



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 36/2018 November 2018

**Mit Blick auf die Diskussion von Änderungen der Verwaltungsgerichtsordnung
in der 89. Herbstkonferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Län-
der am 15. November 2018**

Mitglieder des Ausschusses Verwaltungsrecht:

Rechtsanwältin Dr. Sigrid Wienhues, Hamburg (Vorsitzende und Berichterstatterin)

Rechtsanwältin Dr. Tina Bergmann, Stuttgart

Rechtsanwalt Rudolf Häusler, München

Rechtsanwalt und Notar Dr. Jost Hüttenbrink, Münster (Berichterstatter)

Rechtsanwalt Rainer Kulenkampff, Bremen

Prof. Hans-Peter Michler, Gimbweiler

Rechtsanwältin Dr. Margarete Mühl-Jäckel, LL.M. (Harvard), Potsdam

Rechtsanwältin Dr. Barbara Stamm, Bonn

Rechtsanwältin Kristina Trierweiler, LL.M., Bundesrechtsanwaltskammer

Verteiler: Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
Landesjustizministerien und Senatsverwaltungen für Justiz
Landesinnenministerien und Senatsverwaltungen für Inneres
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
Innenausschuss des Deutschen Bundestages
Rechtsausschuss des Bundesrates
CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag
AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag
FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag
Arbeitsgruppen Recht und Verbraucherschutz der im Bundestag vertretenen Parteien
Bundesverwaltungsgericht
Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
Bundesnotarkammer
Bundessteuerberaterkammer
Wirtschaftsprüferkammer
Rechtsanwaltskammern
Deutscher Anwaltverein
Deutscher Notarverein
Deutscher Steuerberaterverband e.V.
Deutscher Richterbund
Bundesverband der Freien Berufe
Neue Richtervereinigung
Deutscher Industrie- und Handelskammertag
Redaktion der Neuen Juristischen Wochenschrift/NJW
Redaktion der Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht/NVwZ
ZAP, AnwBI, FAZ, Süddeutsche Zeitung, Deubner Verlag Online Recht, Beck aktuell,
Jurion Expertenbriefing, Juris Nachrichten, LexisNexis Rechtsnews, Otto Schmidt Verlag

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit etwa 164.500 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Stellungnahme

Die Bundesrechtsanwaltskammer wurde im Rahmen der länderoffenen Arbeitsgruppe mit Beteiligung des Bundes an der Diskussion über Vorschläge zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung beteiligt. Die Stellungnahme (Nr. 18/2018, Mai 2018) liegt der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder (JuMiKo) bereits als Anlage zum Bericht der Arbeitsgruppe vor und ist hier nochmals als **Anlage** beigefügt.

Die Bundesrechtsanwaltskammer fasst einige zentrale Diskussionspunkte auch der nachfolgenden Diskussion aus Sicht der die Rechtsuchenden vertretenden Anwaltschaft unter ausdrücklicher Bezugnahme auf ihre anliegende Stellungnahme noch einmal wie folgt zusammen:

1. Aktuelle Situation der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die aktuelle Belastungssituation der Verwaltungsgerichte durch die Vielzahl von anhängigen und anstehenden Asylverfahrensprozessen ist der Anwaltschaft bekannt. Die Bundesrechtsanwaltskammer appelliert an die JuMiKo nachdrücklich darauf hinzuwirken, dass trotz dieser Umstände die Diskussion und die Bemühungen zur Situation und zum Verfahren in der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Übrigen nicht hintangestellt werden. Die Bemühungen und Veränderungen sind von besonderer Wichtigkeit. Denn es gilt heute in ganz besonderem Maße das Vertrauen des Rechtsuchenden in die Institutionen des Rechtsstaates zu stützen und zu fördern.

Der Rechtsstaat gewährt Rechtssicherheit durch Verfahren. Dazu müssen die Verfahren individuell richtige Entscheidungen und zeitnahe Entscheidungen ermöglichen. Beides muss weiter gefördert werden.

2. Sächliche und personelle Ausstattung der Gerichte

Eine ausreichende sächliche und personelle Ausstattung der Verwaltungsgerichtsbarkeit – nicht nur auf der Ebene der Richterschaft – ist aus der Erfahrung der Anwaltschaft nicht immer gewährleistet. Die Fortbildung ist nicht immer gesichert. Dies führt zu Verfahrensverzögerungen mangels Räumen, Personal und aufgrund von fachlichen Unsicherheiten. Hier sind besondere Anstrengungen erforderlich, um dieser Situation für alle Verfahrensarten begegnen zu können. So können zeitnahe Entscheidungen befördert werden.

3. Reform des Rechtsmittelrechts

Nach Auffassung der Bundesrechtsanwaltskammer ist die Reform des Rechtsmittelrechts ein zentraler Aspekt notwendiger verfahrensrechtlicher Änderungen. Die Einführung der Zulassungsberufung vor 20 Jahren hat dazu geführt, dass der ganz überwiegende Anteil erstinstanzlicher Entscheidungen nicht mehr auf ihre materielle Richtigkeit hin überprüft wird. In der Folge werden auch Auslegungsfragen des sich gleichzeitig immer häufiger ändernden Bundesrechts nicht mehr zur Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung vom Bundesverwaltungsgericht entschieden. Dennoch hat sich der seinerzeit erhoffte Entlastungs- und Beschleunigungseffekt der Gerichte nicht nachhaltig bzw. nicht im

erhofften Umfang eingestellt. Darüber hinaus fehlt es an Leitentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, die zur Einheitlichkeit der Rechtsprechung erforderlich sind und so Rechtssicherheit schaffen. Aus der Erfahrung der Anwaltschaft führen entsprechende Leitentscheidungen nicht nur zu kürzeren Verfahrensdauern in den Instanzgerichten. Vielmehr werden dadurch bereits Verwaltungsverfahren beschleunigt und gerichtliche Auseinandersetzungen vermieden. Dies könnte entscheidend zur Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit beitragen.

3.1 Abschaffung der Berufungszulassung, fristgebundene Möglichkeit offensichtlich aussichtsloser Berufungen durch Beschluss zurückzuweisen

3.1.1 Das Vertrauenkönnen auf individuell richtige Entscheidungen ist für den Rechtsuchenden und sein Vertrauen in die Rechtsordnung zentral. Daher ist die Zulassungsberufung abzuschaffen.

Denn dem ebenso wichtigen aber nicht vorrangigen Aspekt zügiger Verfahren, die eine Entlastung der Gerichte von offensichtlich aussichtslosen Berufungsverfahren notwendig macht, kann mit der Möglichkeit begegnet werden, entsprechende Berufungen in Anlehnung an die Regelung in § 522 ZPO durch Beschluss des Oberverwaltungsgerichts/ Verwaltungsgerichtshofs zurückzuweisen.

Die Bundesrechtsanwaltskammer spricht sich daher nachdrücklich für diesen Reformvorschlag aus und hat in ihrer Stellungnahme Nr. 18/2018 (**vgl. Anlage**) dazu auch konkrete Regelungsvorschläge unterbreitet.

3.1.2 Die Bundesrechtsanwaltskammer hält eine Modifikation des bisherigen Berufungszulassungsrechts durch Erleichterungen der Darlegungspflichten oder die Einführung einer Beschwerde gegen Nichtzulassungsbeschlüsse für nicht zielführend:

Die Darlegungspflichten stellen zwar eine Schwierigkeit bei der Berufungszulassung dar. Die nur noch seltene Überprüfung der Sachentscheidung liegt aber nicht in erster Linie an formalen Hürden, sondern daran, dass im Zulassungsverfahren die Überprüfung systemimmanent die Ausnahme und nicht die Regel darstellt.

Auch mit einer Beschwerde wird *nur* die *Möglichkeit* einer Überprüfung in der zweiten Instanz und damit einer individuell richtigen Entscheidung erhöht. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis wird nicht umgekehrt. Gleichzeitig wird ein zusätzlicher und erneut mit formalen Anforderungen ausgestalteter Verfahrensschritt eingeführt; dies entspricht nicht der Forderung nach Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung.

3.2 Behutsame Erweiterung der Revisionsgründe

3.2.1 Die Bundesrechtsanwaltskammer teilt die Auffassung, dass außerhalb von Asylverfahren keine Notwendigkeit besteht, einen Zulassungsgrund zu schaffen, der eine Überprüfungsmöglichkeit bedeutsamer Tatsachenfragen durch das Bundesverwaltungsgericht begründet. Die Funktion und Stellung des Bundesverwaltungsgerichts in der Verwaltungsgerichtsordnung ist nicht die eines Tatsachengerichts, sondern die eines grundsätzlich nur zur Rechtsprüfung berufenen Revisionsgerichts. Aus diesem Grund spricht sich die Bundesrechtsanwaltskammer regelmäßig auch gegen die Begründung weiterer erstinstanzlicher Zuständigkeiten beim Bundesverwaltungsgericht aus.

3.2.2 Es wurde oben auf die Bedeutung höchstrichterlicher Leitentscheidungen für die Rechtseinheitlichkeit und Rechtssicherheit hingewiesen, mit ihren positiven Folgen zur Entlastung der Verwaltungsverfahren und der Instanzgerichte. Die Bundesrechtsanwaltskammer schlägt in ihrer Stellungnahme (**vgl. Anlage**) daher vor, dass die Revision auch zugelassen werden können soll, wenn

„die Fortbildung des Rechts oder die Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung eine Entscheidung des Revisionsgerichts erfordert.“

3.3 Sprungrevision

Um in entsprechend gelagerten Fällen zeitnah zu solchen Leitentscheidungen zu gelangen, schlägt die Bundesrechtsanwaltskammer in ihrer Stellungnahme schließlich vor, die Sprungrevision dahingehend zu reformieren, dass auf das Zustimmungserfordernis des in erster Instanz obsiegenden Beteiligten verzichtet wird.

4. Verfahrenszuständigkeiten

Diskutiert wird zum einen, besondere Wirtschafts- und Planungsspruchkörper einzuführen, zum anderen für weitere Verfahrensgegenstände die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte/ Verwaltungsgerichtshöfe zu begründen.

4.1 Bildung spezieller Wirtschafts- und Planungsspruchkörper

Von der Richterschaft wird die Bildung spezieller Wirtschafts- und Planungsspruchkörper vorgeschlagen, um entsprechendes Fachwissen bündeln und so mittelfristig Verfahren beschleunigen zu können. Die Bundesrechtsanwaltskammer hat organisatorische Schwierigkeiten gesehen, wie die Zuständigkeiten gefasst werden können und ob eine solche Organisation für alle Gerichte bzw. Bundesländer umsetzbar ist. Grundsätzlich sind Maßnahmen, die zur fachlichen Spezialisierung und damit zur Verbesserung von Verfahrensqualität und -beschleunigung führen können, zu begrüßen.

4.2 Erweiterte erstinstanzliche Zuständigkeiten der Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe

Die Bundesrechtsanwaltskammer hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die VwGO die Zuweisung erstinstanzlicher Verfahren an die Oberverwaltungsgerichte/ Verwaltungsgerichtshöfe als Ausnahme ausgestaltet. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis sollte daher gewahrt werden. Dieses sieht die Bundesrechtsanwaltskammer bei einer eher einzelfallbezogenen Erweiterung der Zuständigkeiten grundsätzlich noch als gewahrt an. Die vorgeschlagene Ausweitung zum Beispiel auf Verfahren für größere Häfen, Wasserkraftwerke oder Unterspeicher, kann daher mitgetragen werden; es handelt sich um Verfahren, die nicht regelhaft geführt werden.

5. Regelungen zur Verfahrensorganisation: Einführung eines konzentrierten Verfahrens

Die Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt es grundsätzlich, wenn gerichtliche Verfahren gut vorbereitet und nach einem mit den Prozessbeteiligten vereinbarten Zeitplan geführt werden. Aus Sicht der Richterschaft erscheinen dazu deutlichere Vorgaben in der VwGO sinnvoll, damit eine entsprechende Prozessstrukturierung zukünftig für alle Verfahrensbeteiligten eher die Regel als die Ausnahme sein kann. Dann können entsprechende Regelungen der Verfahrensbeschleunigung dienen. Die Bundesrechtsanwaltskammer hat in ihrer Stellungnahme Nr. 18/2018 (**vgl. Anlage**) hervorgehoben, dass bei der Ausgestaltung entsprechender Verfahrensregelungen dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs ausreichend Rechnung zu tragen ist, zum Beispiel mit Blick auf späten Tatsachenvortrag.