

BERICHT

10. Baden-Württembergischer Verwaltungsrechtstag/ 140 Jahre Verwaltungsrechtspflege in Baden-Württemberg

– Ein Tagungsbericht –

Von Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Dr. Christian Kirchberg, Karlsruhe

Die von der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein (DAV) – Landesgruppe Baden-Württemberg – ins Leben gerufene, inzwischen zum „Baden-Württembergischen Verwaltungsrechtstag“ mutierte gemeinsame Fortbildungsveranstaltung von Anwälten, Verwaltungsrichtern und Verwaltungsbeamten jährte sich heuer zum zehnten Mal. Gleichzeitig kann und konnte die (hiesige) Verwaltungsgerichtsbarkeit auf ihr 140-jähriges Bestehen zurückblicken. Auf Initiative von VGH-Präsident *Dr. Karl-Heinz Weingärtner* richteten deshalb die AG Verwaltungsrecht im DAV – Landesgruppe Baden-Württemberg – und der VGH Baden-Württemberg die diesjährige, am 24. 6. 2003 im Landesmuseum für Technik und Arbeit in Mannheim durchgeführte Veranstaltung gemeinsam aus, wobei die „Zukunft der Verwaltungsgerichtsbarkeit“ als Thema einer breit angelegten Podiumsdiskussion zu einer besonderen Akzentuierung dieser Veranstaltung beitrug.

I.

Nach Begrüßung der fast 140 Teilnehmer, davon ein Drittel Verwaltungsrichter aller Instanzen, durch den Vorsitzenden der AG Verwaltungsrecht, *RA Dr. Dirk Rodewoldt*/Stuttgart, der kurz die Geschichte sowie die Nah- und Fernwirkungen des Baden-Württembergischen Verwaltungsrechtstages, auch und gerade im Verhältnis zwischen Anwalt- und Richterschaft, Revue passieren ließ, ergriff VGH-Präsident *Dr. Weingärtner* zu einem einleitenden Statement das Wort. Er erinnerte an die Einrichtung des Badischen Verwaltungsgerichtshofs, des ersten selbstständigen Verwaltungsgerichts Deutschlands, im Jahre 1863, mahnte aber gleichzeitig, nicht nur im Gedenken zu verharren, also nicht nur „Asche“, sondern auch „Feuer“ weiterzutragen, und zitierte insoweit aus einer Veröffentlichung des ersten Präsidenten des Badischen VGH aus dem Jahre 1874, wo es bereits selbstbewusst und zugleich programmatisch hieß: „Ehrensache, dass wir uns nicht überholen lassen“. Dies gelte, so Präsident *Dr. Weingärtner*, nach wie vor für die baden-württembergische Verwaltungsgerichtsbarkeit, wie die „aktuellen Zahlen belegten. Denn beim „Ranking“, also beim Vergleich mit den übrigen Verwaltungsgerichten und Oberverwaltungsgerichten bzw. Verwaltungsgerichtshöfen im Bundesgebiet, belegten die baden-württembergischen Gerichte nach der Studie einer von Bremen eingesetzten Expertenkommission in fast allen Vergleichskriterien die Plätze 1 – 3. Dabei solle es auch, soweit möglich, trotz Stellenabbau und der wieder deutlich feststellbaren Zunahme der Verfahren, nicht zuletzt aufgrund der seit einem guten Jahr möglichen Berufungszulassungen durch die Verwaltungsgerichte, bleiben. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit sei dementsprechend auch unter veränderten Rahmenbedingungen gehalten, ihre zentralen Aufgaben, nämlich die Verteidigung der Bürgerrechte, die Sicherstellung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Vereinheitlichung und Fortbildung des (materiellen) Verwaltungsrechts und die Herbeiführung der Akzeptanz ihrer Rechtsprechung, wahrzunehmen und zu erfüllen. Der VGH-Präsident verwies zum Beleg hierfür beispielhaft auf die Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofs zur Haltung und Besteuerung von Kampfhun-

den (Urt. v. 22. 4. 2002 – I S 1667/00 – [KampfhundeVO]; Beschl. v. 23. 1. 2002 – 2 S 926/01 – [Kampfhundesteuer]), zu den An- und Abflugrouten für den Flughafen Zürich (Urt. v. 24. 1. 2003 – 8 S 2209/02 –), zum Französischunterricht an den Grundschulen in dem an Frankreich angrenzenden badischen Landesteil (Urt. v. 17. 12. 2002 – 9 S 1427/02 –), zur Planung bzw. Zulässigkeit von Windenergieanlagen (Urt. v. 13. 5. 2003 – 5 S 1181/02 –) sowie auf die demnächst anstehende Verhandlung des 1. Senats, bei der es um die Videüberwachung öffentlicher Plätze gehe. Gleichzeitig machte er aber deutlich, dass sowohl die Handhabung der Officialmaxime durch die Verwaltungsgerichte als auch etwa die Einflüsse des Gemeinschaftsrechts auf das verwaltungsgerichtliche Verfahren fortwährender kritischer Reflexion und Beachtung bedürften.

Insgesamt, so *Dr. Weingärtner*, könne sich die Bilanz speziell der baden-württembergischen Verwaltungsgerichtsbarkeit also sehen lassen. Diese sei deswegen selbstverständlich stets offen für Kritik, sie sei aber auch empfänglich für Lob und Anerkennung. Insbesondere sei man natürlich auf die Solidarität und Unterstützung seitens der Anwaltschaft angewiesen, zumal auch diese ein „Organ der Verwaltungsrechtspflege“ darstelle. Die vom Verwaltungsrechtsausschuss des DAV unlängst propagierte „Untätigkeitsbeschwerde“ halte er, so *Dr. Weingärtner*, allerdings nicht für hilfreich, zumal sie nur auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit ziele. Auf der anderen Seite erfülle ihn die – teilweise bereits stattgefundene, teilweise sich abzeichnende – Verlagerung genuin verwaltungsgerichtlicher Zuständigkeiten auf die ordentliche Gerichtsbarkeit oder auf die Sozialgerichtsbarkeit, etwa im Bereich des Vergaberechts, des Telekommunikationsrechts, des Energiewirtschaftsrechts oder des Sozialhilferechts, mit Sorge und werfe die Frage nach den Gründen für diese „Wegbewegung“ von der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf. Ausdrücklich unterstützte VGH-Präsident *Dr. Weingärtner* abschließend die aktuell im rechtspolitischen Raum angestellten Überlegungen, die allgemeinen und besonderen Verwaltungsgerichte – unter gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Zuständigkeit und Eigenständigkeit der jeweiligen Bundesgerichte – zumindest organisatorisch zusammenzulegen, nicht zuletzt deshalb, um einen intensiveren, bedarfsabhängigen Personal- bzw. Richteraustausch zwischen Sozial-, Finanz- und Verwaltungsgerichten zu ermöglichen.

II.

Ministerialdirektor *Michael Steindorfner* vom Justizministerium Baden-Württemberg nahm diesen „Ball“ in seinem Grußwort gerne auf und plädierte im Hinblick auf die angespannten öffentlichen Haushalte und auf die Knappheit der personellen und sachlichen Ressourcen, die eine „gewaltige Umbruchsituation“ heraufbeschworen hätten, für strukturelle Reformen, auch und gerade im Bereich der Justiz. Dort seien speziell in Baden-Württemberg seit 1997 zwar bereits 600 Stellen gestrichen worden bzw. weggefallen; auch habe Baden-Württemberg mit 1,8 Stellen pro 1 000 Einwohner insoweit die niedrigste Rate im Bundesvergleich. Selbst wenn dies aber durch verbesserte Organisation, durch die Einführung neuer Führungsinstrumente und

insbesondere auch durch eine entsprechende technische Ausstattung der Justiz in gewisser Weise wieder ausgeglichen worden sei, sei jetzt eine Grenze erreicht, die – nicht zuletzt unter dem Druck leerer Kassen – eine weitere grundlegende Straffung der Organisation nahe lege oder gar erfordere, ohne den Rechtsschutz als solchen zur Disposition zu stellen. Hierfür biete sich tatsächlich die Zusammenlegung der drei öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten an, zumal die entsprechende Ausdifferenzierung in Deutschland bei einem europaweiten Vergleich einen Sonderfall darstelle – ganz abgesehen davon, dass Deutschland ohnehin eine der höchsten Richterdichten weltweit aufweise. Die Vorteile der Zusammenlegung der allgemeinen und besonderen Verwaltungsgerichte sah *Steindorfner* in der daraus resultierenden Vereinheitlichung von Rechtsgrundsätzen und Rechtsanwendung, in den damit einhergehenden Einsparmöglichkeiten (obwohl dies nicht im Vordergrund stehe) und schließlich in der Schaffung einer einheitlichen Prozessordnung („VwPO“ anstelle von VwGO, FGO und SGG). *Steindorfner* räumte allerdings gleichzeitig ein, dass bei Verwirklichung dieses Vorhabens Hürden verfassungsrechtlicher Natur zu überwinden seien, weil Art. 95 Abs. 1 GG nach allgemeiner Auffassung nicht nur den Bestand der dort allein ausdrücklich angesprochenen obersten Gerichtshöfe des Bundes gewährleiste, sondern auch eine materielle Gewährleistung der entsprechenden Fachgerichtsbarkeiten bzw. Instanzen enthalte. Ohne eine Grundgesetzänderung sei die von ihm vorgestellte bzw. propagierte Zusammenlegung der allgemeinen und besonderen Verwaltungsgerichte, wenn man auf der sicheren Seite sein wolle, also vermutlich nicht zu verwirklichen. Allerdings gebe es auf Länderebene sehr intensive, dahin gehende politische Bestrebungen, weshalb er durchaus zuversichtlich sei, dass keine schlechten Chancen für die von ihm vorgestellte Strukturreform bestünden.

Ministerialdirektor *Steindorfner* hatte damit ein Thema angesprochen, das die spätere Diskussion über die Zukunft der Verwaltungsgerichtsbarkeit auch noch beschäftigen sollte. An die Veranstalter des diesjährigen 10. Baden-Württembergischen Verwaltungsrechtstages gewandt vergaß *Steindorfner* schließlich nicht, das gute Einvernehmen speziell zwischen Anwalt- und Richterschaft hervorzuheben, das sich nicht zuletzt im Gefolge der alljährlichen Abhaltung des Baden-Württembergischen Verwaltungsrechtstags – „trotz aller rollenbedingten Unterschiedlichkeiten“ – entwickelt habe.

III.

Der Vortrag von Ministerialrat i. R. *Herbert Ludwig* über „Die neue TA Luft“ leitete in den wissenschaftlichen Teil der Tagung über. *Ludwig* war maßgeblich an der Novellierung dieser allgemeinen Verwaltungsvorschrift nach § 48 BImSchG beteiligt und konnte deshalb gewissermaßen aus erster Hand, insbesondere auch über die gemeinschaftsrechtlichen und -politischen Hintergründe, berichten. Daraus, also aus den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, insbesondere aus den Luftreinhalte-RLen von 1996, 1999 und 2000, folgten, so *Ludwig*, einerseits anspruchsvollere Immissionswerte in der TA Luft 2002 als in der TA Luft 1986, andererseits aber auch, etwa für Benzol, die Übernahme von Kompromisswerten, die weniger mit dem Gesundheitsschutz als vielmehr mit den jeweiligen Mehrheiten in den zuständigen EG-Gremien zu tun gehabt hätten. Aus dem Gemeinschaftsrecht (IVU-RL von 1996) folge ferner die Berücksichtigung des sog. integrativen Ansatzes bereits bei Erlass der neuen TA Luft (umfassender Umweltschutz auf hohem Niveau ohne Verlagerung von Problemen von einem Schutzgut in ein anderes), was im Regelfall eine entsprechende Einzelfallprüfung durch die jeweilige Behörde entbehrlich mache; in der TA Luft

1986 sei der integrative Ansatz demgegenüber noch nicht (ausdrücklich) berücksichtigt gewesen.

Die für genehmigungsbedürftige Anlagen uneingeschränkt geltende TA Luft 2002 sei bei Neuanlagen und bei wesentlichen Änderungen von Anlagen sofort sowie bei bestehenden Anlagen nach Ablauf zeitlich gestaffelter Übergangsvorschriften zu beachten. Für die Beurteilung nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen sollten die Schutzanforderungen zur Beurteilung schädlicher Umwelteinwirkungen herangezogen werden; die Vorsorgeanforderungen der neuen TA Luft 2002 dienten insoweit zumindest als „Erkenntnisquelle“. Das grundsätzliche Konzept, wie es bereits in der TA Luft 1986 enthalten gewesen sei, sei beibehalten worden. Auch enthalte die neue TA Luft weiterhin ausdrücklich keine Regelung über die Ermittlung und Bewertung von Gerüchen in der Umgebung von Anlagen. Nach wie vor gelte der Grundsatz, dass dann, wenn die entsprechenden Immissionswerte eingehalten seien, die Genehmigung erteilt werden könne, während dann, wenn diese Werte nicht eingehalten würden, die Genehmigung grundsätzlich nicht erteilt werden könne, es sei denn, es lägen Ausnahmen dergestalt vor, dass etwa der sog. Bagatellmassenstrom oder die Zusatzbelastung unterschritten seien oder die Einhaltung der gesundheitsrelevanten Immissionswerte durch einen Luftreinhalteplan oder andere Erkenntnisse gesichert sei oder eine Sonderfallprüfung doch die Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens bejahe. Neben der bis auf wenige Ausnahmen vorgenommenen Herabsetzung der Immissionswerte nach Maßgabe der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben enthalte die TA Luft 2002 gegenüber der TA Luft 1986 Neuerungen vor allem auch hinsichtlich der Ermittlung der Vorbelastung und der Zusatzbelastung sowie ein neues Ausbreitungsmodell als Grundlage der Ausbreitungsrechnung, was im Ergebnis (ebenfalls) zu einer Verschärfung der insoweit zu beachtenden Erfordernisse, insbesondere auch wegen des Wegfalls der Mittelwertbildung, führe. Entsprechende Verschärfungen nach dem fortgeschrittenen Stand der Technik würden, so *Ludwig*, nicht nur für die Schutzanforderungen, sondern auch für die allgemeinen und anlagenspezifischen Vorsorgeanforderungen gelten.

In der nachfolgenden Diskussion wurde insbesondere die von *Ludwig* in seinem Referat – im Hinblick auf die zugrunde liegenden politischen Kompromisse – so bezeichnete „Willkür“ der Festlegungen dahingehend thematisiert bzw. hinterfragt, inwieweit daneben noch realistischerweise ein Spielraum für abweichende gerichtliche Erkenntnisse verbleibe. *Ludwig* verwies auf die vom Bundesverwaltungsgericht wiederholt betonte, grundsätzliche Bindung der Gerichte an die TA Luft sowie darauf, dass es nach der Novellierung dieser Verwaltungsvorschrift, die in weiten Teilen den neuesten Stand der Technik reflektiere, noch einmal schwerer fallen dürfte, diese Bindung im Einzelfall unter unmittelbarer Berufung auf die Schutzpflichten des BImSchG zu unterlaufen bzw. zu durchbrechen. Gleichzeitig bedankte sich *Ludwig* allerdings regelrecht beim 10. Senat des VGH Baden-Württemberg dafür, dass dieser, obwohl später insoweit durch das Bundesverwaltungsgericht korrigiert (BVerwGE 114, 342; sehr kritisch hierzu *Faßbender*, UPR 2002, 15), mit seinem Urteil vom 10. 7. 2000 (UPR 2000, 468) einer deutlichen, von der TA Luft 86 abweichenden Reduzierung des allgemeinen Immissionsgrenzwerts für Gesamtstaub (in diesem Fall: eines Zementwerks) das Wort geredet habe, denn diese Entscheidung sei eine wichtige Argumentationshilfe für die Korrektur bzw. Aktualisierung des entsprechenden Immissionswertes bei der Novellierung der TA Luft gewesen.

IV.

Seinen Augen trauen mochte VGH-Vizepräsident *Prof. Dr. Jörg Schmidt* nicht, als er auf das Urteil des Bundesverwaltungsge-

richts vom 22. 11. 2000 (NVwZ 2001, 429) stieß, wonach entsprechend inzwischen „gefestigter“ Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gegen belastende Nebenbestimmungen eines Verwaltungsakts unterschiedslos nur die Anfechtungsklage gegeben sei. Ob diese Klage zur isolierten Aufhebung der Nebenbestimmung führen könne, so das Bundesverwaltungsgericht weiter, hänge allein davon ab, ob der begünstigende Verwaltungsakt ohne die Nebenbestimmungen sinnvoller- und rechtmäßigerweise bestehen bleiben könne. Dies sei eine Frage der Begründetheit und nicht der Zulässigkeit des Anfechtungsbegehrens. Demgegenüber hatte das Bundesverwaltungsgericht, so Prof. Dr. Schmidt, bis dato nicht unbedingt eine klare Linie in seiner Rechtsprechung erkennen lassen und die Anfechtbarkeit von Nebenbestimmungen in einer Entscheidung vom 8. 3. 1990 (BVerwGE 85, 24, 26) sogar noch ausdrücklich als „streitige Frage“ bezeichnet. Auf der anderen Seite habe das Gericht bereits 1980 (BVerwGE 60, 269, 274) – wie jetzt erneut im Jahr 2000 – „in apodiktischer Kürze und ohne Begründung“ entschieden, dass gegen belastende Nebenbestimmungen die Anfechtungsklage gegeben sei, was er, so Prof. Dr. Schmidt, in einer literarischen Reaktion hierauf in seiner Allgemeinheit relativiert und auf die Besonderheiten des zu entscheidenden Falles zurückgeführt habe (NVwZ 1996, 1188). Das Aha-Erlebnis bei der Lektüre der aktuellen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. 11. 2000 und die Ergebnisse eines deswegen mit dem Vorsitzenden des zuständigen Senats, Präsident Hien, geführten Briefwechsels veranlassten Prof. Dr. Schmidt nach Darlegung der Ausgangssituation zu der von ihm so bezeichneten „Kundgabe eines Meinungswandels“ wie folgt:

1. Der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei zu folgen: Es gebe keinen vernünftigen Grund dafür, die Statthafteit einer Klageart von der Behördenentscheidung über die Form einer Nebenbestimmung abhängig zu machen.
2. Insbesondere die durch die Erhebung einer Verpflichtungsklage auf Erlass einer nicht mit Nebenbestimmungen versehenen Genehmigung verbundenen Verzögerungen für den Bürger und die Notwendigkeit, in diesem Fall vorläufigen Rechtsschutz über § 123 VwGO zu suchen (der in aller Regel wegen des Verbots der Vorwegnahme der Hauptsache nicht gewährt werde), seien gewichtige Gründe gegen die Differenzierung der Klageart nach der Form der Nebenbestimmung.
3. Sprächen überwiegende und gewichtige Gründe dafür, das Gebrauchmachen von der Begünstigung erst nach Erfüllung der Auflage oder nach Bedingungseintritt zu ermöglichen, könne die sofortige Vollziehbarkeit der Nebenbestimmung angeordnet werden. Vorläufiger Rechtsschutz werde dann über § 80 Abs. 5 VwGO gewährt.
4. Auch die isolierte Aufhebung einer rechtswidrigen Nebenbestimmung zu einer von Anfang an rechtswidrigen oder durch die Aufhebung rechtswidrig gewordenen Genehmigung führe nicht zu untragbaren Ergebnissen. Die Behörde könne in diesen Fällen gem. § 48 VwVfG verfahren.
5. Stehe schon bei Klagerhebung fest, dass nach isolierter Aufhebung einer Nebenbestimmung kein sinnvoller Verwaltungsakt bestehen bleibe, scheidet eine isolierte Anfechtung aus. Dies sei insbesondere bei modifizierenden Auflagen der Fall.

Diese Thesen provozierten naturgemäß eine lebhaftere Diskussion. Dabei ging es insbesondere um die von Prof. Dr. Schmidt für rechtlich möglich bzw. zulässig erachtete Sofortvollzugsanordnung von Nebenbestimmungen und um die Frage, wo bei der Teilanfechtung eines entsprechenden Verwaltungsakts richtigerweise „das Messer“ angesetzt werden müsse. Auch die unterschiedlichen „Einkleidungen“ von Nebenbestimmungen bis hin zu den aus dem Immissionsschutzrecht geläufigen „Genehmigungsinhaltsbestimmungen“, die gar keine Nebenbestimmungen seien, wurden hinsichtlich ihrer Anfechtbarkeit bzw. des Umgangs mit ihnen problematisiert. Generell wurde jedenfalls

seitens der Anwaltschaft die Auffassung erkennbar, ungeachtet der möglicherweise sich abzeichnenden neuen Tendenz in der höchstgerichtlichen Rechtsprechung, Nebenbestimmungen in Form der Bedingung, der Befristung und des Widerrufsvorbehalts, wie bisher, nicht nur mit einer Anfechtungsklage zur gerichtlichen Disposition zu stellen, sondern zumindest hilfsweise ein Verpflichtungsbegehren, gerichtet auf den Erlass eines nicht mit einer entsprechenden Nebenbestimmung versehenen Verwaltungsakts, gerichtlich geltend zu machen, um auf der sicheren Seite zu sein.

V.

Nach dem gemeinsamen Mittagessen in der „Arbeiterkneipe“ des Technikmuseums – einem ganz und gar nicht unwichtigen Programmpunkt des Baden-Württembergischen Verwaltungsrichtstags! – diente die nachfolgende „Thesendiskussion“ erklärtermaßen der Vertreibung der mittäglichen Müdigkeit. Dabei stand die von VPrVG Stefan Kuntze/Stuttgart thesenförmig aufgeworfene und lebhaft diskutierte Problematik des Einzelrichtereinsatzes und des damit verbundenen „Ansehensverlusts der (Verwaltungs-)Gerichtsbarkeit“ im Vordergrund.

Damit klang bereits das Thema der abschließenden Podiumsdiskussion an, bei der es dann tatsächlich – nach einer entsprechenden Einführung durch Prof. Dr. Thomas Puhl, Ordinarius an der Universität Mannheim und Richter im Nebenamt des 8. Senats des VGH Baden-Württemberg – um die „Zukunft der Verwaltungsgerichtsbarkeit“ ging. Das Podium war neben Prof. Dr. Puhl, der die Diskussion moderierte, mit je einem Vertreter der Verwaltung (Landrat Claus Kretz/Karlsruhe), der Verwaltungsrichterschaft (RaOVG Hans-Jörg Lieberoth-Leden, Vorsitzender des BDVR/Münster) und der Anwaltschaft (RA Dr. Christian Kirchberg/Karlsruhe) sowie mit dem Präsidenten der Deutschen Gesellschaft für Mediation (RA Dr. Frank-H. Schmidt/Nürnberg) „bestückt“. Prof. Dr. Puhl knüpfte einleitend an die Darlegungen von VGH-Präsident Dr. Weingärtner und Ministerialdirektor Steindorfer vom Justizministerium an und problematisierte vor dem Hintergrund der „Effizienzdebatte“ in grundsätzlicher Weise sowie nach Maßgabe ausgesuchter Fragestellungen Aufgaben, Organisation und Verfahren der Verwaltungsgerichtsbarkeit. BDVR-Vorsitzender Lieberoth-Leden zeigte sich, wiederum gleich den „Ball“ aufnehmend, erklärtermaßen skeptisch, soweit es in diesem Zusammenhang um strukturelle Änderungen, insbesondere um die auch von Prof. Dr. Puhl einleitend angesprochene Frage der Zusammenlegung der allgemeinen und besonderen Verwaltungsgerichte ging. Seines Erachtens seien diejenigen, die entsprechende Änderungen historisch gewordener Zuständigkeiten oder gar die Verlagerung von Zuständigkeiten in andere Gerichtsbarkeiten wünschten, ihrerseits darlegungspflichtig. Bisher sei dazu jedoch relativ wenig Konkretes bzw. Plausibles zu hören gewesen. Lieberoth-Leden machte ferner unbeachtlich der „Effizienzdebatte“ seine grundsätzliche Abneigung gegen den flächendeckenden Einsatz des Einzelrichters in der Verwaltungsgerichtsbarkeit deutlich. Was die Frage des Instanzenzuges bzw. der Dauer der Verfahren in der Verwaltungsgerichtsbarkeit anbetreffe, sei ferner, so Lieberoth-Leden, zu berücksichtigen, dass durch die Einführung der Zulassungsberufung bereits eine wesentliche Verkürzung der Gesamt-Verfahrensdauer stattgefunden habe und die Verwaltungsgerichtsbarkeit de facto zweizügig geworden sei. Ob es darüber hinaus Sinn mache, wie von Prof. Dr. Puhl vorgeschlagen, (weitere) erstinstanzliche Zuständigkeiten der Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe vorzusehen, sei eine Frage des Einzelfalls/der Einzelfälle.

Landrat Kretz stellte in seinem einleitenden Statement die „dienende und befriedende“ Funktion der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Vordergrund, rügte gleichzeitig die generelle Dauer der Verfahren und sprach sich dafür aus, durch Absehen

vom Schriftformerfordernis nach § 86 a VwGO die „Papierflut zu beenden“. Außerdem fragte er sich, für wen viele Verwaltungsgerichtsurteile geschrieben seien – wohl eher für das Rechtsmittelgericht als für die „Kunden“, denn diese könnten mit den vielen Differenzierungen und dem aufgeblähten wissenschaftlichen Apparat regelmäßig wenig anfangen und überzeugender würden die Urteile dadurch auch nicht. Ausdrücklich plädierte Kretz schließlich für den Einsatz von Moderation/Mediation im Vorfeld von wichtigen Behördenentscheidungen, gerade auch bei mehrfacher Beteiligung unterschiedlicher Landesbehörden oder TÖBs. Letzteres griff RA Dr. Schmidt, ehemaliger Dezernent bei der Stadt Nürnberg und schwerpunktmäßig als Mediator tätig, gerne auf. Mediation als Verfahren zur autonomen, interessen- und zukunftsorientierten Konfliktbewältigung bzw. Streitbeilegung sei entweder von vornherein anstelle (verwaltungs-)gerichtlicher Verfahren, aber auch noch während anhängiger Gerichtsverfahren alternativ oder ergänzend sinnvoll. Rechtsfragen seien dabei nachrangig. Das belegten erfolgreich abgeschlossene Mediationsverfahren im öffentlich-rechtlichen Bereich wie etwa die Mediation im Vorfeld der Entscheidung über eine weitere Startbahn für den Flughafen Frankfurt/M. Verwaltungsmediation bewähre sich jedoch nicht nur im Außenverhältnis; auch im Innenbereich von Behörden oder von Kommunen wecke die Mediation durch die umfassende Einbeziehung aller Konfliktfelder, einschließlich der Gefühlsebene, Verständnis für andere Interessen und könne zur Auflösung von internen Konflikten, einschließlich etwa des Mobbing, führen. Speziell den Verwaltungsrichtern, so Dr. Schmidt, müsse die Mediation eigentlich deswegen naturgemäß sehr nahe liegen, weil auch ihnen eine hohe Gemeinwohlverpflichtung bzw. -verantwortung abverlangt und die Akzeptanz ihrer Entscheidungen wichtig sei bzw. sein müsse, weil sie ferner bei ihren Entscheidungen häufig eine hohe Gestaltungswirkung für die Zukunft entfalten und bei ihrer Tätigkeit die Interessenabwägung von besonderer Bedeutung sei.

Die „Zukunft der Verwaltungsgerichtsbarkeit“ werde anders als etwa die „Zukunft der ordentlichen Gerichtsbarkeit“, so RA Dr. Kirchberg, deshalb immer wieder thematisiert (werden), weil die Verwaltungsgerichtsbarkeit sich dem Machtanspruch der Regierung bzw. der Verwaltung in den Weg stelle, naturgemäß Sand im Getriebe des Administrativprozesses sei und sich deshalb immer wieder kritische Nachfragen hinsichtlich ihrer Berechtigung und ihrer Vorgehensweise – generell und im Einzelfall – gefallen lassen müsse. Unabhängig von diesem strukturell vorgegebenen, grundsätzlichen Konflikt bestehe nach seiner Auffassung jedoch ein auffälliges Missverhältnis zwischen der hohen fachlichen Kompetenz der Verwaltungsrichterschaft einerseits und ihrer deutlich geringer ausgeprägten Fähigkeit und Bereitschaft, sich selbstkritisch und zugleich offensiv mit den Inhalten und Prozeduren der eigenen richterlichen Tätigkeit auseinander zu setzen. Dies sei jedoch unbedingt erforderlich, um auch künftig bestehen zu können und nicht auf ein Abstellgleis zu geraten. Bezeichnend sei für ihn in diesem Zusammenhang etwa der Umstand, dass in den Veröffentlichungen des BDVR regelmäßig oder fast ausschließlich Entscheidungen über Konkurrentenklagen (aus dem richterlichen Bereich) abgedruckt seien, bis zum heutigen Tage aber z. B. keine Würdigung der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. 4. 2002 (BWGZ 2002, 915) erfolgt sei, die sich ihrerseits mit deutlichen Worten gegen die „Pervertierung“ der Offizialmaxime vornehmlich, aber nicht nur in gebühren- und abgabenrechtlichen Sachen ausgesprochen habe.

In der an das Plenum weitergegebenen Diskussion nahm zunächst VGH-Präsident Dr. Weingärtner das Wort. Die Vielschichtigkeit der Aufgabenstellung, der die Verwaltungsgerichtsbarkeit entsprechen bzw. genügen müsse, verlange gewissermaßen die Quadratur des Kreises. Dementsprechend sei eine optimale Erfüllung aller Ansprüche zwar das Ideal, aber nicht in jedem Fall zu verwirklichen. Er nehme allerdings für die (hiesige)

Verwaltungsgerichtsbarkeit in Anspruch, dass sich im Sinne einer zügigen und informellen Aufgabenerledigung, auch und gerade im Bereich zwischen Richter- und Anwaltschaft, zwischenzeitlich vieles (zum Besseren) geändert habe. Auch sei man sich in der Verwaltungsrechtspflege, was eigentlich bis vor kurzem noch undenkbar bzw. unaussprechbar gewesen sei, des Dienstleistungscharakters der eigenen Tätigkeit inzwischen voll bewusst. Ausdrücklich plädierte der VGH-Präsident, eine entsprechende Infragestellung in den einleitenden Bemerkungen von Prof. Dr. Puhl aufgreifend, für die Beibehaltung der Laienrichter, denn diese seien „Multiplikatoren“ der verwaltungsrichterlichen Tätigkeit und deshalb für deren Akzeptanz in der Öffentlichkeit von nicht zu unterschätzender Bedeutung.

RaVGH Prof. Dr. Klaus Rennert nahm die im Verlauf der Tagung bereits mehrfach angesprochenen (gesetzgeberischen) Verlagerungen verwaltungsgerichtlicher Zuständigkeiten auf andere, insbesondere die ordentlichen Gerichte, aufs Korn: Sie hätten eindeutig mit der, so wörtlich, „unterschiedlichen Geschwindigkeit des Rechtsschutzes“ zu tun. Auswirkungen auf das verwaltungsgerichtliche Verfahren könne – auch – insoweit das Gemeinschaftsrecht entfalten, und zwar in Konsequenz der dort dominierenden französischen Doktrin, die den Verwaltungsschutz zwar einerseits nicht nach Maßgabe der Schutznorm-Theorie begrenze und die Erfüllung formeller Voraussetzungen des Verwaltungshandelns wesentlich strenger überprüfe, andererseits aber bei der inhaltlichen Überprüfung wesentlich mehr Konzessionen an die Entscheidungsbefugnis der Behörden mache als die deutschen Gerichte. RA Prof. Dr. Michael Uechtritz/Stuttgart sekundierte diesem Beitrag mit dem Bemerkten, dass, wie seine Erfahrungen aus dem Kartellrechtsverfahren EON/Ruhrgas belegten, der Eilrechtsschutz in der ordentlichen Gerichtsbarkeit – eher im Sinne einer Interessenabwägung als einer vorläufigen Endentscheidung – wesentlich schneller abgewickelt werde als von den Verwaltungsgerichten. Die Hauptsacheverfahren dauerten allerdings umso länger, insbesondere dann, wenn es um die Anwendung von Verwaltungsverfahrenrecht gehe; insoweit fehle es den ordentlichen Gerichten einfach an der hinreichenden Erfahrung mit dieser Materie. VGH-Präsident Dr. Weingärtner machte in diesem Zusammenhang allerdings darauf aufmerksam, dass bei den Verwaltungsgerichten die Eilverfahren 40% des Aufkommens (in der I. Instanz) ausmachten, weshalb eine deutlich schnellere Erledigung oder eine Erledigung im gleichen Tempo wie bei der Zivilgerichtsbarkeit schon von der Quantität der Verfahren her von vornherein nicht zu erreichen sei.

In der abschließenden Podiumsrunde plädierten RA Dr. Kirchberg noch einmal für eine offene und selbstkritische Qualitätskontrolle bezüglich der Prozeduren und Inhalte in der Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie Landrat Kretz für Schnörkellosigkeit und Gradlinigkeit verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen. BDVR-Vorsitzender Lieberoth-Leden meinte demgegenüber, es gebe keinen „Königsweg“, sondern es gelte, zur Effektivierung und Optimierung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes an einer Vielzahl von „Stellschrauben“ zu drehen und dabei insbesondere im Dialog mit den Beteiligten zu bleiben. „Dialog mit den Beteiligten“ – hierfür hat der 10. Baden-Württembergische Verwaltungsrechtstag auf jeden Fall gesorgt, Verständnis füreinander geweckt und auch menschliche Bindungen im Rahmen eines entspannten Umgangs miteinander vertieft. Dass das Podium nicht zur „Klagemauer“ über die größeren oder kleineren Defizite der Verwaltungsgerichtsbarkeit verkam, sondern mit konstruktiven und zielführenden Vorschlägen für die „Zukunft der Verwaltungsgerichtsbarkeit“ aufwartete, war ein besonderer Gewinn dieser Veranstaltung und fraglos auch und gerade der sowohl kraftvollen als auch kreativen Moderation durch Prof. Dr. Puhl zu verdanken. Insgesamt eine sehr gelungene Veranstaltung.