

Sachgebiet:

BVerwGE: nein  
Fachpresse: ja

Polizei- und Ordnungsrecht

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 101 Abs. 1 Satz 2
GVG	§ 17a Abs. 2 Satz 3
VwGO	§ 52 Nr. 3 und 5, § 53 Abs. 1 Nr. 5, § 83

Titelzeile:

Keine Bindungswirkung einer Rückverweisung

Stichworte:

Anfechtungsklage; Bindungswirkung; Gerichtsstand; gesetzlicher Richter; negativer Kompetenzkonflikt; örtliche Zuständigkeit; Rückverweisung; Verpflichtungsklage; Verweisung; Verweisungsbeschluss; Willkür; Zuständigkeitsbestimmung.

Leitsätze:

1. § 52 Nr. 3 Satz 3 VwGO gilt auch bei Verpflichtungsklagen.
2. Rückverweisungen unter Verwaltungsgerichten entfalten grundsätzlich keine Bindungswirkung.
3. Hält ein Verwaltungsgericht eine an es gerichtete Verweisung für offensichtlich unhaltbar, willkürlich und deshalb ausnahmsweise für nicht bindend, sollte es sich für unzuständig erklären und gemäß § 53 Abs. 1 Nr. 5 VwGO das nächsthöhere Gericht zur Bestimmung des zuständigen Gerichts anrufen.

Beschluss des 6. Senats vom 9. Juni 2020 - BVerwG 6 AV 3.20

- I. VG Stuttgart vom 13. Mai 2020  
Az: VG 1 K 1990/20







Bundesverwaltungsgericht

## **BESCHLUSS**

BVerwG 6 AV 3.20  
VG 1 K 1990/20

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 9. Juni 2020  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Kraft,  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Tegethoff und  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Steiner

beschlossen:

Als zuständiges Gericht wird das Verwaltungsgericht  
München bestimmt.

### G r ü n d e :

#### I

- 1 Die in M. wohnhafte Klägerin erhob im November 2019 beim Verwaltungsgericht Stuttgart Verpflichtungsklage auf Löschung ihrer u.a. in INPOL-Dateien gespeicherten personenbezogenen Daten. Das Verwaltungsgericht Stuttgart hat sich mit Beschluss vom 22. Januar 2020 für unzuständig erklärt und den Rechtsstreit an das Verwaltungsgericht München verwiesen. Dessen Zuständigkeit ergebe sich aus § 52 Nr. 3 Satz 5 i.V.m. Satz 2 VwGO, da das Landeskriminalamt Baden-Württemberg als Landesoberbehörde für mehrere Verwaltungsgerichtsbezirke zuständig sei und die Klägerin ihren Wohnsitz im Bezirk des Verwaltungsgerichts München habe.
- 2 Das Verwaltungsgericht München hat sich für unzuständig erklärt und den Rechtsstreit mit Beschluss vom 9. März 2020 an das Verwaltungsgericht Stuttgart zurückverwiesen. Der grob fehlerhafte Beschluss des Verwaltungsgerichts Stuttgart äußere keine Bindungswirkung, da sich dessen Zuständigkeit aus § 52 Nr. 3 Satz 1 VwGO ergebe. Satz 2 der Regelung sei unanwendbar, da sich die Zuständigkeit des Landeskriminalamts Baden-Württemberg nicht auf bayerische Verwaltungsgerichtsbezirke erstrecke.
- 3 Daraufhin hat das Verwaltungsgericht Stuttgart den Rechtsstreit mit Beschluss vom 13. Mai 2020 dem Bundesverwaltungsgericht vorgelegt und um die Bestimmung des zuständigen Gerichts gebeten.

## II

- 4 1. Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Entscheidung des negativen Kompetenzkonflikts zwischen dem Verwaltungsgericht Stuttgart und dem Verwaltungsgericht München gemäß § 53 Abs. 1 Nr. 5 VwGO zuständig. Nach dieser Vorschrift wird, wenn verschiedene Verwaltungsgerichte, von denen eines für den Rechtsstreit zuständig ist, sich rechtskräftig für unzuständig erklärt haben, das zuständige Gericht von dem nächsthöheren Gericht bestimmt. Das ist im vorliegenden Fall eines negativen Kompetenzkonflikts zwischen dem Verwaltungsgericht Stuttgart und dem Verwaltungsgericht München das beiden beteiligten Gerichten übergeordnete Bundesverwaltungsgericht.
- 5 2. Über die auf Löschung von Daten gerichtete Verpflichtungsklage hat das Verwaltungsgericht München zu entscheiden. Zwar war bei Klageerhebung das Verwaltungsgericht Stuttgart nach § 52 Nr. 3 Satz 2, 3 und 5 i.V.m. Nr. 5 VwGO zuständig (2.1). Dessen örtliche Zuständigkeit ist jedoch durch den gemäß § 83 Satz 2 VwGO unanfechtbaren Verweisungsbeschluss des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 22. Januar 2020 entfallen und das Verwaltungsgericht München ist örtlich zuständig geworden. Der Verweisungsbeschluss des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 22. Januar 2020 erweist sich nicht als offensichtlich unhaltbar, so dass die gesetzlich angeordnete Bindungswirkung mit Blick auf den verfassungsrechtlich gewährleisteten gesetzlichen Richter entfiele (2.2). Das Verwaltungsgericht München ist trotz der Rückverweisung an das Verwaltungsgericht Stuttgart zuständig geblieben (2.3).
- 6 2.1 Das Verwaltungsgericht Stuttgart war bei Klageerhebung nach § 52 Nr. 3 Satz 5 und 3 i.V.m. Nr. 5 VwGO örtlich zuständig. Nach dem Willen des Gesetzgebers ist § 52 Nr. 3 Satz 3 VwGO - trotz der im Wortlaut auf die Sätze 1, 2 und 4 beschränkten Verweisung in Satz 5 der Vorschrift - auch auf Verpflichtungsklagen anzuwenden. Das ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte sowie Sinn und Zweck der Vorschrift.
- 7 Nach § 52 Nr. 3 Satz 1 VwGO ist - vorbehaltlich der Nummern 1 und 4 - das Verwaltungsgericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk der Verwaltungsakt erlassen

wurde. Satz 2 knüpft daran an und ordnet u.a. für die Fälle, dass sich die Zuständigkeit der erlassenden Behörde auf mehrere Verwaltungsgerichtsbezirke erstreckt, die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts an, in dessen Bezirk der Beschwerde seinen Sitz oder Wohnsitz hat. Diese Ausnahme hat der Gesetzgeber vorgesehen, um eine Überlastung des für den Sitz einer Landeszentralbehörde zuständigen Gerichts zu vermeiden und eine gewisse Ortsnähe der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu gewährleisten (BT-Drs. 3/55 S. 35 f.; vgl. auch BT-Drs. 7/1058 Anlage 2; BVerwG, Urteil vom 30. Juni 1972 - 7 C 22.71 - BVerwGE 40, 205 <208>). Schließlich bestimmt Satz 3, dass sich die Zuständigkeit nach § 52 Nr. 5 VwGO (= Sitz der Behörde) bestimmt, wenn ein (Wohn-)Sitz des Beschwerdeführers innerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Behörde fehlt. Dann tritt der Gedanke der Ortsnähe zurück um zu gewährleisten, dass ein Verwaltungsgericht in landesrechtlichen Streitigkeiten nur das in seinem Gerichtsbezirk geltende Landesrecht anzuwenden hat (BVerwG, a.a.O. S. 209). Zwar nimmt der für Verpflichtungsklagen geltende Satz 5 des § 52 Nr. 3 VwGO im Wortlaut nicht auf Satz 3 Bezug; dieser ist aber trotzdem anzuwenden. Dazu hat der beschließende Senat erwogen:

- 8 In der Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960 (BGBl. I S. 17) lautete § 52 Nr. 3 wie folgt:

"Bei allen anderen Anfechtungsklagen vorbehaltlich der Nummern 1 und 4 ist das Verwaltungsgericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk der Verwaltungsakt erlassen wurde. Ist er von einer Behörde erlassen, deren Zuständigkeit sich auf mehrere Verwaltungsgerichtsbezirke erstreckt, so ist unter diesen das Verwaltungsgericht zuständig, in dessen Bezirk der Beschwerde seinen Sitz oder Wohnsitz hat. Fehlt ein solcher innerhalb des Landes, so bestimmt sich die Zuständigkeit nach Nummer 5. Dies gilt auch bei Verpflichtungsklagen in den Fällen der Sätze 1 und 2."

- 9 Während Satz 4 im Gesetzentwurf der Bundesregierung noch gelautet hatte "Entsprechendes gilt für die Verpflichtungsklage." (BT-Drs. 3/55 S. 9), stammt die Gesetz gewordene Formulierung aus der Feder des Rechtsausschusses (BT-Drs. 3/1094 S. 34), ohne dass die Regelungszwecke verändert werden sollten. Im Normtext des Satzes 4 brauchte auch nicht explizit auf Satz 3 verwiesen zu werden, da dieser an die von Satz 2 geregelte Fallgruppe einer für mehrere

Verwaltungsgerichtsbezirke zuständigen Behörde in Satz 2 anknüpft und nur den Unterfall regelt, in dem der Beschwerter seinen (Wohn-)Sitz nicht in dem Bundesland dieser Behörde hat. Die Sätze 2 und 3 stehen in einem untrennbaren, durch die übergreifende Fallgruppe eines mehrere Verwaltungsgerichtsbezirke umfassenden Behördensprengels gekennzeichneten Regelungszusammenhang. Deshalb bezog sich die Geltungsanordnung für Verpflichtungsklagen in Satz 4 ("Dies gilt ...") in der Urfassung der Vorschrift auf sämtliche davorstehenden Regelungen der Nr. 3 und damit in der Sache auch auf Satz 3 (Stuttmann, DVBl 2011, 1202 <1205 f.>). Weder der Begründung der Bundesregierung noch der des Rechtsausschusses lässt sich die Absicht entnehmen, für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen unterschiedliche Gerichtsstände zu bestimmen; vielmehr war ein Gleichklang beabsichtigt. Hierdurch wird vermieden, dass in Fallkonstellationen, in denen beide Klagearten kombiniert werden (können oder müssen), die Klagen von unterschiedlichen Gerichten zu entscheiden wären.

- 10 Mit der Einfügung des neuen Satzes 4 durch Art. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 26. Februar 1975 (BGBl. I S. 617), durch die der bisherige Satz 4 mit der Geltungsanordnung für Verpflichtungsklagen zu Satz 5 wurde, kommt der gesetzgeberische Regelungswille im Wortlaut der Vorschrift nicht mehr hinreichend deutlich zum Ausdruck. Im Streit zwischen Bundesrat und Bundesregierung um eine verwaltungsgerichtliche Zentralzuständigkeit am Sitz der von den Ländern neu geschaffenen Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (vgl. die Begründung des Bundesrates einerseits und die Stellungnahme der Bundesregierung andererseits in BT-Drs. 7/1058 S. 4 f.) wurde auf Vorschlag des Vermittlungsausschusses (BT-Drs. 7/3191) ein neuer Satz 4 in die Vorschrift eingefügt und die Sätze 2, 3 und 5 angepasst:

"3. Bei allen anderen Anfechtungsklagen vorbehaltlich der Nummern 1 und 4 ist das Verwaltungsgericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk der Verwaltungsakt erlassen wurde. Ist er von einer Behörde, deren Zuständigkeit sich auf mehrere Verwaltungsgerichtsbezirke erstreckt, oder von einer gemeinsamen Behörde mehrerer oder aller Länder erlassen, so ist das Verwaltungsgericht zuständig, in dessen Bezirk der Beschwerter seinen Sitz oder Wohnsitz hat. Fehlt ein solcher innerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Behörde, so bestimmt sich die Zuständigkeit

nach Nummer 5. Bei Anfechtungsklagen gegen Verwaltungsakte der zentralen Zulassungsstelle der Länder über die Vergabe von Studienplätzen ist jedoch bis zum 31. Dezember 1978 das Verwaltungsgericht örtlich zuständig, in dessen Bezirk die Stelle ihren Sitz hat. Dies gilt auch bei Verpflichtungsklagen in den Fällen der Sätze 1, 2 und 4."

- 11 Hatte die Geltungsanordnung für Verpflichtungsklagen in der Rechtsfolge des früheren Satzes 4 sämtliche davor stehenden Regelungen der Nummer 3 und damit auch den Satz 3 erfasst, scheint der Wortlaut mit der Aufzählung in dem nunmehrigen Satz 5 für eine abschließende Regelung zu sprechen, die Satz 3 nicht einschließt. Das war aber vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt, der sich nur mit einer partiellen Öffnung des § 52 VwGO für den Landesgesetzgeber und der Frage des Übergangs von einem wohnortnahen zu einem zentralen Gerichtsstand für Zulassungsstreitigkeiten von Studienbewerbern beschäftigt hat (Stuttman, DVBl 2011, 1202 <1206>). Weder Bundesrat noch Bundesregierung wollten dabei zwischen Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen differenzieren, denn der letzte Satz des Gesetzentwurfs des Bundesrates, den die Bundesregierung in ihrem hilfsweise formulierten Vorschlag nahezu wortgleich übernahm, lautete: "Dies gilt entsprechend auch bei Verpflichtungsklagen."
- 12 Die nachfolgende Änderung des Satzes 4 durch das Zweite Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 25. Juli 1978 (BGBl. I S. 1107), mit der die zunächst versuchsweise eingeführte Zentralzuständigkeit für Streitigkeiten gegen die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen auf Dauer übernommen worden ist, und die Neufassung der Vorschrift durch Art. 5 Nr. 3 durch das Gesetz zur Modernisierung von Verfahren im anwaltlichen und notariellen Berufsrecht, zur Errichtung einer Schlichtungsstelle der Rechtsanwaltschaft sowie zur Änderung sonstiger Vorschriften vom 30. Juli 2009 (BGBl. I S. 2449) haben den Anschein einer abschließenden Regelung in Satz 5 durch Enumeration nicht beseitigt. Darin liegt aber keine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers, dass Satz 3 für Verpflichtungsklagen nicht gelten solle. Vielmehr belegt die Genese des § 52 Nr. 3 VwGO den alle Modifikationen der Norm überdauernden legislatorischen Willen, den Gerichtsstand in den von der Vorschrift erfassten Fällen für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen gleich zu regeln. Obwohl der Normtext diese Regelungsabsicht nicht mehr erkennen lässt, entspricht es dem gesetzgeberischen Willen sowie Sinn und Zweck der Vorschrift, die Verweisung



des Satzes 5 auf Satz 3 zu erstrecken (so im Ergebnis auch: VG Würzburg, Urteil vom 18. März 2010 - W 1 K 09.1244 [ECLI:DE:VGWUERZ:2010:0318.W1K09.1244.0A] - juris Rn. 15 f.; VG Düsseldorf, Urteil vom 19. Mai 2011 - 6 K 4205/10 [ECLI:DE:VGD:2011:0519.6K4205.10.00] - NVwZ-RR 2011, 685 <686>; Stuttmann, DVBl 2011, 1202 <1206>; Ziekow, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 52 Rn. 29; W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 25. Aufl. 2019, § 52 Rn. 12; Schenk, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand: Mai 2018, § 52 Rn. 35; a.A. BayVGH, Beschluss vom 10. November 2011 - 12 C 11.1450 [ECLI:DE:BAYVGH:2011:1110.12C11.1450.0A] - BayVBl 2012, 346 Rn. 12).

- 13 Das führt im vorliegenden Fall dazu, dass bei Klageerhebung das Verwaltungsgericht Stuttgart örtlich zuständig war. Die Klägerin hat keinen Wohnsitz im Zuständigkeitsbereich des Landeskriminalamtes Baden-Württemberg. Deshalb bestimmt sich die Zuständigkeit gemäß § 52 Nr. 3 Satz 3 und 5 i.V.m. Nr. 5 VwGO nach dem Sitz des Beklagten.
- 14 2.2 Die bei Klageerhebung bestehende örtliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts Stuttgart ist jedoch durch seinen konstitutiv wirkenden Verweisungsbeschluss vom 22. Januar 2020 auf das Verwaltungsgericht München übergegangen. Denn gemäß § 83 Satz 1 VwGO i.V.m. § 17a Abs. 2 Satz 3 GVG ist der Beschluss für das Gericht, an das der Rechtsstreit verwiesen worden ist, hinsichtlich der örtlichen Zuständigkeit bindend.
- 15 Die gesetzliche Bindungswirkung eines gemäß § 83 Satz 2 VwGO unanfechtbaren Verweisungsbeschlusses kann allenfalls bei extremen Rechtsverstößen durchbrochen werden, etwa wenn sich die Verweisung bei der Auslegung und Anwendung der Zuständigkeitsnormen so weit von dem diese beherrschenden verfassungsrechtlichen Grundsatz des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) entfernt hat, dass sie schlechthin nicht mehr zu rechtfertigen ist (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 30. Juni 1970 - 2 BvR 48/70 - BVerfGE 29, 45 <48 f.>, vom 23. Juni 1981 - 2 BvR 1107, 1124/77 und 195/79 - BVerfGE 58, 1 <45> und vom 26. August 1991 - 2 BvR 121/90 - NJW 1992, 359 <361>). Hiervon kann aber nur dann ausgegangen werden, wenn die Entscheidung bei verständiger

Würdigung der das Grundgesetz beherrschenden Gedanken nicht mehr verständlich erscheint und offensichtlich unhaltbar ist (BVerwG, Beschlüsse vom 8. November 1994 - 9 AV 1.94 - Buchholz 300 § 17a GVG Nr. 13 und vom 10. April 2019 - 6 AV 11.19 [ECLI:DE:BVerwG:2019:100419B6AV11.19.0] - NJW 2019, 2112 Rn. 10 m.w.N.).

- 16 Ein derartig extremer Rechtsverstoß, der angesichts der hohen Hürden für die Annahme richterlicher Willkür nur ausnahmsweise in Betracht kommt, ist dem Verwaltungsgericht Stuttgart in seinem Beschluss vom 22. Januar 2020 nicht unterlaufen. Zwar steht das Verwaltungsgericht - soweit ersichtlich - mit seiner Auffassung allein da, dass § 52 Nr. 3 Satz 2 VwGO bei Verpflichtungsklagen auch dann anzuwenden sei, wenn der Wohnsitz des Beschwerden sich außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Behörde befindet. Aber mit Blick auf die weiteren Erwägungen der Kammer in der Beschlussbegründung und die bisher in Literatur und Rechtsprechung umstrittene Frage, ob § 53 Nr. 3 Satz 3 VwGO auch auf Verpflichtungsklagen anzuwenden ist, können die Erwägungen des Verwaltungsgerichts Stuttgart nicht als völlig sachfremd oder gar willkürlich angesehen werden.
- 17 2.3 Die durch die Verweisung begründete örtliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts München ist nicht durch dessen Rückverweisungsbeschluss vom 9. März 2020 entfallen.
- 18 Es erscheint fraglich, ob Rückverweisungen ganz generell wegen ihrer greifbaren Gesetzeswidrigkeit infolge der Missachtung des § 17a Abs. 2 Satz 3 GVG überhaupt eine Bindungswirkung auszulösen vermögen (bejaht bei Rechtswegrückverweisungen vom BGH, Beschluss vom 24. Februar 2000 - III ZB 33/99 - NJW 2000, 1343 <1344>). Denn eine solche Annahme lädt zu Weiter- oder Rückverweisungen ein und konterkariert auf diese Weise das Anliegen des Gesetzgebers, die Zuständigkeitsfrage im Prozess alsbald für alle Gerichte abschließend und verbindlich zu klären. Aus diesem Grund hat er eine Verweisung im Gesetz zur Neuregelung des verwaltungsrechtlichen Verfahrens (Viertes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung - 4. VwGOÄndG) vom 17. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2809) nicht nur mit einer ab-, sondern auch mit einer aufdrängenden Wirkung versehen (Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des

verwaltungsgerichtlichen Verfahrens <Viertes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung - 4. VwGOÄndG> <BT-Drs. 11/7030 S. 36 f.>). Das legt es nahe, § 17a Abs. 2 Satz 3 GVG dahingehend teleologisch zu reduzieren, dass Rückverweisungen grundsätzlich keine Bindungswirkung auslösen und die gerichtliche Zuständigkeit nicht konstitutiv zu verändern vermögen. Andernfalls würde ein prozessrechtswidriges Verhalten belohnt und negative Kompetenzkonflikte könnten unter den Gerichten ad infinitum ausgetragen werden. Das würde dem Postulat effektiven Rechtsschutzes in seiner zeitlichen Dimension fundamental widersprechen (vgl. Schneider, Anmerkung zu BGH, Beschluss vom 24. Februar 2000 - III ZB 33/99 -, MDR 2000, 599).

- 19 Deshalb gilt für Verweisungsbeschlüsse innerhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit, für die §§ 17a bis 17b GVG gemäß § 83 Satz 1 VwGO nur entsprechend anzuwenden sind, dass Rückverweisungen grundsätzlich keine Bindungswirkung entfalten. Eine Rückverweisung ist auch kein probates Mittel zur Klärung eines negativen Kompetenzkonflikts. In einem solchen Fall sollte sich ein Gericht, an das ein Rechtsstreit verwiesen worden ist und das die Verweisung ausnahmsweise für offensichtlich unhaltbar und willkürlich erachtet, für unzuständig erklären und gemäß § 53 Abs. 1 Nr. 5 VwGO das nächsthöhere Gericht zur Bestimmung der Zuständigkeit anrufen. Auf diese Weise werden (Rück-)Verweisungsketten vermieden und die Zuständigkeit wird alsbald verbindlich geklärt.

Prof. Dr. Kraft

Dr. Tegethoff

Steiner