

BERICHT

23. Baden-Württembergischer Verwaltungsrechtstag

Von Dr. Christoph Rung, Rechtsanwalt, Mannheim*

Am 05.07.2016 fand der 23. Baden-Württembergische Verwaltungsrechtstag in Karlsruhe statt. 180 Teilnehmer aus Anwaltschaft, Beamtenschaft und Justiz hatten sich angemeldet und wurden von der Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein, Landesgruppe Baden-Württemberg, Frau Rechtsanwältin und Fachanwältin für Verwaltungsrecht Alexandra Fridrich, begrüßt.

I. Grußworte und Berichte

Ministerialdirektor *Elmar Steinbacher*, Ministerium der Justiz und für Europa Baden-Württemberg, Stuttgart, übermittelte die Grüße des Justizministers Guido Wolf, der aufgrund der regelmäßig dienstagsmorgens und damit zeitgleich stattfindenden Ministerratssitzung verhindert war. *Steinbacher*s Bericht behandelte neben den Dauerthemen „Elektronischer Rechtsverkehr“ und „Zuwanderung geflüchteter Menschen“, die im Jahr 2018 in Kraft tretende Datenschutzgrundverordnung.

Die elektronische Gerichtsakte werde ab dem 01.01.2017 in einem Pilotversuch beim Verwaltungsgericht Sigmaringen eingesetzt. Der flächendeckende elektronische Gerichtszugang bei allen Gerichten soll ab dem 01.01.2018 eröffnet sein. Nach der Vorstellung des Justizministeriums soll die Einführung der elektronischen Gerichtsakte die Justiz auf die folgende Einführung der elektronischen Verwaltungsakte einstellen. Weiter berichtete er von der Novellierung des Asyl- und Aufenthaltsrechts (sog. Asylpaket II), in die sich die damit befassten Spezialisten mittlerweile eingearbeitet hätten. Von den Neuerungen sei das Asylprozessrecht weitgehend unberührt geblieben. Eine Ausnahme sei die moderate Öffnung der Rechtsmittel in Asylsachen, die mitunter auf die Initiative des Präsidenten des VGH BW, *Volker Ellenberger*, zurückgehe. Die eingesetzte Arbeitsgruppe zum Asylprozessrecht habe ihren Zwischenbericht im

April 2016 vorgelegt. Die Justizministerkonferenz habe sich mit dem Bericht befasst und die Anregungen im Wesentlichen unverändert aufgegriffen. Das Rechtsetzungsverfahren sei zwischenzeitlich eingeleitet worden. *Steinbacher* äußerte seine Zuversicht, dass die Gesetzesnovelle bald verabschiedet werde.

Mit Blick auf die Verwaltungsjustiz berichtete *Steinbacher*, dass seit 2015 insgesamt 26 neue Richterstellen und 18 neue Stellen für Servicekräfte geschaffen worden seien. Aufgrund der Neueinstellungen ändere sich die Altersstruktur in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Belastung der Richter solle weiter kontrolliert werden. *Steinbacher* bekräftigte die im Koalitionsvertrag der Regierungsfractionen enthaltene Zusage, die nach dem Personalbedarfsberechnungssystem PEBBSY erforderlichen Stellen zu 100 % zu besetzen. Abschließend dankte er für die Einladung und betonte die Wichtigkeit von Diskussionsforen angesichts der bevorstehenden Herausforderungen.

Seinen alljährlichen „Werkstattbericht“ nannte der Präsident des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg, *Volker Ellenberger*, eine stolze und lieb gewordene Tradition. Den Verwaltungsrechtstag schätze er als Austausch- und Kennenlern-Forum. Die Einführung der elektronischen Akte bewege auch die

* Der Autor ist Rechtsanwalt bei RITTERSHAUS Rechtsanwälte, Mannheim.

Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Grundstimmung dazu sei positiv. Zur Geschäftsentwicklung bei den Verwaltungsgerichten hielt er fest, dass die Zahl der eingehenden Asylverfahren weiter ansteige. Im Jahr 2015 sei ein weiterer Zuwachs von 20 % zu verzeichnen gewesen. Einen schnellen Rückgang erwarte er nicht, da das Bundesamt für Migration seine Rückstände nach und nach aufarbeite. Beim VGH BW sei noch keine „Asylwelle“ angekommen, vielmehr sei ein Rückgang der Eingänge um ca. 30 % zu verzeichnen. Die durchschnittliche Dauer der zahlreichen Normenkontrollverfahren sei von 12,7 auf 14,5 Monate gestiegen. Dennoch würden 40 % der Verfahren innerhalb eines Jahres erledigt. Die Verschlechterung bei den Laufzeiten sei auf zahlreiche nicht besetzte Stellen zurückzuführen, die ihre Ursache u. a. in einem Konkurrentenstreit hätten. Seit zwei Wochen seien jedoch zwei neue Vorsitzende sowie der neue Vizepräsident des VGH BW ernannt. Auch im Beisitzerbereich der Senate seien viele Wechsel zu verzeichnen, da einige Beisitzer als Vorsitzende Richter zu den Verwaltungsgerichten gewechselt seien.

Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hob *Ellenberger* drei Verfahren hervor: So habe der 4. Senat eine Auswahlentscheidung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz aufgehoben. Rechtspolitisch sprach *Ellenberger* sich gegen eine Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts für die gerichtliche Überprüfung der Bundesrichterauswahl aus, um Unterschiede in der Rechtsprechung zu vermeiden. Im Bauplanungsrecht hob er die Entscheidung des 8. Senats zu einem Bebauungsplan der Stadt Schorndorf hervor, mit dem unbebaute Flächen zu einem Allgemeinen Wohngebiet entwickelt werden sollten. In seinem Urteil nahm der Senat einen Abwägungsmangel an, weil dem Gemeinderat beim Beschluss des Bebauungsplans keine verlässliche Abschätzung der Verkehrslärm-Emissionen vorgelegen habe. Ein möglicherweise vertretbares Ergebnis müsse auch auf dem verfahrensrechtlich richtigen Weg gefunden werden. Eine Entscheidung des 5. Senats befasste sich mit dem Planfeststellungsbeschluss für den Neubau der Straßenbahn im Neuenheimer Feld in Heidelberg. Der Senat hob den Planfeststellungsbeschluss auf, weil Planungsalternativen nicht ausreichend in den Blick genommen wurden und die Abwägung misslungen war. Eine Evidenzkontrolle durch das Regierungspräsidium als Planfeststellungsbehörde genüge nicht.

II. Fachreferate

Praxisrelevant und aktuell waren die Themen der Fachreferate gewählt.

1. *Professor Dr. Friedrich Schoch*, Freiburg i. Breisgau, referierte zu Informationsansprüchen nach dem Umweltverwaltungsrecht und dem Landesinformationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg.¹ Mit dem Erlass des Landesinformationsfreiheitsgesetzes sei das Land Baden-Württemberg in Bezug auf die Transparenz staatlichen Handelns nunmehr in die erste Liga aufgestiegen. Der mit der Ablösung des Prinzips der beschränkten Aktenöffentlichkeit einhergehende Paradigmenwechsel habe zu einem Kulturschock in der Verwaltung geführt, in der Transparenz zuvor keine relevante Größe gewesen sei. Während das Recht zur Akteneinsicht der Verwirklichung der Rechtsstaatlichkeit diene, schaffe das Recht auf Informationszugang die Grundlage für demokratische Teilhabe. Das Umweltinformationsrecht biete die günstigsten Voraussetzungen für Antragssteller, während das allgemeine Informationsfreiheitsrecht, das ohne unionsrechtlichen Hintergrund gelte, etwas strengere Voraussetzungen enthalte. Beispielhaft zeige sich dies daran, dass bei Umweltinformationen bereits ein gewisser Umweltbezug ausreiche, um den Informationszugangsanspruch zu begründen, weshalb Informationen zu Agrarsubventionen oder Verträge über Kanal-

netze bereits als Umweltinformationen zu qualifizieren seien. Das Landesinformationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg atme noch etwas den von Skepsis getragenen Geist der 90er-Jahre. Zwar gebe der Gesetzgeber vor, sich an der Evaluierung des Bundesinformationsfreiheitsgesetzes zu orientieren, zutreffend sei dies aber vorwiegend für die ins Gesetz aufgenommenen Restriktionen des Zugangsrechts. Detailliert und unter Hinweis auf einschlägige Urteile erläuterte *Schoch* im Übrigen Einzelfragen der Gesetzeswerke.

Die von Rechtsanwältin *Dr. Helena Sofia Wirsing*, Stuttgart, moderierte Diskussion zeugte von der langsam größer werdenden praktischen Bedeutung der Materie. So wurde die Handhabung des Jedermann-Einsichtsrechts in Bauakten diskutiert, die aufgrund der enthaltenen Grundrisse unter Umständen Aufschluss über private Lebensumstände ermöglichen. Ferner wurden die Einsichtnahme in Stellungnahmen zur Regionalplanung sowie Telefonlisten von Behörden thematisiert.

2. *Professor Dr. Joachim von Barga*, Präsident des Verwaltungsgerichts Freiburg a. D., führte in den Bericht von *Eberhard Stilz*, Präsident des Verfassungsgerichtshofs Baden-Württemberg, Stuttgart, über die Arbeit des Verfassungsgerichtshofs ein.² Seit Einführung der Landesverfassungsbeschwerde zum 01.04.2013 seien 336 Verfahren eingeleitet worden. Davon seien 146 Verfahren als unzulässig oder offensichtlich unbegründet zurückgewiesen worden. Die Erfolgsquote liege bei ca. 5 %. Der Verfassungsgerichtshof habe einige Gerichtsentscheidungen, aber auch Landesgesetze und Staatsverträge aufgehoben. Von der Möglichkeit, nach § 58 Abs. 3 VerfGHG einen Vorschuss von bis zu EUR 2.000,00 bei unzulässigen oder offensichtlich unbegründeten Verfassungsbeschwerden festzusetzen, habe der Verfassungsgerichtshof noch in keinem Fall Gebrauch gemacht. Verfahrensgegenstand sei in 80 % der Fälle ein Gerichtsurteil, wobei die Verwaltungsgerichtsbarkeit relativ häufig betroffen sei. Erfolgreich seien bisher vor allem Verfassungsbeschwerden aufgrund von Rechtsschutzverkürzungen gewesen, was in gewisser Weise auch eine Konsequenz der Rechtswegverkürzungen durch Gesetz sei. Eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Baden-Württemberg betraf die Zulassung der Berufung durch den Verwaltungsgerichtshof, der die Anforderungen an ernsthafte Zweifel i. S. v. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO im konkreten Fall zu hoch angesetzt hatte. Daneben sei vergleichsweise häufig spezifisches Landesverfassungsrecht, insbesondere die Landesgrundrechte betroffen, etwa das Recht auf Ausbildung (Art. 11 Abs. 1 LV) und der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 25 Abs. 2 LV) beim Hochschulzugang, die Unterrichts- und Lernmittelfreiheit (Art. 14 Abs. 2 LV) in Bezug auf den finanziellen Ausgleich des Landes bei der Gewährung von Schulgeldfreiheit, die Rechtsschutzgarantie (Art. 67 Abs. 1 LV) bei der gerichtlichen Überprüfung der Zulassung zur Benutzung kommunaler Einrichtungen oder Einzelfragen des Wahlrechts auf Landes- und Kommunalebene (Art. 26 und 72 LV). In der Diskussion bestand weitgehend Einigkeit darüber, dass substantielle Verfassungsbeschwerden erwünscht seien, um die Landesverfassung aus ihrem Schattendasein zu befreien. Auch *Stilz* räumte ein, der Einführung der Verfassungsbeschwerde zunächst zurückhaltend gegenüber gestanden zu haben, mittlerweile aber davon überzeugt zu sein.

3. Die bedeutendste und noch andauernde Strukturänderung des Verwaltungsprozessrechts beleuchtete der Vortrag von *Thomas Haller*, Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Karlsruhe, der von Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

1 S. ausführlich *Schoch*, Informationsansprüche nach dem Umweltverwaltungsrecht und dem Landesinformationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg (in diesem Heft).

2 Abgedruckt in VBIBW 2016, S. 498.

Dr. Winfried Porsch, Stuttgart, anmoderiert wurde. Systematisch und detailliert zog Haller eine Zwischenbilanz zur Einwirkung der Aarhus-Konvention auf den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz. Kurz skizzierte er die traditionelle Ausrichtung des deutschen Verwaltungsprozessrechts auf subjektiv-öffentliche Rechte und die Öffnungsklausel in § 42 Abs. 1 Alternative 1 VwGO. Er erläuterte Art. 9 der Aarhus-Konvention, der den Zugang zu den Gerichten regelt, sowie die völkerrechtlichen Überwachungsinstrumente und die unionsrechtliche Umsetzungsstrategie. Der Schwerpunkt seines Vortrags lag auf dem Umweltrechtsbehelfsgesetz und seiner Auslegung im Lichte der Aarhus-Konvention sowie der UVP- und der IE-Richtlinie. Haller skizzierte die Abkehr von der schutznormakzessorischen Verbandsklage und erläuterte, dass die Erstreckung des Verbandsklage-rechts auf Vorschriften des nationalen Umweltrechts europarechtlich nicht gebunden, sondern eine Entscheidung des deutschen Gesetzgebers sei. Im Anschluss an die EuG-Entscheidung zum Polder Altrip aus dem Jahr 2015 sei geklärt, dass die Beschränkung des Zugangs zu den Gerichten auf UVP-pflichtige Vorhaben zulässig sei. Die Präklusionsregelungen seien jedoch nicht mehr anwendbar. Mit Blick auf Individualklagen wies er darauf hin, dass der EuGH die Zugangsbeschränkung auf eine Verletzung in eigenen Rechten akzeptiert habe. § 4 UmwRG sei nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts keine dritt-schützende Norm. Gleichwohl sei die Vorschrift Gegenstand der Begründetheitsprüfung bei zulässigen Klagen. Abschließend erläuterte Haller den Stand des Gesetzgebungsverfahrens für den am 19.04.2016 vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben.

4. Einen Überblick zu aktuellen beihilferechtlichen Problemen in der kommunalen Praxis gab der Vortrag von Professor Dr. Wolfgang Weiß, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer. Anmoderiert von Sebastian Stoll, Stadt Heidelberg, erläuterte Weiß zunächst die Grundlagen des Beihilferechts, insbesondere das grundsätzliche Verbot von Beihilfen (Art. 107 Abs. 1 AEUV) sowie die für die kommunale Tätigkeit besonders relevante allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (VO EU Nr. 651/2014) und den sogenannten DAWI-Beschluss für Leistungen der Daseinsvorsorge. Ausführlich widmete er sich dem Tatbestandsmerkmal der Selektivität, das er am Beispiel von Infrastrukturen erläuterte. Auch mit der für viele kommunale Sachverhalte relevanten Zwischenstaatlichkeitsklausel befasste sich Weiß eingehend. Er erläuterte die Tendenz der Kommission, entsprechend der Bekanntmachung zum

Beihilfebegriff vom 19.07.2016, Förderungen als nicht vom Beihilfebegriff erfasst anzusehen, wenn sie lediglich lokale Auswirkungen haben. Am Beispiel der EuG-Entscheidung zu den Kletterhallen des Deutschen Alpenvereins zeigte er die Schwierigkeit des Kommissionsansatzes auf und plädierte für eine Lösung über die DAWI-Dogmatik. Das Tatbestandsmerkmal des Unternehmens (wirtschaftliche Betätigung) erläuterte er an der Tätigkeit kommunaler Tourismusgesellschaften. Mittlerweile sei geklärt, dass eine reine Infotätigkeit und Stadtmarketing im engeren Sinne nicht als wirtschaftliche Betätigung gelten, wohingegen die Vermittlung oder Veranstaltung von touristischen Leistungen als wirtschaftliche Betätigung einzuordnen sei.

5. Im letzten Fachreferat des Tages behandelte Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Dr. Hansjörg Melchinger, Karlsruhe, die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Flüchtlingsunterkünften. Die Moderatorin des Vortrags, Brigitta Lange, Regierungspräsidium Karlsruhe, wies darauf hin, dass das Thema mittlerweile sogar größere Bedeutung erlange als zu Anfang des Flüchtlingszustroms, wo viele Nutzungen vorübergehend als „Notmaßnahmen“ ohne Baugenehmigung geändert wurden. Melchinger richtete den Fokus seines Vortrags auf die im Zuge der Flüchtlingsnovellen neu in das Baugesetzbuch aufgenommenen Vorschriften. Er erläuterte die Systematik von § 246 Abs. 8 bis 17 BauGB und widmete sich Detailproblemen. Ferner berichtete er von der Entscheidung des VGH BW vom 23.06.2016, nach der das Bauplanungsrecht keinen „Milieuschutz“ vermittele (Az.: 5 S 634/16). Zahl und Herkunft der Bewohner seien für sich genommen nicht relevant. Intensiv widmete sich Melchinger § 246 Abs. 10 und 14 BauGB und den verfassungsrechtlichen Bedenken gegen Abs. 14 wegen der Vielzahl der dort enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe.

III. Fazit

Programm und Format des 23. Verwaltungsrechtstags folgten dem Motto „bekannt und bewährt“. Mindestens eines der Themenfelder dürfte die Praxis eines jeden der Teilnehmer betroffen haben. Der Praxisbezug der diesjährigen Referate war im Vergleich zu vorangegangenen Veranstaltungen sogar noch etwas höher. Dafür, dass die Arbeitsgemeinschaft mit dem Mix der Themen und der Möglichkeit zum fachlichen Austausch über die Berufsgruppen hinweg den Nerv der Zielgruppe trifft, spricht der anhaltend hohe Zuspruch der Teilnehmer.