

## TAGUNGSBERICHT

**22. Baden-Württembergischer Verwaltungsrechtstag**

Von Dr. Christoph Rung, Rechtsanwalt, RITTERSHAUS Rechtsanwälte, Mannheim

*Beachtliche 151 Teilnehmer – Rechtsanwälte, Beamte der Verwaltung und Richter – waren am 8. Juli 2015 der Einladung der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein, Landesgruppe Baden-Württemberg, gefolgt und nahmen am 22. Baden-Württembergischen Verwaltungsrechtstag im Mannheimer Rosengarten teil. Sie wurden vom stellvertretenden Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft, Professor Dr. Michael Uechtritz, begrüßt, da die Vorsitzende, Rechtsanwältin und Fachanwältin für Verwaltungsrecht Alexandra Fridrich, aufgrund ihrer zeitgleichen Wahl zur Richterin des Staatsgerichtshofs der Tagung nicht von Beginn an beiwohnen konnte.*

**I. Grußworte und Berichte**

Die Amtschefin des Justizministeriums und ständige Vertreterin des Ministers, Ministerialdirektorin *Inken Gallner*, übermittelte die Grüße des Justizministers, der ebenso wie die Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft aufgrund der Wahlen der Richter des Staatsgerichtshofs an der Teilnahme gehindert war. *Gallner* betonte die hohe Wertschätzung, die die Tagung im Justizministerium erfahre, und berichtete aus der Gesetzgebungs- und Regierungsarbeit. Für die Justizverwaltung in Baden-Württemberg sei das vergangene Jahr ein schwieriges Jahr gewesen. Der Todesfall in der JVA Bruchsal hätte viele im Ministerium bewegt. In administrativer Hinsicht hob sie die Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs hervor, die ein „epochales Projekt“ sei, weil sie die täglichen Abläufe für alle Beteiligten in Justiz und Verwaltung verändere. Das durch eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe auf den Weg gebrachte E-Justice-II-Paket werde weitere Regelungsbereiche für den elektronischen Rechtsverkehr erschließen. Zudem werde die elektronische Akte auf den Weg gebracht. Das Bundes-E-Government-Gesetz, welches für Bundesbehörden sowie für Behörden der Länder bei der Ausführung von Bundesrecht gelte, solle nun durch ein Landes-E-Government-Gesetz ergänzt werden. Weitere wichtige Gesetzgebungsverfahren seien der Entwurf eines Partizipations- und Integrationsgesetzes und das Informationsfreiheitsgesetz des Landes, das ein „neues Aufgabenfeld“ auch für die Gerichte schaffe. *Gallner* warb für einen konstruktiven Umgang mit dem Vorhaben. Als weiteres wichtiges Thema benannte sie den Umgang mit Flüchtlingen, der eine große Herausforderung für die Aufnahme- und die Kommunalverwaltung sowie die Gerichte sei. Sie appellierte an die Justiz, rechtsstaatliche Standards nicht fallen zu lassen, und lobte vor diesem Hintergrund den Vorschlag des Präsidenten des VGH BW, *Volker Ellenberger*, der sich in die Debatte um ein Rechtsmittelmodell eingebracht hat und in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu dem Thema mitarbeitet. Zuletzt zeigte sie sich erfreut über die Einrichtung von 16 neuen Stellen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, deren Bedarf anhand der PEBB§Y-Zahlen belegt sei.

Der Präsident des VGH BW, *Volker Ellenberger*, gab seinen traditionellen „Werkstattbericht“ ab. Zur Geschäftstätigkeit der Verwaltungsgerichte hob er hervor, dass die Eingänge in Asylsachen um 50 % angestiegen seien, von 18.821 Eingängen seien 7.728 Asylverfahren gewesen. Die durchschnittliche Dauer der Hauptverfahren in allgemeinen Verwaltungsrechts-sachen stieg von 8,8 Monaten im Vorjahr auf 9,1 Monate im Jahr 2014 an. Eilverfahren würden nach wie vor zügig abgeschlossen, sie dauerten 2014 durchschnittlich 3,0 Monate und damit etwas länger als im Jahr 2013 (2,3 Monate). Beim VGH BW selbst sei „business as usual“ angefallen. Insbesondere sei die Asylwelle dort nicht angekommen. Bei

den allgemeinen Verfahren habe es einen Rückgang der Eingänge um 6 % gegeben. Mehr als die Hälfte der Verfahren wurden binnen eines Jahres entschieden. Mit Blick auf den Personalbedarf der Justiz lobte *Ellenberger* die Schaffung von 16 zusätzlichen Stellen, unter denen 4 Stellen für Kammer-vorsitzende seien. Nachteilig für die Arbeit des VGH BW sei, dass derzeit vier von elf Vorsitzendenstellen aufgrund einer Konkurrentenklage noch nicht wieder besetzt werden konnten. Ferner wirke sich die in der Vergangenheit ausgebliebene Wiederbesetzung von Stellen bei den Verwaltungsgerichten nun in Gestalt von fehlendem „Nachwuchs“ auf den VGH BW aus. Man sei jedoch gemeinsam mit dem Justizministerium auf dem Weg, Lösungen zu finden.

Mit Blick auf Asylverfahren plädierte der VGH-Präsident für eine maßvolle Erweiterung der Rechtsschutzmöglichkeiten. Die Rechtsmittel seien aufgrund der Entwicklung in den 90er Jahren in eine „Schräglage“ geraten. Der Rechtsschutz sei derzeit auf das nach Art. 19 Abs. 4 GG notwendige Minimum reduziert. Durch eine Zulassung von Rechtsmitteln bei grundsätzlicher Bedeutung könnte nicht nur die Einzelfallgerechtigkeit, sondern auch die mit obergerichtlichen Obersätzen verbundene Steuerungsfunktion besser gewährleistet werden.

Ferner berichtete *Ellenberger* von bedeutenderen Entscheidungen aus dem vergangenen Jahr, etwa von einer Entscheidung des 11. Senats im Asylrecht zum Dublin-System, bei der ein in Bulgarien anerkannter Flüchtling geklagt hatte. Ferner berichtete er von einer Entscheidung des 1. Senats, der entschied, dass das auf den Ausstieg der Stadt Stuttgart aus dem Bahnhofsbauprojekt Stuttgart 21 gerichtete Bürgerbegehren zu Recht nicht zugelassen wurde, da es auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet war. Der VGH sah in der an den jeweiligen Zuständigkeiten orientierten Kostenaufteilung keine verfassungswidrige Mischfinanzierung. Die Revision sei aber zugelassen und vom Kläger zwischenzeitlich auch eingelegt worden. Weiter berichtete er von Entscheidungen zu E-Mails von Angehörigen der letzten Landesregierung sowie von einer Entscheidung des 9. Senats zum „Mannheimer Modell“, nach dem Prüfungsleistungen zur ersten juristischen Staatsprüfung auch zeitlich gestaffelt erbracht werden können. Der VGH erkannte in der damit verbundenen Möglichkeit des „Abschichtens“ von Prüfungstoff keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit, da zusätzlich ein wirtschaftswissenschaftlicher Prüfungsteil absolviert werden muss.

**II. Fachreferate**

Die Themen der Fachreferate waren weit aufgefächert und boten Anlass zur Diskussion.

1. Den Auftakt der Vorträge machte Rechtsanwalt *Professor em. Dr. Dr. hc. Ulrich Battis*, Berlin, der von Verbandsdirek-

tor Prof. Dr. Gerd Hager aufgrund seiner langjährigen Befassung mit dem öffentlichen Baurecht als „Bastian Schweinsteiger des öffentlichen Baurechts“ begrüßt wurde und zu bauleitungsrechtlichen Fragen des Einzelhandels vortrug. In einem historischen Abriss zeichnete *Battis* einleitend die Entwicklung des Handels in den letzten 100 Jahren nach. Nachdem zunächst kleinere Einzelhändler durch Kaufhäuser abgelöst wurden, sei nach dem Trend zur Errichtung von Einzelhandelsvorhaben auf der „grünen Wiese“ eine Rückkehr in die Innenstädte zu beobachten. Mittlerweile präge zudem der Internethandel zunehmend den Markt. Kurz erläuterte *Battis* die Rechtsnatur und Funktion von Einzelhandelskonzepten. Als informelle Planungen sollen sie die Innenentwicklung in zentralen Versorgungsbereichen fördern und zugleich Ausschlussplanungen und die Ablehnung von Genehmigungen rechtfertigen. Kritisch wies er darauf hin, dass bei der Erstellung von Einzelhandelskonzepten zumeist die vorhandenen lokalen Einzelhandelsakteure einbezogen seien, wohingegen neu hinzutretende Akteure keine Chance auf Beteiligung hätten. Hierdurch könne es zu „Closed Shop“-Situationen kommen. Zur Entwicklung der Rechtsprechung verwies er auf drei Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 27.03.2013 – 4 CN 7.11, 4 CN 6.11 und 4 C 13.11 –), nach denen die Feinststeuerung des Einzelhandels unter Rückgriff auf Einzelhandelskonzepte nicht mehr am Maßstab der Erforderlichkeit (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB) zu prüfen sei, sondern am baurechtlichen Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7 BauGB). Das OVG NRW habe die Maßstabsverschiebung inzwischen ausdrücklich nachvollzogen, wenn auch verschiedene Senate deutlich unterschiedliche Akzentuierungen vornähmen, indem sie Art. 14 GG unterschiedlich stark gewichteten. Durchgängig verwies *Battis* auf die Bedeutung unionsrechtlicher Vorgaben sowie auf Wertungswidersprüche durch die rigide Reglementierung des stationären Einzelhandels im Vergleich zur liberaleren Regulierung des Internethandels. *Battis* schloss seinen Vortrag mit einem Selbstzitat. Aufgrund der Anforderungen der Grundfreiheiten müssten positive und Ausschlussplanungen angesichts ihrer wirtschaftlichen Wirkung „sensitiver darzulegen und sorgfältiger zu begründen sein“ (DVBl. 2011, 195, 200).

In der Diskussion erwies sich die These als konsensfähig, dass die Betriebstypendogmatik, die auf Sortimentslisten zurückgreift, angesichts der Änderungen und Vermischungen der Handelssortimente in der Zukunft kaum durchzuhalten sein wird. Ansatzpunkte für eine baurechtliche Reglementierung des Internethandels schaffe allenfalls die für den Versand notwendige Logistik, etwa indem „Slots“ für Anlieferungen vorgegeben würden.

2. Richter am VGH BW *Thomas Haller* führte in den Vortrag von Rechtsanwältin *Dr. Ursula Steinkemper*, Stuttgart, und *Dr. Stefan Balla*, Herne, zur Prüfung der FFH-Erheblichkeit in der Vorhabenzulassung ein, der im Kern die naturschutzfachlichen und rechtlichen Begründungen der Irrelevanz- und Bagatellschwellen bei Stickstoffbelastungen behandelte.

In dem von beiden Referenten abwechselnd vorgetragenen Referat stellte zunächst *Steinkemper* die maßgeblichen Rechtsvorschriften vor (Art. 6 FFH-Richtlinie, § 34 BNatSchG) und erläuterte den Unterschied zwischen Vorprüfung und Verträglichkeitsprüfung. Bei der auf die Erhaltungsziele nach der jeweiligen Schutzgebietsverordnung bezogenen Vorprüfung gehe es darum zu ermitteln, ob eine „Besorgnis“ nachteiliger Auswirkungen bestehe. Im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung werde hingegen geprüft, ob „vernünftige wissenschaftliche Zweifel“ an der Verträglichkeit des zur Genehmigung gestellten Vorhabens ausgeschlossen werden könnten. Folglich sei es Ziel der Verträglichkeitsprüfung, durch einen natur-

schutzfachlichen Gegenbeweis die Besorgnis der Beeinträchtigung auszuräumen.

*Balla* erläuterte aus naturschutzfachlicher Perspektive anschaulich die Auswirkungen von Stickstoffdepositionen auf Habitate. Vor dem Hintergrund der naturschutzfachlichen Erläuterungen erschloss sich die Sinnhaftigkeit des Critical-Loads-Konzepts, das in Bezug auf Stickstoff-Depositionen dem wirkungsbezogenen Ansatz von Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie Rechnung trägt. Nach diesem Konzept, das als derzeit „beste wissenschaftliche Erkenntnis“ im Sinne der Rechtsprechung des EuGH und des BVerwG gilt, wird die jeweils spezifische Stickstoffempfindlichkeit eines geschützten Lebensraumtypus ermittelt. Erst durch die naturwissenschaftlichen Erläuterungen wurde das in der Richtlinie angelegte Zusammenspiel naturwissenschaftlicher Erkenntnismöglichkeiten und rechtlicher Vorgaben deutlich. Naturschutzfachlich erläuterte *Balla* die Notwendigkeit zur Begrenzung des Untersuchungsraums und die fehlende messtechnische Nachweisbarkeit geringer Depositionen bei einer vorhandenen Hintergrundbelastung. Auf rechtlicher Ebene und begründet durch Verhältnismäßigkeitserwägungen führe die fehlende Nachweisbarkeit von Depositionen zu einer Art von Beweiserleichterung bei dem im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung zu erbringenden naturschutzfachlichen Gegenbeweis zur Besorgnis der Beeinträchtigung.

Anknüpfend an die naturschutzfachlichen Ausführungen erläuterte *Steinkemper* ihren Vorschlag zur Abgrenzung zwischen Vorprüfung und Verträglichkeitsprüfung anhand von Abschneidekriterien und Bagatellgrenzen. Sie plädierte für die Entbehrlichkeit einer Verträglichkeitsprüfung, wenn sich im Rahmen der Vorprüfung erweise, dass die Belastung unterhalb des als Abschneidekriterium herangezogenen Wertes oder der Bagatellgrenze bleibe. Eine höchstrichterliche Entscheidung hinsichtlich der Bagatellgrenze stehe noch aus.

3. Mit landesrechtlichen Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit beschäftigten sich die beiden Vorträge am Nachmittag. In dem von Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht *Dr. Winfried Porsch*, Stuttgart, moderierten ersten Vortrag von *Ulrich Arndt*, Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart, ging es um die Verwaltungsvorschrift zur Öffentlichkeitsbeteiligung und den zugehörigen Planungsleitfaden, der die Verwaltungsvorschrift als erläuternde Handreichung ergänzt. *Arndt* führte zunächst systematisch in den Anwendungsbereich der Verwaltungsvorschrift ein, die für Landesbehörden als Vorhabenträger verbindlich ist. Bei anderen Vorhabenträgern müssen Landesbehörden nur darauf „hinwirken“, dass die Verwaltungsvorschrift angewandt wird, wofür grundsätzlich bereits ein Telefonanruf beim Vorhabenträger genügt. Intensiv widmete sich *Arndt* dem Ziel der Verfahrensakzeptanz, die durch die Befolgung des Planungsleitfadens gestärkt werden soll. Dabei verwies er auf vielfältige praktische Erfahrungen aus den verschiedenen Beteiligungsverfahren der Landesbehörden. Anlass zur Diskussion gab sein Vorschlag, zufällig ausgewählte Bürger am Beteiligungsprozess teilnehmen zu lassen. Die eingebundenen „Zufallsbürger“ könnten in hochemotionalen Diskussionssituationen einen Gegenpol zu den oft vertretenen Interessengruppen bilden. Dem Einwand, dass den „Zufallsbürgern“ aufgrund ihrer Auswahl durch den Staat von Bürgerinitiativen Misstrauen entgegengebracht werden könnte, begegnete *Arndt* mit dem Ratschlag, deren Auswahl statistisch gesichert durch ein Forschungsinstitut vornehmen zu lassen.

4. Einem für die zukünftige praktische Tätigkeit besonders bedeutsamen Thema widmete sich der Vortrag von Oberstaatsanwalt *Jens Altemeier*, Justizministerium Baden-Württemberg, Stuttgart. Moderiert von Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht *Dr. Hansjörg Melchinger*,

Karlsruhe, gab *Altemeier*, der im Justizministerium mit informationstechnischen Themen befasst ist, einen Überblick über die schrittweise Einführung der elektronischen Akte und des elektronischen Rechtsverkehrs. Mit Blick auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit erläuterte er § 55 a Abs. 3 VwGO n. F., nach dem elektronische Dokumente eingereicht werden können, wenn sie für die Bearbeitung durch das Gericht „geeignet“ sind. Die Anforderungen an die Eignung von Dokumenten würden durch Rechtsverordnungen des Bundes bestimmt. Die für Rechtsanwälte einfachste Möglichkeit dürfte die Einreichung über das ab Januar 2016 obligatorische besondere elektronische Anwaltspostfach (beA) sein. *Altemeier* erläuterte das technische Konzept der „Ende-zu-Ende-Verschlüsselung“. Ferner erklärte er, dass zukünftig ein bundesweites Akteneinsichtsportal geschaffen werde, das als einheitlicher Ausgangskanal für landesspezifisch bereitzustellende Daten konstruiert werde. Solange noch keine Pflicht zur elektronischen Aktenführung bestehe, habe die schrittweise Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs zur Folge, dass eine elektronische Gerichtsakte geführt werde, der die Verwaltungsvorgänge als Papier-Akte beigelegt seien.

5. *Ulrike Göppl*, Richterin am VGH BW, Mannheim, stellte in ihrem Vortrag zehn Jahre nach der KAG-Novelle im Jahr 2005 die Frage, ob sich der Aufwand eines landesrechtlichen Erschließungsbeitragsrechts gelohnt habe. In dem von Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht *Dr. Thomas Burmeister*, Freiburg, anmoderierten Vortrag zeigte sie zunächst die gefühlten Ungerechtigkeiten des Erschließungsbeitragsrechts auf. In der Tätigkeit des Senats habe sich gezeigt, dass Anlieger oftmals die Heranziehung zu Erschließungsbeiträgen bei schon lange bestehenden Straßen als ungerecht empfänden, die im Anschluss an eine „erstmalige endgültige Erschließung“ im Rechtssinne erhoben würden. Ferner werde die Heranziehung zu Gebühren bei der Mehrfacherschließung von Grundstücken oftmals als ungerecht empfunden. In ih-

rem Fazit kam *Göppl* zu dem Ergebnis, dass sich der Aufwand gelohnt habe. Nicht nur die Unabhängigkeit von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei erfreulich, vielmehr sei auch das Rechtsinstitut der Abrechnungseinheit gelungen, wenn es sich auch anders darstelle, als es vom Landesgesetzgeber formuliert worden sei. Widersprüche seien durch die Reform insbesondere dort aufgehoben worden, wo aufgrund einer Regelung im Allgemeinen Teil des KAG eine Differenzierung zwischen Leitungen und anderen Anlagen entbehrlich geworden sei. Gegenstand der sich anschließenden Diskussion war erneut die erstmalige endgültige Erschließung von Straßen im Rechtssinn. Ein Urteil zur Abrechnung von „Uraltstraßen“, nach dem die Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts zur zeitlich nicht unbegrenzten Festsetzung von Abgaben anzuwenden seien (BVerfG, Beschl. v. 05.03.2013 – 1 BvR 2457/08), gebe es nicht. Jedoch könnte auch der Grundsatz von Treu und Glauben die Beitragspflicht begrenzen, insbesondere dann, wenn ein pflichtwidriges Versäumnis von Behörden vorliege.

### III. Fazit

Der 22. Verwaltungsrechtstag am Sitz des Verwaltungsgerichtshofs in Mannheim erfüllte die Erwartungen der Teilnehmer an ihn als Forum für den Austausch zu rechtlichen Themen ebenso wie als Gelegenheit zum Dialog zwischen Politik, Verwaltung und Justiz. Da mit der Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und der weiter folgenden Einführung der elektronischen Akte allseits bedeutsame Entwicklungen für die praktische Tätigkeit anstehen, ist auch die erweiterte Themensetzung gelungen. Der Veranstaltung bleibt zu wünschen, dass ihr das Engagement der Veranstalter und das Interesse der Teilnehmer erhalten bleibt.