

Titel:

Geschäftsverteilung nach dem Rotationsprinzip – Problematik der gleichzeitig eingehenden Sachen

Normenketten:

VwGO § 138 Nr. 1

GVG § 21e Abs. 1

GG Art. 101 Abs. 1 S. 2

Leitsätze:

Eine Geschäftsverteilung nach der zeitlichen Reihenfolge des Eingangs der Verfahren (Rotationsprinzip) erfordert zusätzliche, flankierende Vorkehrungen, um eine sachfremde Einflussnahme auf die Bestimmung des gesetzlichen Richters hinreichend auszuschließen. Insbesondere muss die Problematik der gleichzeitig eingehenden Sachen gelöst werden. Dabei ist auch das Problem zu bewältigen, dass sich die genaue Eingangsreihenfolge oftmals nicht zweifelsfrei feststellen lässt. (Rn. 4)

1. Zuständigkeitsregelungen im Geschäftsverteilungsplan unterliegen nicht nur einer Prüfung am

Willkürmaßstab; von Bedeutung ist vielmehr jede Rechtswidrigkeit. Es ist insbesondere zu prüfen, ob die angewandte Zuständigkeitsregelung generell-abstrakt ist. (Rn. 3) (redaktioneller Leitsatz)

2. Für die Beurteilung, welcher Spruchkörper zuständig ist, ist auf den Geschäftsverteilungsplan abzustellen, der im Zeitpunkt der streitigen Sachentscheidung gilt bzw. gegolten hat. (Rn. 5) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Geschäftsverteilung, Abstraktions-, Jährlichkeits- und Vollständigkeitsprinzip, Verteilung nach der zeitlichen Reihenfolge des Eingangs (Rotationsprinzip), Zuteilung „alter Sachen“ durch Verweis auf frühere Geschäftsverteilungspläne

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 09.11.2020 – M 2 S7 20.30874

Fundstellen:

BayVBI 2022, 57

NVwZ-RR 2021, 963

LSK 2021, 28461

Tenor

Die Berufung wird zugelassen.

Gründe

1

Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 9. November 2020 hat Erfolg. Die Berufung ist zuzulassen, weil der Kläger einen Verfahrensmangel im Sinne des § 138 Nr. 1 VwGO geltend macht, der vorliegt (§ 78 Abs. 3 Nr. 3 AsylG). Das erkennende Gericht war nicht vorschriftsmäßig besetzt, weil der maßgebliche Geschäftsverteilungsplan des Verwaltungsgerichts München für das Geschäftsjahr 2020 hinsichtlich des vom Verwaltungsgericht mit Urteil vom 9. November 2020 entschiedenen Verfahrens (Az. M 2 S7 20.30874 bzw. zuvor M 2 K 17.37469) an einem durchgreifenden Mangel leidet. Dies hat der Kläger im Zulassungsantrag hinreichend dargelegt (§ 78 Abs. 4 Satz 4 AsylG).

2

1. Die vorschriftsmäßige Besetzung des Gerichts im Sinne von § 138 Nr. 1 VwGO setzt unter anderem voraus, dass der Geschäftsverteilungsplan des Gerichts (vgl. § 21e Abs. 1 GVG, § 4 Satz 1 VwGO) im Voraus abstrakt-generell die Zuständigkeit der Spruchkörper so eindeutig wie möglich regelt. Denn mit der

Garantie des gesetzlichen Richters will Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verhindern, dass durch eine auf den Einzelfall bezogene Auswahl der zur Entscheidung berufenen Richter das Ergebnis der Entscheidung beeinflusst werden kann. Damit sollen die Unabhängigkeit der Rechtsprechung gewahrt und das Vertrauen der Rechtssuchenden und der Öffentlichkeit in die Unparteilichkeit und Sachlichkeit der Gerichte gesichert werden (BVerfG, B.v. 23.12.2016 - 2 BvR 2023/16 - wistra 2017, 187 - juris Rn. 22 f. m.w.N.). Daher müssen die Regelungen, die der Bestimmung des gesetzlichen Richters dienen, im Voraus so eindeutig wie möglich festlegen, welches Gericht, welcher Spruchkörper und welche(r) Richter zur Entscheidung des Einzelfalls berufen sind. Auch die die gesetzlichen Bestimmungen ergänzenden Regelungen über die Geschäftsverteilung in den jährlich aufzustellenden Geschäftsverteilungsplänen der Gerichte, die die Zuständigkeit der jeweiligen Spruchkörper festlegen und diesen die erforderlichen Richter zuweisen (vgl. § 21e Abs. 1 GVG), müssen im Voraus generell-abstrakt die Zuständigkeit der Spruchkörper und die Zuweisung der einzelnen Richter regeln, damit die einzelne Sache „blindlings“ aufgrund allgemeiner, vorab festgelegter Merkmale an den berufenen Richter gelangt (sog. Abstraktionsprinzip; siehe zum Ganzen: BVerwG, B.v. 4.4.2018 - 3 B 45.16 - BayVBl 2018, 748 - juris Rn. 15 m.w.N.).

3

Zuständigkeitsregelungen im Geschäftsverteilungsplan unterliegen dabei - anders als die bloße Auslegung und Anwendung dieser Regelungen im Einzelfall - nicht nur einer Prüfung am Willkürmaßstab; von Bedeutung ist vielmehr jede Rechtswidrigkeit (BVerfG, B.v. 16.2.2005 - 2 BvR 581/03 - NJW 2005, 2689 = juris Rn. 22 m.w.N.). Mithin ist insbesondere zu prüfen, ob die angewandte Zuständigkeitsregelung generell-abstrakt ist.

4

Regelungen in einem Geschäftsverteilungsplan, die Verfahren eines bestimmten Sachgebiets an mehrere Spruchkörper nach der zeitlichen Reihenfolge des Eingangs zuteilen (sog. Rotationsprinzip), können dem Abstraktionsprinzip unter bestimmten Voraussetzungen grundsätzlich genügen (BVerwG, U.v. 8.2.1983 - 9 CB 698.82 - BVerwGE 66, 359 = juris Leitsatz 1; B.v. 29.8.1974 - VI C 58.74 - juris; OVG Berlin-Bbg, B.v. 12.11.1998 - 8 SN 49.98, 8 M 30.98 - NJW 1999, 594; Clausen in Schoch/Schneider, VwGO, Stand: Februar 2021, § 4 Rn. 70 m.w.N.; vgl. zur kammerinternen Geschäftsverteilung: BVerfG, B.v. 27.5.2005 - 2 BvR 26/02 - NJW 2005, 2540; OVG NW, B.v. 25.4.2002 - 1 A 5449/00.A - juris Rn. 4 f.). Eine solche Verteilung nach dem Rotationsprinzip erfordert allerdings zusätzliche, flankierende Vorkehrungen, um eine sachfremde Einflussnahme auf die Bestimmung des gesetzlichen Richters hinreichend auszuschließen. Insbesondere muss im Geschäftsverteilungsplan selbst oder zumindest in ergänzenden Regelungen (wie etwa Verwaltungsanordnungen oder Dienstanweisungen) die Problematik der gleichzeitig eingehenden Sachen in einer Weise gelöst werden, die den Anforderungen an eine abstrakt-generelle Bestimmung des gesetzlichen Richters genügen kann. Dabei ist auch das Problem zu bewältigen, dass sich die genaue Eingangsreihenfolge oftmals nicht zweifelsfrei feststellen lässt (vgl. zum Ganzen: BVerwG, U.v. 8.2.1983 - 9 CB 698.82 - BVerwGE 66, 359 = juris Leitsatz 1 u. Rn. 4 f.; OVG Berlin-Bbg, B.v. 12.11.1998 - 8 SN 49.98, 8 M 30.98 - NJW 1999, 594; Clausen in Schoch/Schneider, a.a.O., § 4 Rn. 70 m.w.N.; vgl. zur kammerinternen Geschäftsverteilung: OVG NW, B.v. 25.4.2002 - 1 A 5449/00.A - juris Rn. 6 ff.).

5

Für die Beurteilung, welcher Spruchkörper zuständig ist, ist auf den Geschäftsverteilungsplan abzustellen, der im Zeitpunkt der streitigen Sachentscheidung gilt bzw. gegolten hat (BVerwG, B.v. 4.4.2018 - 3 B 45.16 - juris Rn. 14 m.w.N.). Geschäftsverteilungspläne werden für die Dauer eines Geschäftsjahres (§ 21 e Abs. 1 Satz 2 GVG) beschlossen und treten am Ende des Geschäftsjahres ohne weiteres Zutun außer Kraft (Jährlichkeitsprinzip). Das hat zur Folge, dass am Ende eines jeden Geschäftsjahres eine neue Verteilung der gesamten Geschäftslast für das kommende Geschäftsjahr zu erfolgen hat. Es müssen nicht nur die neu eingehenden Sachen, sondern auch diejenigen Sachen verteilt werden, die bereits aufgrund der alten Geschäftsverteilung bestimmten Spruchkörpern zugewiesen waren (Vollständigkeitsprinzip). Wenn in letzterer Hinsicht Regelungen aus der alten Geschäftsverteilung in die neue übernommen werden, bedeutet dies nicht, dass der alte Geschäftsverteilungsplan insoweit fort gilt. Vielmehr handelt es sich um eine konstitutive Regelung des neuen Geschäftsverteilungsplans bezüglich alter Sachen (BVerwG, U.v. 30.10.1984 - 9 C 67.82 - juris Rn. 9).

6

2. An diesen Maßstäben gemessen war das Verwaltungsgericht in dem von ihm mit Urteil vom 9. November 2020 entschiedenen Verfahren nicht vorschriftsmäßig besetzt, weil hinsichtlich dieses Verfahrens der

maßgebliche Geschäftsverteilungsplan für das Geschäftsjahr 2020 dem Abstraktionsprinzip nicht genügt hat:

7

Bei der vom Kläger am 13. April 2017 beim Verwaltungsgericht München erhobenen Klage handelt es sich um eine Streitigkeit nach dem Asylgesetz aus dem Herkunftsland Afghanistan. Dieses Verfahren wurde gemäß dem Geschäftsverteilungsplan des Verwaltungsgerichts München für das Jahr 2017 [1. b) aa), S. 20 - Verteilung der Streitigkeiten an die Kammern 26, 6, 2, 17, 16, 18, 25, 24 und 15 in einem Turnus von jeweils 60 Verfahren in der Reihenfolge des Eingangs] der 2. Kammer des Verwaltungsgerichts zugewiesen und erhielt das Aktenzeichen M 2 K 17.37469. Das Verwaltungsgericht stellte das Verfahren mit Beschluss vom 30. Dezember 2019 zunächst ein, da es davon ausging, die Klage gelte wegen Nichtbetreibens als zurückgenommen (§ 81 Satz 1 AsylG). Aufgrund der Rüge des Klägers, es liege kein Fall der Klagerücknahmefiktion vor, setzte die 2. Kammer des Verwaltungsgerichts das Verfahren fort, wobei ein neues Aktenzeichen M 2 S7 20.30874 vergeben wurde. Mit Urteil vom 9. November 2020 wies das Verwaltungsgericht die Klage ab.

8

Mithin ist vorliegend im Ausgangspunkt der zum Zeitpunkt der streitigen Sachentscheidung mit Urteil vom 9. November 2020 geltende Geschäftsverteilungsplan des Verwaltungsgerichts für das Jahr 2020 maßgeblich.

9

Dieser enthält hinsichtlich der bereits aufgrund von Geschäftsverteilungsplänen früherer Jahre bestimmten Spruchkörpern zugewiesenen „alten Sachen“ folgende Regelung [6 d), S. 38]: „Bei den aufgrund früherer Geschäftsverteilungen begründeten Zuständigkeiten, an denen die vorliegende Geschäftsverteilung nichts ändert, hat es sein Bewenden.“ Ferner heißt es dort: Bei einer Änderung der Kammerzuständigkeit „gehen die bisher anhängigen Verfahren nur dann über, wenn dies ausdrücklich bestimmt ist“. Im Hinblick darauf, dass gemäß dem Jährlichkeitsprinzip Geschäftsverteilungspläne nur für die Dauer eines Geschäftsjahres beschlossen werden und am Ende des jeweiligen Geschäftsjahres außer Kraft treten, kann diese Regelung zwar nicht bedeuten, dass die Geschäftsverteilungspläne früherer Jahre fortgelten würden. Allerdings erfordert das Vollständigkeitsprinzip, dass in jeder Geschäftsverteilung auch diejenigen Sachen verteilt werden, die bereits aufgrund einer früheren Geschäftsverteilung bestimmten Spruchkörpern zugewiesen waren. Dementsprechend ist die zitierte Regelung im Geschäftsverteilungsplan des Verwaltungsgerichts München für das Jahr 2020 als dessen konstitutive Regelung für die aufgrund früherer Geschäftsverteilungspläne bereits verteilten „alten Sachen“ aufzufassen (vgl. dazu: BVerwG, U.v. 30.10.1984 - 9 C 67.82 - juris Rn. 9).

10

Inhaltlich ist diese Regelung dahingehend zu verstehen, dass die aufgrund Geschäftsverteilungen früherer Jahre bereits bestimmten Kammern zugewiesenen Verfahren nunmehr im Geschäftsjahr 2020 konstitutiv erneut der jeweils selben Kammer zugewiesen werden, es sei denn, der Geschäftsverteilungsplan für das Jahr 2020 bestimmt ausdrücklich, dass solche bereits anhängigen Verfahren auf eine andere Kammer übergehen. Damit sind die Zuteilungsregelungen in früheren Geschäftsverteilungsplänen (vorbehaltlich einer anderweitigen ausdrücklichen Bestimmung) unmittelbar Bestandteil der Regelung über die Zuteilung bereits anhängiger Verfahren im Geschäftsverteilungsplan für 2020. Etwaige Mängel der Zuteilungsregelungen in den früheren Geschäftsverteilungen machen deshalb auch die an diese anknüpfende erneute Zuteilung für das Geschäftsjahr 2020 fehlerhaft.

11

Vorliegend ergibt sich die Zuweisung des mit Urteil vom 9. November 2020 entschiedenen Verfahrens des Klägers an die 2. Kammer des Verwaltungsgerichts im Geschäftsjahr 2020 daraus, dass dieses am 13. April 2017 eingegangene Verfahren aufgrund des Geschäftsverteilungsplans für das Jahr 2017 der 2. Kammer des Verwaltungsgerichts zugewiesen worden war. Hieran ändert nichts, dass das Verwaltungsgericht das Verfahren zwischenzeitlich (zu Unrecht) als zurückgenommen ansah und bei dessen Fortführung im Jahr 2020 ein neues Aktenzeichen vergab. Dass das Verfahren durch spätere Geschäftsverteilungspläne oder die Änderung von Geschäftsverteilungsplänen einer anderen Kammer zugewiesen worden ist, ist nicht ersichtlich. Insbesondere enthält auch die Geschäftsverteilung für 2020 keine ausdrückliche Bestimmung, wonach das Verfahren auf eine andere Kammer übergegangen wäre.

12

Damit ist vorliegend die zum Bestandteil der Geschäftsverteilung für 2020 gewordene Zuteilungsregelung für neue Asylsachen aus dem Herkunftsland Afghanistan im Geschäftsverteilungsplan für das Jahr 2017 dahingehend zu prüfen, ob sie dem Abstraktionsprinzip genügt, also im Voraus abstrakt-generell die Zuständigkeit der Spruchkörper so eindeutig wie möglich regelt. Dies ist indes zu verneinen:

13

Die Geschäftsverteilung für 2017 enthält hierzu folgende Bestimmung [S. 1. b) aa), S. 20]: „Streitigkeiten nach dem Asylgesetz (Rechtsgebiete Nrn. 0710, 0810) aus dem Herkunftsland Afghanistan werden in einem Turnus an folgende Kammern verteilt: 26, 6, 2, 17, 16, 18, 25, 24, 15 (jeweils 60 Verfahren in der Reihenfolge des Eingangs). Danach wird der Turnus laufend wiederholt.“ Es handelt sich mithin um eine Verteilung der Verfahren eines bestimmten Sachgebiets an mehrere Spruchkörper nach der zeitlichen Reihenfolge des Eingangs (sog. Rotationsprinzip). Eine solche Regelung ist - wie oben bereits ausgeführt - grundsätzlich zulässig, erfordert aber zusätzliche, flankierende Vorkehrungen, insbesondere eine Bewältigung der Problematik der gleichzeitig eingehenden Sachen, die den Anforderungen an eine abstrakt-generelle Bestimmung des gesetzlichen Richters genügt. Derartige flankierende Regelungen enthält der Geschäftsverteilungsplan des Verwaltungsgerichts allerdings nicht. Laut der ins Verfahren eingeführten Stellungnahme des Präsidenten des Verwaltungsgerichts München vom 4. November 2020 hat es auch keine ergänzenden Regelungen (Verwaltungsanordnungen oder Dienstanweisungen) zum Geschäftsverteilungsplan für 2017 im Hinblick auf das Rotationssystem (Turnus) gegeben. Ungelöst geblieben ist mithin vor allem die Problematik der gleichzeitig eingehenden Sachen, etwa wie vorzugehen ist, wenn die Eingangsreihenfolge nicht zweifelsfrei feststellbar ist (z.B. bei im Gerichtsbriefkasten vorgefundenen mehreren Schriftstücken oder bezüglich eines nach Dienstschluss am späten Abend per Telefax eingegangenen Verfahrens im Verhältnis zu einem im gleichen Zeitraum in den Nachtbriefkasten eingeworfenen Schriftstücks). Diesem Ergebnis steht nicht entgegen, dass es bei Anwendung des Rotationsprinzips nicht zwingend notwendig und allenfalls mit großem Aufwand möglich ist, eine exakte, gleichsam sekundengenaue zeitliche Reihenfolge zu ermitteln (vgl. dazu OVG Berlin-Bbg., B.v. 12.11.1998 - 8 SN 49.98, 8 M 30.98 - NJW 1999, 594). Denn die Problematik der gleichzeitig eingehenden Sachen kann auch auf andere Weise gelöst werden, beispielsweise durch die „blindlings“ erfolgende Vergabe zweier interdependenter Registrierungsnummern (vgl. OVG Berlin-Bbg., B.v. 12.11.1998, a.a.O.) oder durch eine Regelung, wonach es bei gleichzeitigem Eingang zusätzlich auf die alphabetische Reihenfolge des Namens der Klagepartei und ggf. weitere Kriterien ankommt. Dem Abstraktionsprinzip nicht genügen kann es jedenfalls, die Streitsachen wie im Geschäftsverteilungsplan des Verwaltungsgerichts München gemäß dem Rotationsprinzip zu verteilen, ohne dabei jegliche ergänzenden, flankierenden Vorkehrungen vorzusehen. Soweit derartige Vorkehrungen als zu kompliziert oder unpraktikabel erscheinen sollten, ist darauf hinzuweisen, dass für eine Verteilung der Verfahren eines bestimmten Sachgebiets an mehrere Spruchkörper nicht zwingend auf die Reihenfolge des Eingangs abzustellen ist. Vielmehr stehen auch einfachere und rechtssicherere Zuteilungskriterien wie etwa der Zeitpunkt des Eingangs zur Verfügung (z.B.: die Eingänge in den einzelnen Monaten werden jeweils verschiedenen Spruchkörpern zugewiesen).

14

Die Zulassung der Berufung bezieht sich nicht auf die Anerkennung als Asylberechtigter (Art. 16a GG), weil der Kläger Nummer 2 des auch insoweit ablehnenden Bescheids der Beklagten vom 27. März 2017 bestandskräftig hat werden lassen.

15

Das Verfahren wird als Berufungsverfahren fortgesetzt (§ 78 Abs. 5 Satz 3 AsylG); der Einlegung einer Berufung bedarf es nicht.