lärmschutzmaßnahmen nach Lärmsanierungsgrundsätzen für erforderlich zu halten. Die DB Netz AG hat sich daraufhin in dem Oldenburger Bahnvergleich vom 05.07.2012 bereit erklärt, den lärmbeeinträchtigten Bahnanliegern für 1.500 Wohnhäuser und ca. 3.400 Schutzfälle passiven Lärmschutz auf der Grundlage eines künftigen Lärmvorsorgekonzeptes zu gewähren.

Der 7. Senat stoppte in einer nur 6 Randnummern umfassenden Eilentscheidung die Vertiefung der Elbe (Beschluss vom 16.10.2012 – 7 VR 7.12 –). Der 9. Senat ließ demgegenüber den Weiterbau der A 100 im Stadtgebiet von Berlin zu (Urteil vom 10.10.2012 – 9 A 10.11 –). Werden die Aufgaben des Vorhabenträgers sowie der Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde innerhalb derselben Behörde wahrgenommen, ist die gebotene fachbezogene Integrität und neutrale Aufgabenwahrnehmung durch die Planfeststellungsbehörde gewahrt, wenn behördenintern für eine organisatorische und personelle Trennung der unterschiedlichen Aufgabenbereiche gesorgt ist (BVerwGE 141, 171).

Der 4. Senat hatte nach seinen grundlegenden Entscheidungen für den Flughafen Berlin-Brandenburg im Jahre 2006 (BVerwGE 125, 116) zwei Urteile zu diesem Vorhaben zu sprechen: Zum das Lärmschutzkonzept in der Nacht betreffenden Planergänzungsbeschluss (BVerwGE 141,1)

und zur Wiederaufnahmeklage wegen nachträglicher Änderung der Flugrouten (Urteil vom 31.07.2012 – 4 A 7001.11 -, 4 A 6001.11 -, 4 A 5000.10 -). Vor allem im Urteil zum Frankfurter Flughafen hatte der 4. Senat durch die Bestätigung eines generellen Nachtflugverbots in der Nachtkernzeit und ein nur langsames Anschwellen in der Nachtrandzeit mit insgesamt 133 Flugbewegungen klar gemacht, das auch in der Umgebung eines Flughafens „die Nacht nicht zum Tag gemacht“ werden darf (BVerwG, Urteil vom 04.04.2012 – 4 C 8.9, 9.09, 1.10-6.10 -; vgl. bereits Stür, DVBI 2007, 610).

Auch im Jahr 2013 werden wichtige Grundsatzentscheidungen zum Fachplanungsrecht erwartet. Bei der Weser- (7 A 15-17.11 und 7 A 20-21.11) und der Elbevertiefung (7 A 10-20.12) wird die Verträglichkeits- und Abweichungsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 Habitatrichtlinie geprüft. Bei der Energiewende geht es um Höchstspannungsfreileitungen (7 A 4.12 – Thüringer Strombrücke), beim Schienenausbau um den Lärmschutz bei der S-Bahn München und im Anschluss an den Oldenburger Bahnvergleich (DVBI 2012, 1102, m. Anm. Stür) um die Ausbaustrecke Oldenburg-Wilhelmshaven (7 A 28.12).

Naturschutzvereinigungen haben Klagen gegen die Neubaubauabschnitte der A 44 (9 A 22.11 – Waldkappeln-Hoheneiche; 9 A 5.12 – Hoheneiche-Sontra Nord), der A 49 (9 A 8.12 – Schwalmstadt-Stadtallendorf) und der A 14 (9 A 16.12 – Karstädt-Landesgrenze MV) erhoben. Auch die Nord-West-Umfahrung Hamburg (9 A 9-11.12; 9 A 13-15.12 – Wittenborn-Wede), der Neubau der A 72 zwischen Borna und Rötha (9 A 18.12; 9 A 21.12) und die Waldschlösschenbrücke in Dresden (OVG Bautzen DÖV 2012, 692) werden das BVerwG beschäftigen (9 A 6.12).

7. BauGB-Novelle 2013

Die bereits seit den Berliner Gesprächen 2010 angekündigte BauGB-Novelle, die an die Klimanovelle 2011 anschließt (Stür, DVBI 2012, 1017), ist inzwischen im Jahr 2013 angekommen. Und auch jetzt ist noch nicht ganz sicher, wann sie verabschiedet wird. Die Zielvorstellung bleibt auch weiterhin eine klimagerechte und bodenschonende Entwicklung des Städtebaurechts. Die Nachverdichtung soll gestärkt und der Flächenverbrauch verringert werden (Stür, Handbuch des

Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl., Rn. 856 ff.; ders., DVBI 2012, 1017).

Einige nützliche Regelungen stehen schon auf dem Programm, über die Rechtsanwältin Prof. Dr. Michael Uechtritz (Stuttgart) berichtete. Neben der Ergänzung der Klimanovelle 2011 soll die Bodenschutzklausel gestärkt und damit die BauGB-Novelle 2007 (Krautzberger/Stür, DVBI 2007, 160) mit dem Bebauungsplan der Innenentwicklung fortgeschrieben werden. In der Bauleitplanung soll die Mediation durch einen Dritten ausdrücklich erwähnt (§ 4b BauGB-E) und die Möglichkeit eröffnet werden, im Flächennutzungsplan zentrale Versorgungsbereiche darzustellen (§ 5 Abs. 2 Nr. 2d BauGB-E). Auch soll ein einfacher Bebauungsplan für Vergnügungsstätten aufgestellt werden können (§ 9 Abs. 2b BauGB-E). Die Regelungen über den Erschließungsvertrag in § 124 BauGB sollen in die der städtebaulichen Verträge in § 11 BauGB integriert werden. Zugleich soll hierdurch die Rechtsprechung des BVerwG korrigiert werden, die eine Mehrheitlich von der Gemeinde beherrschte Gesellschaft nicht als „Dritter“ im Sinne des § 124 BauGB angesehen hat (BauR 2011, 945). § 34 Abs. 3 BauGB soll mit dem Ziel der Nutzungsänderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gewerbe- oder Handwerksbetriebs zu Wohnzwecken erneut erweitert werden (zur Grundkonzeption BVerwGE 84, 322 – Unikat).

Eine der wohl wichtigsten, aber auch umstrittensten Änderungen betrifft die Einschränkung der Tierhaltungsanlagen im Außenbereich. Durch eine Ergänzung des § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB-E sollen UVP-pflichtige Tierhaltungsanlagen von der Privilegierung ausgenommen werden. Ebenso umstritten ist die Änderung des § 179 BauGB mit dem Ziel, die Schrottimmobiliien im Rahmen der Zumutbarkeit auf Kosten des Eigentümers abbrechen zu können (Krautzberger/Stür, BauR 2012, 874).

Auch die BauNVO, die in der heutigen Fassung bereits seit 1990 gilt, soll hinsichtlich der Anlagen zur Kinderbetreuung im Reinen Wohngebiet (§ 3 Abs. 1 BauNVO), der Nebenanlagen (§ 14 BauNVO) und der Obergrenzen des § 17 BauNVO behutsam novelliert werden. Uechtritz hielt eine Reihe von Anliegen zwar für durchaus berechtigt, warnte aber zugleich vor übertriebenen Hoffnungen. Eine grundlegende Neukon-

zeption des Baurechts könne von der Novelle wohl nicht erwartet werden.

8. Rechtsprechung zum Kommunalabgabenrecht

Städtebauliche Verträge dürfen nicht gegen zwingendes Gesetzesrecht verstoßen. Das setzt gerade im Bereich des Abgabenrechts vertraglichen Regelungen Grenzen. Abweichungen sind hier daher nur in beschränktem Rahmen möglich, erläuterte VRiBVerwG Dr. Wolfgang Bier (Leipzig) vor dem Hintergrund der aktuellen abgabenrechtlichen Rechtsprechung seines Senats (BVerwGE 138, 244; 140, 209; DÖV 2012, 894; Urteil vom 12.12.2012 – 9 C 12.11 –) das Spannungsfeld zwischen Beitragsrecht und Erschließungs- sowie Folgekostenverträgen (Bier, DVBI 2013, Heft 9).

Als Ergänzung zu der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gab VizePräsOVG Prof. Dr. Michael Sauthoff (Greifswald) einen Überblick über zahlreiche Fragen der Abgaben für leitungsgebundene Einrichtungen sowie Trinkwasser- und Abwasserentgelte. Im Fokus des Vortrags standen dabei neuere Entscheidungen vor allem der OVG der neuen Bundesländer.

Die 20. Jahrestagung, zu der Quaaas die Teilnehmer bereits einlud, wird wiederum Ende Januar 2014 in Leipzig stattfinden.



Prof. Dr. Bernhard Stür
Rechtsanwalt und Notar,
Fachanwalt für Verwaltungsrecht,
Richter am BGH-Senat für Anwaltssachen,
Münster/Osnabrück

stueer@t-online.de