

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

VerkPBG - Straßen- und Wegerecht

Rechtsquelle/n:

ZPO § 42 Abs. 2

VwGO § 54

Titelzeile:

Besorgnis der Befangenheit

Stichworte:

Befangenheit; Besorgnis der Befangenheit; Fachvortrag; schriftliche Ausarbeitung; Rechtsprechungsüberblick; Fortbildungsveranstaltung; beschränkter Teilnehmerkreis; Inhouse-Veranstaltung.

Leitsatz:

Durch einen Vortrag und schriftliche Ausarbeitungen, die die Rechtslage und die dazu ergangene Rechtsprechung auf einem bestimmten Fachgebiet wiedergeben, setzt sich ein Richter grundsätzlich auch dann nicht der Besorgnis der Befangenheit aus, wenn die Tätigkeit im Rahmen einer internen behördlichen Fortbildungsveranstaltung erbracht wird.

Beschluss des 9. Senats vom 11. September 2018 - BVerwG 9 A 2.18





BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 9 A 2.18

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 11. September 2018
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Steinkühler und Dr. Martini

beschlossen:

Das Ablehnungsgesuch der Klägerin vom 23. Juli 2018
gegen die Richterin am Bundesverwaltungsgericht ... wird
zurückgewiesen.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin hatte als Eigentümerin betroffener Grundstücke den Planfeststellungsbeschluss des Beklagten vom 18. Mai 2005 für den Neubau der Westumfahrung Halle vor dem Bundesverwaltungsgericht angefochten. In dem parallel geführten Klageverfahren eines Naturschutzverbandes hatte der Senat mit Urteil vom 17. Januar 2007 - 9 A 20.05 - (BVerwGE 128, 1) die Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses festgestellt. Im Hinblick auf dieses Urteil wurde der Rechtsstreit der Klägerin auf Antrag beider Beteiligten durch Beschluss vom 4. Juni 2007 zum Ruhen gebracht.

- 2 Richterin am Bundesverwaltungsgericht ... hielt neben zwei anderen Referenten am 27. Oktober 2016 anlässlich einer Fortbildungsveranstaltung des Beklagten in dessen Räumlichkeiten unentgeltlich einen Vortrag, den sie inhaltsgleich bereits zuvor im Rahmen eines Innovationsforums des Bundesverkehrsministeriums gehalten hatte. Gegenstand des Vortrages waren allgemeine Fragen des Planfeststellungsrechts. Zudem überreichte sie den Teilnehmern zwei vorhandene schriftliche Ausarbeitungen über "Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Gebiets- und Vogelschutz sowie zum Artenschutz" und über "Stolperfallen in Planfeststellungsbeschlüssen".

- 3 Am 20. März 2018 erließ der Beklagte einen Änderungs- und Ergänzungsbeschluss zu seinem Planfeststellungsbeschluss vom 18. Mai 2005. Die Klägerin bat daraufhin um Fortführung des gerichtlichen Verfahrens. Im Hinblick auf die geschilderte Vortragstätigkeit lehnte sie Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht ... wegen Besorgnis der Befangenheit ab.

II

- 4 Der Ablehnungsantrag hat keinen Erfolg.
- 5 Nach § 54 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 42 Abs. 2 ZPO setzt die Ablehnung eines Richters wegen Besorgnis der Befangenheit einen Grund voraus, der geeignet ist, Misstrauen gegen die Unparteilichkeit des Richters zu rechtfertigen. Voraussetzung ist nicht, dass der Richter tatsächlich befangen, voreingenommen oder parteiisch ist. Es genügt, wenn vom Standpunkt eines Beteiligten aus gesehen hinreichend objektive Gründe vorliegen, die bei vernünftiger Würdigung aller Umstände Anlass geben, an seiner Unparteilichkeit zu zweifeln. Kriterium für die Unparteilichkeit des Richters ist die Gleichbehandlung der Parteien. Der Ablehnung setzt er sich aus, wenn er, ohne Stütze im Verfahrensrecht, die Äquidistanz zu den Parteien aufgibt, insbesondere sich zum Berater einer Seite macht (BGH, Beschluss vom 2. Oktober 2003 - V ZB 22/03 - BGHZ 156, 269 <270>). Eine rein subjektive Besorgnis, für die bei Würdigung der Tatsachen vernünftigerweise kein Grund ersichtlich ist, reicht dagegen zur Ablehnung nicht aus (stRspr, vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 24. Februar 2009 - 1 BvR 182/09 - BVerfGK 15, 111 <114>; BVerwG, Urteil vom 5. Dezember 1975 - 6 C 129.74 - BVerwGE 50, 36 <38 f.> und Beschluss vom 10. Oktober 2017 - 9 A 16.16 - NVwZ 2018, 181 Rn. 2, jeweils m.w.N.).
- 6 Bei Anwendung dieses Maßstabs ist die Besorgnis der Befangenheit der abgelehnten Richterinnen nicht begründet. Die Klägerin stützt ihre Besorgnis namentlich auf den "bösen Schein" eines besonderen Näheverhältnisses der Richterinnen zum Beklagten. Obgleich die Tätigkeit einer Richterinnen als Referentin generell unbedenklich sei, entstünden solche Bedenken, wenn während eines anhängigen Klageverfahrens in den Räumlichkeiten der Gegenseite unter Ausschluss ande-

rer Interessenten eine Vortragstätigkeit ohne Entgelt erbracht werde; dies führe unweigerlich zu dem Schluss, dass sie "dem Beklagten mehr als nur wohlgesonnen" sei. Bei objektiver Würdigung aller Umstände des vorliegenden Falles überzeugen diese Schlussfolgerungen nicht.

- 7 Soweit die Klägerin auf ein Verhalten der Richterin während des anhängigen Klageverfahrens abstellt, berücksichtigt sie nicht hinreichend, dass der Rechtsstreit auf Antrag beider Beteiligten zum Ruhen gebracht worden war. Die Ruhensanordnung hatte einen umfassenden Verfahrensstillstand bewirkt, der über neun Jahre vor der beanstandeten Vortragstätigkeit begonnen hatte und dessen Ende in dem fraglichen Zeitpunkt nicht absehbar war. Hinzu tritt die Besonderheit, dass die Ruhensanordnung seinerzeit im Hinblick auf das Urteil des Senats vom 17. Januar 2007 in dem Parallelverfahren des klagenden Naturschutzverbandes ergangen war, mit welchem der Senat wegen - heilbarer - Mängel die Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit des auch von der Klägerin angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses festgestellt hatte (vgl. jetzt § 75 Abs. 1a VwVfG). Dies gab der Planfeststellungsbehörde, wie vom Gesetzgeber beabsichtigt, die Gelegenheit, die vom Gericht identifizierten Fehler in einem auf deren Korrektur beschränkten ergänzenden Verfahren zu beheben (s. nur BVerwG, Beschluss vom 20. März 2018 - 9 B 43.16 - juris Rn. 65). Daraus folgt hier, dass der Beklagte aufgrund jenes Urteils konkret-verfahrensbezogen über eingehende Hinweise verfügte, falls er beabsichtigte, die ihm bei der ursprünglichen Planfeststellung unterlaufenen Fehler zu korrigieren. Im Hinblick darauf war auch von vornherein absehbar, dass dem ruhenden Klageverfahren erst nach Erlass des Planänderungsbeschlusses, in dessen Gestalt der Planfeststellungsbeschluss fortan den Gegenstand der Klage bilden würde, Fortgang gegeben werden sollte. Die Annahme, gerade die erwähnte Vortragstätigkeit der Richterin habe zielgerichtet eine Fehlerheilung durch den Beklagten initiiert und von daher die Besorgnis einer ungleichen Distanz zu den Beteiligten begründet (BVerwG, Beschluss vom 10. Oktober 2017 - 9 A 16.16 - NVwZ 2018, 181 Rn. 9), liegt schon wegen dieser Besonderheit des Verfahrensablaufs fern.
- 8 Unter den genannten Gesichtspunkten gleicht der vorliegende Fall eher der Konstellation, in der das beanstandete richterliche Verhalten noch vor Erlass

des maßgeblichen Verwaltungsaktes stattfindet. Allgemein kann die Besorgnis einer Befangenheit begründet sein, wenn der Richter eine der Parteien außerhalb des Prozesses rechtlich beraten, etwa ein privates Gutachten für sie erstellt hat (Bork, in: Stein/Jonas, ZPO, 23. Aufl. 2014, § 42 Rn. 6; Stackmann, in: Münchner Kommentar zur ZPO, 5. Aufl. 2016, § 42 Rn. 19). Für den Verwaltungsprozess gilt die Sonderregelung des § 54 Abs. 2 VwGO; danach ist ein Richter ausgeschlossen, der bei dem vorausgegangenem Verwaltungsverfahren mitgewirkt hat. Im Interesse des Vertrauens in die Unparteilichkeit der Gerichte genügt jede Mitwirkung, auch beratender Art, an dem konkreten Verwaltungsverfahren, das zum Erlass der gerichtlich zu überprüfenden Entscheidung geführt hat, um den Ausschlussstatbestand zu erfüllen (BFH, Urteil vom 25. April 1978 - VII R 7/78 - BFHE 125, 33 = juris Rn. 8, Beschluss vom 12. Juni 2012 - I B 148/11 - juris Rn. 15; BVerwG, Beschluss vom 30. Januar 2018 - 1 WB 13.17 - juris Rn. 7 f.).

- 9 Von einer derart einseitigen Interessenwahrnehmung zugunsten einer Partei sind aber Fachvorträge und schriftliche Ausarbeitungen zu unterscheiden, die die Rechtslage darstellen und einen Überblick über die einschlägige Rechtsprechung geben. Nimmt ein Richter als Referent zu allgemein bedeutsamen Rechtsfragen Stellung, und sei es vor einem beschränkten Zuhörerkreis, ist das allein kein Grund, seiner Unparteilichkeit zu misstrauen (BFH, Beschluss vom 22. Oktober 1997 - XI B 51/97 - juris Rn. 7; SG Cottbus, Beschluss vom 23. März 2016 - S 30 SF 380/16 AB - juris Rn. 10 ff.). So liegt es insbesondere dann, wenn ein Verwaltungsrichter vor Mitarbeitern einer Behörde in allgemeiner Form die zu einem bestimmten Sachgebiet ergangene Rechtsprechung zusammenfasst und erläutert. Da die Behörden an Gesetz und Recht gebunden sind (Art. 20 Abs. 3 GG), besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass deren Bedienstete nicht nur die Gesetze, sondern auch die dazu ergangene, insbesondere höchstrichterliche, Rechtsprechung kennen. Solche Kenntnisse zu vermitteln, sind Verwaltungsrichter besonders geeignet. Dass das Referat "einen Überblick über etwaige bis dato dem Seminarteilnehmer unbekanntes höchstrichterliche Entscheidungen (gibt), welche sich sodann einprägen", ist daher entgegen der Ansicht der Klägerin nicht kritikwürdig, sondern liegt offen-

sichtlich im wohlverstandenen Interesse aller, auch und gerade der mit dem künftigen Verwaltungshandeln konfrontierten Bürger.

- 10 Zusätzliche Umstände, die über die bloße Referententätigkeit der Richterin hinaus die Besorgnis ihrer Befangenheit rechtfertigen könnten, sind hier nicht vorhanden. Den Umstand, dass sie auf ein Vortragshonorar verzichtete, hat sie schlüssig mit ihrem eigenen wissenschaftlichen Interesse an den beiden anderen Vorträgen der Fortbildungsveranstaltung sowie damit erklärt, dass sie ihren eigenen Vortrag zuvor bereits bei anderer Gelegenheit inhaltsgleich gehalten hatte. Aus dem Honorarverzicht zu schließen, zwischen ihr und dem Beklagten bestehe ein besorgnisbegründendes Näheverhältnis, ist vor diesem Hintergrund nicht gerechtfertigt.

- 11 Zwar trifft es zu, dass Außenstehende bei einer Fortbildungsveranstaltung vor beschränktem Teilnehmerkreis niemals mit letzter Sicherheit ausschließen können, dass ein als Referent auftretender Richter die Grenze zu einer seine Unparteilichkeit beeinträchtigenden Beratungstätigkeit pflichtwidrig überschreiten könnte. Ein gesteigertes individuelles Misstrauen ohne greifbare Anhaltspunkte kann aber - hier wie auch sonst - die Besorgnis der Befangenheit nicht, auch nicht unter dem Gesichtspunkt des "bösen Scheins", rechtfertigen. Nach der dienstlichen Äußerung der Richterin hat das Thema "Westumfahrung Halle" bei ihrem Vortrag keine Rolle gespielt; in Ermangelung jeglicher gegenteiliger Indizien muss es dabei sein Bewenden haben. Dass im Rahmen von Fortbildungsveranstaltungen "oftmals Fragen ohne konkreten Bezug formuliert", aber "seitens der Teilnehmer gestellt werden, um aktuell auftretende Probleme zu beheben", mag zwar zutreffen, ist aber wenig aussagekräftig. Denn auch bei einer öffentlichen Fortbildungsveranstaltung, wie sie die Klägerin ausdrücklich gutheißt, ist das von ihr beschriebene Verhalten möglich und sogar naheliegend. Der Umstand, dass einzelne Veranstaltungsteilnehmer aus den Antworten auf allgemein gehaltene Fragen einen Nutzen für die Bearbeitung konkreter Fälle ziehen wollen, macht aus einer Vortragsveranstaltung keine einseitige, zielgerichtete Beratungstätigkeit.

- 12 Schließlich kann auch der Umstand, dass die Richterin ihre beiden den Veranstaltungsteilnehmern überreichten schriftlichen Ausarbeitungen in ihrer dienstlichen Äußerung - nach Ansicht der Klägerin unzutreffend - als "leitsatzmäßige Zusammenstellung der Rechtsprechung" und ausdrücklich nicht als "Schulungs- oder Fortbildungsmaterial" bezeichnet hat, die Besorgnis der Befangenheit nicht stützen. Gemeint war ersichtlich nicht, dass sich die Papiere auf eine bloße Sammlung der amtlichen Leitsätze der referierten Urteile beschränkt hätten. Vielmehr sollte erkennbar ausgedrückt werden, dass die entscheidungstragenden Obersätze systematisch zusammengestellt waren, wobei weder vertieft auf fallspezifische Einzelprobleme eingegangen noch das Material unter didaktischen Gesichtspunkten besonders aufbereitet worden wäre.
- 13 Vermögen somit die einzelnen, von der Klägerin benannten Gesichtspunkte eine Besorgnis der Befangenheit offenkundig nicht zu begründen, so besteht nach der Überzeugung des Senats auch in der Gesamtschau aller Umstände kein vernünftiger Grund daran zu zweifeln, dass die Richterin bei der Entscheidung des anhängigen Rechtsstreits allen Beteiligten gegenüber unbefangen sein wird.

Dr. Bier

Steinkühler

Dr. Martini