



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 23/2019 Oktober 2019

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und zu der Stellungnahme der Bundesregierung hierzu (BT-Drs. 19/10992)

Mitglieder des Ausschusses Verwaltungsrecht

Rechtsanwältin Dr. Tina Bergmann
Rechtsanwalt Rudolf Häusler
Rechtsanwalt und Notar Dr. Jost Hüttenbrink
Rechtsanwalt und Notar Rainer Kulenkampff
Professor Hans-Peter Michler
Rechtsanwältin Dr. Margarete Mühl-Jäckel, LL.M. (Harvard)
Rechtsanwältin Dr. Barbara Stamm
Rechtsanwältin Dr. Sigrid Wienhues (Vorsitzende)
Rechtsanwältin Friederike Wohlfeld, Bundesrechtsanwaltskammer

Anlagen: 1. BRAK-Stellungnahme-Nr. 18/2018 (Mai 2018)
2. BRAK-Stellungnahme-Nr. 36/2018 (November 2018)

Bundesrechtsanwaltskammer

The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus

Littenstraße 9 Tel. +49.30.28 49 39 - 0
10179 Berlin Fax +49.30.28 49 39 -11
Deutschland Mail zentrale@brak.de

Büro Brüssel

Avenue des Nerviens 85/9 Tel. +32.2.743 86 46
1040 Brüssel Fax +32.2.743 86 56
Belgien Mail brak.bxl@brak.eu

Verteiler:

- Innenausschuss des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
- Arbeitskreise Recht der Bundestagsfraktionen
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
- Fraktionsvorsitzende
- Justizminister/Justizsenatoren der Länder
- Präsident des Bundesverwaltungsgerichts
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
- Bundesnotarkammer
- Bundessteuerberaterkammer
- Wirtschaftsprüferkammer
- Bundesverband der Deutschen Industrie
- 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, AnwBl, 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 165.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Inhaltsverzeichnis

I.	Grundsätzliche Erwägungen zu einer VwGO-Reform.....	4
II.	Zu den Vorschlägen im Einzelnen:.....	5
1.	Einführung eines Adhäsionsverfahrens, § 41 VwGO-E.....	5
2.	Regelungen zur Verfahrensstrukturierung, insbesondere innerprozessuale Präklusion, § 87 c VwGO-E	6
3.	Erweiterte Zuständigkeiten des Oberverwaltungsgerichtes, § 48 VwGO-E.....	7
III.	Echte Verfahrensbeschleunigung statt Verkürzung des Rechtsschutzes.....	7

Die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) verfolgt die aktuellen Bemühungen einer Reform der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) seit den Vorschlägen und der Analyse der Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Bremen in Vorbereitung der Justizministerkonferenz im Herbst 2018 aktiv. Es wird auf die BRAK-Stellungnahmen Nr. 18 aus dem Mai und Nr. 36 aus November 2018 verwiesen, die hier noch einmal als **Anlagen** beigelegt sind.

I. Grundsätzliche Erwägungen zu einer VwGO-Reform

Anders als die ursprünglichen Änderungsvorschläge beinhalten der Vorschlag des Bundesrates und die Stellungnahme der Bundesregierung keine richtungsweisenden Entscheidungen mehr. Es drängt sich der Eindruck eines nicht zielführenden Bemühens um formale Regelungen zur Beschleunigung auf. Ihre Erforderlichkeit und Praxistauglichkeit werden nicht mehr geprüft. Das Ziel, die Situation der Rechtsschutzsuchenden an materiell richtigen Entscheidungen zu verbessern wird dem „Beschleunigungsinteresse“ untergeordnet. Da die vorgeschlagenen Regelungen jedoch teils nicht geeignet bzw. erforderlich sind oder aufgrund ihrer kurzgesprungenen Ausgestaltung voraussichtlich nicht oder allenfalls in Einzelfällen zur Anwendung gelangen werden, werden sie Verfahren nicht ernsthaft beschleunigen können und damit also nicht zu einer grundlegenden Entlastung der Gerichte führen.

Einer der ursprünglichen Kernpunkte der Reformüberlegungen, die Reform des Rechtsmittelrechts, wird hingegen mit dem nunmehr vorliegenden Gesetzentwurf nicht weiterverfolgt. Zur Begründung wird angeführt, der Verwaltungsrechtsschutz hinsichtlich des Rechtsmittelrechtes nach der geltenden VwGO habe sich bewährt. Die BRAK teilt diese Auffassung des Bundesrates und der Bundesregierung ausdrücklich nicht. Im Gegenteil: Die BRAK weist erneut darauf hin, dass eine Reform des Rechtsmittelrechts im Interesse der Rechtsschutzsuchenden geboten ist und mittelfristig zur Entlastung der Gerichte und damit zur Beschleunigung der Verfahren führen wird.

Tatsächliche Untersuchungen, wie sie unter anderem auch im Rahmen der Länderdiskussion 2018 zur VwGO-Reform aufbereitet wurden, zeigen, dass die Einführung des Berufungszulassungsrechts im Ergebnis und bundeseinheitlich betrachtet nicht zu wesentlichen Verfahrensbeschleunigungen beigetragen hat. Darüber hinaus zeigt das Bundesverfassungsgericht immer wieder auf, dass jedenfalls die konkrete Auslegung und Handhabung des Berufungszulassungsrechtes der verfassungsrechtlichen Verbürgung effektiven Rechtsschutzes in Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG nicht gerecht wird (vgl. zuletzt die ausführliche und zusammenfassende Darlegung im Beschluss vom 18.06.2019 – 1 BvR 587/17 –, Rn. 26 bis 34): Die Anforderungen an die Zulassung würden häufig überspannt. Die materiell-rechtliche Auseinandersetzung in Zurückweisungsbeschlüssen der Oberverwaltungsgerichte erfolgte in einer sachlichen Tiefe, die eigentlich dem Berufungsverfahren vorbehalten sein sollte. Im Ergebnis werde dadurch zugleich der Rechtsweg zum Bundesverwaltungsgericht versperrt, das jedoch zur rechtsgrundsätzlichen und damit vereinheitlichenden Klärung berufen ist. Eine Überprüfung einer ggf. aufgrund anderer Rechtsentwicklungen überholten (bisherigen) Auffassung des Bundesgerichtes wird vermieden.

Diesen verfassungsrechtlichen Bedenken kann durch eine grundlegende Rechtsmittelreform und der Abschaffung bzw. wesentlicher Modifikationen des Berufungszulassungsrechtes Rechnung getragen werden. Dieser – notwendigen – Reform sollte sich der Gesetzgeber stellen.

Die BRAK wird sich in diesem Sinne weiter dafür einsetzen, den Interessen der Rechtsschutzsuchenden mehr Gewicht zu geben. Durch klare, einheitlich in der VwGO normierte Verfahrensregelungen und eine Abschaffung bzw. wesentliche Modifikation des Berufungszulassungsrechtes und ggf. in Einzelheiten auch des Revisionsrechts können sowohl individuell richtige und damit befriedende Gerichtsentscheidungen erreicht werden, als auch zentrale Leitentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes. Durch bundeseinheitliche Leitentscheidungen werden mittel- und vor allem langfristig die Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte entlastet. Dies wird in der Folge die gerichtlichen Verfahren beschleunigen.

II. Zu den Vorschlägen im Einzelnen:

Dass die nunmehr vorgelegten Änderungsvorschläge nicht zu einer durchgreifenden Verbesserung des Rechtsschutzes oder auch nur zu einer wahrnehmbaren Beschleunigung der gerichtlichen Verfahren und damit Entlastung der Gerichte beitragen können, soll beispielhaft erläutert werden:

1. Einführung eines Adhäsionsverfahrens, § 41 VwGO-E

Mit der Gesetzesänderung soll ausweislich der Begründung des Bundesrates eine Beschleunigung des Gerichtsverfahrens bei gleichzeitiger Verbesserung des Rechtsschutzes durch Einführung eines optionalen Adhäsionsverfahrens erreicht werden. Klagende vor dem Verwaltungsgericht sollen die Möglichkeit haben, durch einen Antrag im selben Prozess vor den Verwaltungsgerichten auch mögliche Entschädigungsansprüche in Folge eines festzustellenden rechtswidrigen Verwaltungshandels geltend zu machen. Bisher ist hierzu ein weiterer Prozess, in der Regel vor den Zivilgerichten zu führen. Als Argumente für die Einführung werden benannt:

- Vermeidung von Doppelprozessen
- Reduzierung der Verfahrenskosten
- Sachnähe des Verwaltungsgerichts
- Nutzen des vorhandenen Fallwissens für das Sekundär-Rechtsschutzverfahren.

Die BRAK teilt zwar die Auffassung, dass die Rechtswegaufspaltung und vor allem die in zentralen Aspekten aus dem vorletzten Jahrhundert stammende Ausgestaltung des Staatshaftungsrechtes zu Rechtsunsicherheiten, Rechtsschutzlücken und für den betroffenen Rechtsschutzsuchenden zu überlangen Verfahren führen können. Die notwendige Reaktion aus Sicht der BRAK wäre jedoch die Reform des Staatshaftungsrechtes.

Die BRAK sieht nicht, dass die Einführung eines optionalen Adhäsionsverfahrens die Ziele einer Beschleunigung des Gerichtsverfahrens bei gleichzeitiger Verbesserung des Rechtsschutzes erreichen kann:

- Der Begriff „Doppelprozess“ ist irreführend. Auch im Verwaltungsprozess sind Gegenstand des Verfahrens zwei Klagebegehren („interner Doppelprozess“).
- Die Klagehäufung im Verwaltungsprozess führt dort zu einer Erhöhung der Verfahrenskosten.

- Die Rechtsprechung in der ordentlichen Gerichtsbarkeit hat sich bewährt, und zwar auch ohne das im Gesetzentwurf angesprochene besondere Fallwissen. Es gibt keinen Grund, eine „neue“ Rechtsprechung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu generieren. Insofern wird eine besondere Sachnähe des Verwaltungsgerichts nicht gesehen.
- Ohne zusätzliche Verfahrensregelungen ist eine Verfahrensbeschleunigung nicht gewährleistet. Die Zulässigkeit der Klageerweiterung allein von ihrer Sachdienlichkeit abhängig zu machen, ist zu unbestimmt.
- Soweit Fallzahlen bekannt sind, wird keine Notwendigkeit gesehen, einen weiteren Rechtsweg zu eröffnen.
- Das Gesetz schließt nicht aus, nach Ausübung der Option für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die Klage dort zurückzunehmen und in der ordentlichen Gerichtsbarkeit erneut zu klagen. Das kann zu einer deutlichen Verfahrensverzögerung führen.
- Vor dem Hintergrund der vorstehenden Überlegungen wird es in der anwaltlichen Praxis erhebliche Schwierigkeiten bereiten, dem rechtsschutzsuchenden Bürger den „richtigen“ Rechtsweg zu empfehlen. Daher wird voraussichtlich nur in wenigen Fällen überhaupt von der Option gebraucht gemacht werden.

2. Regelungen zur Verfahrensstrukturierung, insbesondere innerprozessuale Präklusion, § 87 c VwGO-E

Im „neuen“, sogenannten konzentrierten Verfahren soll, nach erteiltem Einverständnis der Beteiligten, der Vorsitzende oder Berichterstatter so früh wie möglich Anordnungen zum Fortgang des Verfahrens treffen können. Hierzu zählen Aufforderungen zu bestimmten rechtlichen Fragen vorzutragen, Tatsachen und Beweismittel zu benennen oder abschließend vorzutragen. Dazu sollen Fristen gesetzt werden können, die einen nach Ablauf der Frist eingeführten Vortrag präkludieren – auch dann, wenn der „verspätete“ Vortrag objektiv nicht zu einer Verzögerung geführt hätte.

Die BRAK teilt die Auffassung, dass die Strukturierung des Verfahrens maßgeblich zur Beschleunigung des Prozesses und zur Befriedigung der Beteiligten beiträgt. Es ist sehr zu begrüßen, wenn die Gerichte von den – bereits jetzt bestehenden – Möglichkeiten der VwGO Gebrauch machen, auch frühzeitig verfahrensleitende Maßnahmen zu ergreifen. Ein von einigen Spruchkörpern bereits angewandter „Verfahrensfahrplan“, der mit den Beteiligten abgestimmt ist, leistet dazu einen wesentlichen Beitrag.

Solange jedoch ein solches konzentriertes Verfahren beinhaltet, dass „spätes“ Vorbringen durch das Gericht ausgeschlossen werden kann, auch wenn durch die „Verspätung“ keine Verzögerung des Verfahrens erfolgt, ist es unwahrscheinlich, dass – jedenfalls bei anwaltlicher Beratung – von der Möglichkeit des sog. konzentrierten Verfahrens Gebrauch gemacht wird. Denn die oder der Rechtsschutzsuchende könnte sich dadurch selbst das notwendige rechtliche Gehör „abschneiden“. Ein Vorrang einer abstrakten „Zeitschiene“ vor der materiellen Rechtmäßigkeit der Entscheidung kann jedoch auch nicht durch das Einverständnis der Beteiligten gerechtfertigt werden. Darüber hinaus ist es im Ergebnis auch nicht nachvollziehbar, wie der Ausschluss späteren Vortrags, dessen Einbeziehung in das Verfahren nicht zu einer Verzögerung führte, zu einer Beschleunigung des Verfahrens führt.

3. Erweiterte Zuständigkeiten des Oberverwaltungsgerichtes, § 48 VwGO-E

Erneut sollen zur Verfahrensbeschleunigungen erstinstanzliche Zuständigkeiten auf die Oberverwaltungsgerichte verlagert werden. Neben einzelnen Planfeststellungsverfahren für größere Infrastrukturvorhaben, namentlich solche nach dem Bundesberggesetz und für größere Wasserkraftwerke, soll nunmehr neben den Zulassungen für Bundes- auch alle Landesstraßen mit nur einer Tatsacheninstanz direkt vor den Oberverwaltungsgerichten verhandelt werden.

Die BRAK sieht, dass die Verkürzung der Tatsachenprüfung auf eine Instanz und der Verzicht auf eine Instanz im Rechtsmittelrecht zu einer Beschleunigung von Verfahren führen können. Mit Blick auf besondere Infrastrukturvorhaben ist dieser Weg nachvollziehbar. Die Zuordnung weiterer straßen- und wegerechtlicher Zulassungsverfahren (Landesstraßen) an die Oberverwaltungsgerichte bzw. Verwaltungsgerichtshöfe stellt jedoch das in der VwGO vorgesehene Regel-Ausnahme-Verhältnis der erstinstanzlichen Zuständigkeit zwischen Verwaltungsgericht und Oberverwaltungsgericht/Verwaltungsgerichtshof weiter in Frage. Insbesondere in Flächenländern könnten regionale Besonderheiten zukünftig nicht mehr im selben Maße berücksichtigt werden. Darüber hinaus spielen tatsächliche Fragen hier für die jeweiligen Rechtsschutzsuchenden in der Regel eine besondere Rolle; die Verkürzung auf eine Tatsacheninstanz schränkt sie ein. Und schließlich wird sich manch Rechtsschutzsuchender vom Erfordernis anwaltlicher Vertretung von der gerichtlichen Verfolgung seiner Bedenken abbringen lassen.

Mit anderen Worten: Ein Beschleunigungseffekt mit Blick auf die endgültige gerichtliche Entscheidung mag erreicht werden. Die Gewähr für eine individuell richtige Entscheidung und insbesondere eine Befriedung der Betroffenen wird nicht erreicht werden.

III. Echte Verfahrensbeschleunigung statt Verkürzung des Rechtsschutzes

Die BRAK weist schließlich erneut darauf hin, dass bei den Diskussionen und gesetzgeberischen Bemühungen um „Verfahrensbeschleunigungen“ insbesondere für die notwendigen und wichtigen Infrastrukturvorhaben nicht die „Verkürzung“ von Gerichtsverfahren im Vordergrund stehen sollte. Eine Vereinfachung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren und eine gute Ausstattung der antragstellenden und genehmigenden Verwaltungsträger sind zielführender, um zeitnahe verbindliche Zulassungsentscheidungen herbeizuführen.

* * *



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 18/2018

Mai 2018

im Rahmen der länderoffenen Arbeitsgruppe mit Beteiligung des Bundes zu Vorschlägen zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

Mitglieder des Ausschusses Verwaltungsrecht

Rechtsanwältin Dr. Tina Bergmann

Rechtsanwalt Rudolf Häusler

Rechtsanwalt und Notar Dr. Jost Hüttenbrink

Rechtsanwalt und Notar Rainer Kulenkampff

Professor Hans-Peter Michler

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

Rechtsanwältin Dr. Barbara Stamm

Rechtsanwältin Dr. Sigrid Wienhues (Vorsitzende)

Rechtsanwältin Friederike Wohlfeld, Bundesrechtsanwaltskammer

Bundesrechtsanwaltskammer

The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus

Littenstraße 9 Tel. +49.30.28 49 39 - 0
10179 Berlin Fax +49.30.28 49 39 -11
Deutschland Mail zentrale@brak.de

Büro Brüssel

Avenue des Nerviens 85/9 Tel. +32.2.743 86 46
1040 Brüssel Fax +32.2.743 86 56
Belgien Mail brak.bxl@brak.eu

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.

A.	Zusammenfassung	3
B.	Stellungnahme	4
1.	Beschleunigung infrastruktur- und wirtschaftsrelevanter Verfahren	4
1.1	Bildung spezieller Wirtschafts- und Planungsspruchkörper	4
1.1.1	Regelungsvorschlag der Arbeitsgruppe	4
1.1.2	Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer	4
1.2	Erweiterung und Vereinfachung der erstinstanzlichen Zuständigkeiten der Oberverwaltungsgerichte, Verwaltungsgerichtshöfe und ggf. des Bundesverwaltungsgerichts	5
1.2.1	Regelungsvorschlag der Arbeitsgruppe	5
1.2.2	Stellungnahme und Regelungsvorschlag der Bundesrechtsanwaltskammer	5
1.3	Einführung eines konzentrierten Verfahrens	6
1.3.1	Regelungsvorschlag der Arbeitsgruppe	6
1.3.1.1	Stellungnahme und Regelungsvorschlag der Bundesrechtsanwaltskammer	6
2.	Stärkung und Verbesserung des Rechtsschutzes	7
2.1	Adhäsionsverfahren für öffentlich-rechtliche Ersatzansprüche	7
2.1.1	Regelungsvorschlag der Arbeitsgruppe	7
2.1.2	Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer	7
2.1.3	Regelungsvorschlag der Bundesrechtsanwaltskammer	8
2.2	Beschränkung des Prozessstoffes (innerprozessuale Präklusion)	9
2.2.1	Regelungsvorschlag der Arbeitsgruppe	9
2.2.2	Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer	9
2.3	Reform des Rechtsmittelrechts	9
2.3.1	Diskussion der Rechtsmittelreform	9
2.3.2	Stellungnahme und Regelungsvorschläge der Bundesrechtsanwaltskammer	10
2.3.2.1	Berufungsrecht	10
2.3.2.2	Revisionsverfahren	12
2.3.3	Vorläufiger Rechtsschutz: Einführung einer Zulassungsbeschwerde zum Bundesverwaltungsgericht	13
2.3.3.1	Diskussion	13
2.3.3.2	Stellungnahme und Regelungsvorschläge der Bundesrechtsanwaltskammer	13

Die 88. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister hat mit Beschluss vom 09.11.2017 die Arbeitsgruppe Verwaltungsprozess eingerichtet. Zu den in der Arbeitsgruppe mit Schreiben des Ministeriums der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 21.03.2018 versandten Regelungsvorschlägen zur Vorbereitung der Sitzung der Arbeitsgruppe am 15.06.2018 in Berlin nimmt die Bundesrechtsanwaltskammer Stellung.

Die Stellungnahme bezieht sich zunächst auf die Vorschläge der Arbeitsgruppe zum Themenkreis „Beschleunigung infrastruktur- und wirtschaftsrelevanter Verfahren“ (unten B. 1.), namentlich zu den Themenkreisen: Bildung spezieller Wirtschafts- und Planungsspruchkörper (B.1.1), Erweiterung und Vereinfachung der erstinstanzlichen Zuständigkeiten der Oberverwaltungsgerichte, Verwaltungsgerichtshöfe und ggf. des Bundesverwaltungsgerichts (B.1.2) und der Einführung eines konzentrierten Verfahrens (B.1.3). Weiter wird zu dem Themenkomplex „Stärkung und Verbesserung des Rechtsschutzes“ (unten B.2.) Stellung genommen, dort zu den Einzelbereichen Adhäsionsverfahren für öffentlich-rechtliche Ersatzansprüche (B.2.1), Beschränkung des Prozessstoffes (innerprozessuale Präklusion, B.2.2) und Reform des Rechtsmittelrechts (B.2.3).

A. Zusammenfassung

Die Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer möchten wir vorab wie folgt zusammenfassen:

Die Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt die vorgeschlagene Reform des Rechtsmittelrechts und schlägt einzelne Ergänzungen/Änderungen vor.

Sie empfiehlt die Fragen im Zusammenhang mit dem Adhäsionsverfahren weiter inhaltlich zu prüfen.

Die Vorschläge zur Beschränkung des Prozessstoffes (innerprozessuale Präklusion) und zum Konzentrierten Verfahren werden teilweise kritisch gesehen.

Mit Blick auf die (weiteren) Vorschläge zur Verfahrensbeschleunigung durch die Bildung spezieller Wirtschafts- und Planungsspruchkörper bzw. die Erweiterung der erstinstanzlichen Zuständigkeiten der Oberverwaltungsgerichte, Verwaltungsgerichtshöfe und ggf. des Bundesverwaltungsgerichts hat die Bundesrechtsanwaltskammer Zweifel, dass die Veränderungen die (gewünschte) spürbare Beschleunigung der Verfahren ermöglicht bzw. dass die Maßnahmen bundesweit umsetzbar sind. Die Bundesrechtsanwaltskammer teilt die im Schreiben des Ministeriums der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 21. März 2018 wiedergegebene Einschätzung, dass die kritisierte Dauer insbesondere der Planungsverfahren in erster Linie das verwaltungsbehördliche Verfahren betrifft. Hierzu weist die Bundesrechtsanwaltskammer darauf hin, dass sowohl in den infrastrukturellen Verfahren ebenso wie in anderen aktuell besonders kritisierten Gerichtsverfahren die Entscheidungen der jeweiligen Verwaltungsbehörden von den (erstinstanzlichen) Gerichten vielfach auch tatsächlich als rechtswidrig erkannt werden. Die Verbesserung der Qualität der Verwaltungsverfahren erscheint zielführender, um insgesamt schneller belastbare und damit vollziehbare Entscheidungen zu ermöglichen.

B. Stellungnahme

1. Beschleunigung infrastruktur- und wirtschaftsrelevanter Verfahren

1.1 Bildung spezieller Wirtschafts- und Planungsspruchkörper

1.1.1 Regelungsvorschlag der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe diskutiert, ob Änderungen der §§ 5 ff. VwGO bzw. §§ 173 ff. VwGO erforderlich oder sinnvoll sind, um durch die Einführung von Wirtschaftsspruchkörpern Vorbehalten gegen die Wirtschaftskompetenz der Verwaltungsgerichte zu begegnen bzw. durch die Einrichtung von Planungsspruchkörpern Planungsverfahren beschleunigen zu können.

1.1.2 Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer

Die Bundesrechtsanwaltskammer empfiehlt dem Gesetzgeber Zurückhaltung. Soweit der Zuschnitt der jeweiligen Verwaltungsgerichte es ermöglicht, sehen die Geschäftsverteilungspläne bereits jetzt Spezialisierungen der einzelnen Kammern (und Senate) vor. Die Erfahrungen der (Fach-)Anwaltschaft zeigen, dass in diesen Kammern (und Senaten) die mit einer Gesetzesänderung angestrebte „Spezialisierung“ bereits ausgebildet werden kann. Dort, wo die Größe eines Gerichts bzw. der Anfall der Angelegenheiten eine entsprechende Geschäftsverteilung nicht ermöglicht, wird dies auch durch eine Gesetzesänderung nicht erreicht werden können. Die Einführung landesweiter Spezialeinheiten führte zu unterschiedlichen Verhältnissen in den Bundesländern (große Flächenstaaten im Verhältnis zu kleinen Flächenstaaten/Stadtstaaten).

Darüber hinaus sieht die Bundesrechtsanwaltskammer erhebliche Schwierigkeiten eines Zuständigkeitszuschnitts, der zielführend ist. Eine Orientierung an der wirtschaftlichen Bedeutung („Streitwert“) ist der Verwaltungsgerichtsordnung fremd. Handelt es sich um Rechtsgebiete, deren Streitigkeiten im Wesentlichen um Rechtsfragen kreisen (Gewerbeordnung, Handwerksrecht, Gaststättenrecht, aber auch das Subventions- und Kammerrecht) ist der Vorteil einer speziellen Wirtschaftskammer gegenüber einer herkömmlichen Kammer nicht recht ersichtlich. Eine Festlegung auf alle Verfahren der Raumordnung, der Landesplanung, des Bauplanungs-, Bauordnungs- und Städtebauförderungsrechts sowie des Planfeststellungsverfahrens erscheint keine „Beschränkung“, die im Verhältnis zum jetzigen Zustand größere Spezialisierungsmöglichkeiten eröffnete oder Beschleunigungen ermöglichte. Alle diese Verfahren sind darüber hinaus häufig mit umweltrechtlichen Aspekten verbunden. Eine Zuständigkeit etwa auf Verfahren nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) erscheint nach der zwischenzeitlich weiten Fassung ebenfalls kaum einen „Spezialisierungseffekt“ zu bedeuten. Eine Zweiteilung zwischen Verfahren mit und ohne Öffentlichkeitsbeteiligung in derselben Rechtsmaterie erscheint ebenfalls künstlich, da die materiellen Fragen zum Beispiel im Immissionsschutzrecht unabhängig davon sind, ob das Verfahren mit oder ohne Öffentlichkeitsbeteiligung geführt wird oder geführt werden muss.

Die Bundesrechtsanwaltskammer spricht sich gegen eine gesetzliche (auch wenn nur als „Soll“-Vorschrift gedachte) Regelung“ zur Einführung gesonderter Wirtschafts- und Planungsspruchkörper aus.

1.2 Erweiterung und Vereinfachung der erstinstanzlichen Zuständigkeiten der Oberverwaltungsgerichte, Verwaltungsgerichtshöfe und ggf. des Bundesverwaltungsgerichts

1.2.1 Regelungsvorschlag der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe diskutiert im Wesentlichen zwei unterschiedliche Änderungs-/Ergänzungsvorschläge für § 48 VwGO (erstinstanzliche Zuständigkeit des OVG/VGH). Der eine Vorschlag sieht eine punktuelle Erweiterung der erstinstanzlichen Zuständigkeiten vor. Der andere Vorschlag will die Zuständigkeit insgesamt auf alle Planfeststellungsverfahren erweitern. Von den Änderungen verspricht man sich eine Beschleunigung durch „Professionalisierung“ der Verfahren, die eher bei den Obergerichten denn in der ersten Instanz gesehen wird. Eine Erweiterung der erstinstanzlichen Zuständigkeiten des Bundesverwaltungsgerichts wird kritisch bewertet.

1.2.2 Stellungnahme und Regelungsvorschlag der Bundesrechtsanwaltskammer

1.2.2.1 Die Bundesrechtsanwaltskammer weist darauf hin, dass § 48 VwGO Ausnahmecharakter hat. Die Erweiterung der erstinstanzlichen Zuständigkeiten der OVG/VGH bedarf deshalb einer besonderen Rechtfertigung. Die weit gehende Öffnung der erstinstanzlichen Zuständigkeit führte dazu, dass der Regelfall eines dreistufigen Instanzenzugs im Anlagenzulassungsrecht zur Ausnahme wird. Die Bundesrechtsanwaltskammer sieht keine ausreichende Rechtfertigung und Notwendigkeit einen solchen „Systemwandel“ zu Lasten des Rechtsschutzsuchenden weiter auszubauen. Die bereits in der Vergangenheit zahlreichen Änderungen der Verfahrens- und Prozessregeln in diese Richtung haben die angestrebte Beschleunigungswirkung offensichtlich nicht im ausreichenden Maße erbracht.

1.2.2.2 Die Bundesrechtsanwaltskammer teilt die pauschale Kritik an der Eignung der Verwaltungsgerichte zur Führung von Großverfahren nicht. Es liegt in der Natur der (Laufbahn-)Dinge, dass Richter am OVG/VGH in der Regel erfahrener sind. Darüber hinaus gilt, dass die OVG/VGH (bisher) in der Regel auf erstinstanzlich bereits gut aufbereitete Sachverhalte zurückgreifen konnten und daher eine gestrafftere Verhandlungsführung nicht zwangsläufig an größerer (Fach-)Kompetenz liegt.

1.2.2.3 Die Bundesrechtsanwaltskammer kann daher eine einzelfallbezogene Erweiterung der erstinstanzlichen Zuständigkeiten der OVG/VGH für größere Häfen, Wasserkraftwerke und Untergroundspeicher nachvollziehen. Denn sie dürften Verfahren betreffen, die zahlenmäßig in der Praxis nicht häufig vorkommen werden.

1.2.2.4 Kritisch sieht die Bundesrechtsanwaltskammer die Erweiterung grundsätzlich auf alle straßenrechtliche Planfeststellungsverfahren.

1.2.2.5 Eine Erweiterung der erstinstanzlichen Zuständigkeiten der OVG/VGH für alle Planfeststellungsverfahren lehnt die Bundesrechtsanwaltskammer ab.

1.2.2.6 Abzulehnen ist auch die systemwidrige Zuweisung weiterer erstinstanzlicher Zuständigkeiten an das Bundesverwaltungsgericht. Es entspricht seiner Funktion und Stellung als Revisionsgericht, dass das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich nur eine Rechtsprüfung vornimmt.

1.2.2.7 **Die Bundesrechtsanwaltskammer unterstützt folgende Änderungen in § 48 Abs. 1 VwGO:**

„§ 48 Abs. 1

[...]

11. *Planfeststellungsverfahren für die Errichtung, die Erweiterung oder die Änderung von Häfen, die für Wasserfahrzeuge mit mehr als 1350 t Tragfähigkeit zugänglich sind*
12. *Planfeststellungsverfahren für die Errichtung oder die Änderung von Wasserkraftwerken mit einer elektrischen Nettoleistung von mehr als 100 Megawatt und*
13. *Planfeststellungsverfahren für Untergrundspeicheranlagen*

[...]“

1.3 Einführung eines konzentrierten Verfahrens

1.3.1 Regelungsvorschlag der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe diskutiert mit der Einführung eines neuen § 87 a VwGO einen gesetzlichen Rahmen zu schaffen für verfahrensleitende Anordnungen und (Ausschluss-)Fristen in einem strukturierten Verfahren. Der bisherige Vorschlag setzt das Einverständnis der Beteiligten hierfür voraus. Das Verfahren soll mehr Transparenz und schnellere Entscheidungen ermöglichen, weil der „Kampf ums letzte Wort“ (den letzten Schriftsatz) vermieden wird.

1.3.1.1 Stellungnahme und Regelungsvorschlag der Bundesrechtsanwaltskammer

a) Notwendigkeit?

Die Bundesrechtsanwaltskammer weist darauf hin, dass sich gute und im Ergebnis zügige Prozesse bereits jetzt durch entsprechende strukturierende verfahrensleitende Anordnungen des Gerichts/Berichterstatters auszeichnen (§ 86, §§ 87 ff. VwGO a.F.). Die Möglichkeiten bestehen also (mit Ausnahme noch weitreichender Ausschlussfristen) bereits jetzt. Es bleibt insoweit zu hoffen, dass eine neue gesetzliche Regelung, die als „Kann“-Vorschrift ausgestaltet ist, den erwünschten Akzeptanz- und Beschleunigungseffekt tatsächlich erbringen wird.

b) Ausschlussfrist

Kritisch sieht die Bundesrechtsanwaltskammer den Vorschlag einer „Abschlussfrist“ in der aktuellen Ausgestaltung (§ 87 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 VwGO n.F.). Wenn und soweit durch diesen Vortrag erstmalig neue Tatsachen eingeführt werden, muss den übrigen Beteiligten die Gelegenheit einer Stellungnahme bereits unter dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs eingeräumt werden. Eine Fristsetzung für diese Stellungnahme im Sinne einer Beibringungsfrist erscheint möglich.

c) Verspätungspräklusion

Ebenso skeptisch wird die Möglichkeit einer Präklusion von Tatsachenvorbringen gesehen, die unabhängig von einer tatsächlichen Verzögerung des Verfahrens erfolgt (siehe hierzu auch unten 2.2). Das Einverständnis der Beteiligten zum konzentrierten Verfahren kann die-

sen Vorrang einer abstrakten „Zeitschiene“ vor der materiellen Rechtmäßigkeit der Entscheidung nicht rechtfertigen. Darüber hinaus kann sich daraus kein Beschleunigungseffekt ergeben, denn die fehlende Verzögerung wäre gerade ein Zulassungsgrund für den formal verspäteten Vortrag.

d) Regelungsvorschläge

- (i) Den Vorschlag zur (klarstellenden) Neufassung des § 7 VwGO begrüßt die Bundesrechtsanwaltskammer.

Die Bundesrechtsanwaltskammer unterstützt die vorgeschlagene Neufassung des § 7 VwGO.

- (ii) Die Bundesrechtsanwaltskammer schlägt die im Folgenden hervorgehobenen Änderungen zum Vorschlag der Neuregelung des § 87 a VwGO vor (Rückgriff auf den aktuellen § 87 b Abs. 3 VwGO (a.F.) und Öffnung der Ausschlussfrist im Einzelfall):

„§ 87 a neu [konzentriertes Verfahren]

[...]

- (4) ***Fristen nach Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 und 3 können mit ausschließender Wirkung gesetzt werden. In diesem Fall gilt § 87 b Abs. 3 entsprechend. Soweit innerhalb der Abschlussfrist gemäß Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 erstmals neue Tatsachen vorgetragen, neue Dokumente vorgelegt oder neue Beweismittel benannt werden, ist den übrigen Beteiligten [alternativ: dem Berufungsführer] binnen einer zu bestimmenden Frist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.***

2. Stärkung und Verbesserung des Rechtsschutzes

2.1 Adhäsionsverfahren für öffentlich-rechtliche Ersatzansprüche

2.1.1 Regelungsvorschlag der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe nimmt die Diskussion eines Adhäsionsverfahrens für vermögensrechtliche Ansprüche auf. Vorgeschlagen wird durch Ergänzung des § 40 VwGO um einen neuen Absatz 3, den Betroffenen die Möglichkeit zu eröffnen, öffentlich-rechtliche Erstattungsansprüche (vermögensrechtliche Ansprüche), die im Zusammenhang mit dem zulässigerweise anhängigen Verwaltungsgerichtsverfahren stehen, in einem verbundenen Verfahren auch vor den Verwaltungsgerichten geltend zu machen. Ziel soll eine bürgerfreundliche und prozessökonomische Verfahrensgestaltung sein, weil Doppelprozesse erspart bleiben, die durch die zunächst notwendige Verfolgung verwaltungsgerichtlichen Primärschutzes und der anschließenden Geltendmachung vermögensrechtlicher Ansprüche vor den ordentlichen Gerichten zurzeit üblich seien.

2.1.2 Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer

Die Bundesrechtsanwaltskammer sieht, dass eine Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte für öffentlich-rechtliche Erstattungsansprüche (besser: vermögensrechtliche Ansprüche) zweck-

mäßig sein kann. Aus Sicht der Bundesrechtsanwaltskammer sollte die Diskussion über eine grundsätzliche Zuweisung dieser Verfahren an die Verwaltungsgerichte losgelöst von der jetzt geplanten Novelle in einem zweiten Schritt im Rahmen eines zweiten Gesetzespakets geführt werden. Dabei sieht die Bundesrechtsanwaltskammer die damit nicht zuletzt verfassungsrechtlichen Hürden dieser Diskussion. Mit einer grundsätzlichen Zuweisung zu den Verwaltungsgerichten könnten jedoch die mit dem jetzigen Vorschlag eines optionalen Adhäsionsverfahrens verbundenen Ziele bereits über die Klaghäufung ohne spezielle Verfahrensregelung erreicht werden. Auch Folgeänderungen (mit Blick auf unterschiedliche Rechtsmittelfähigkeit, Gerichtskosten, etc., s. u.) wären nicht erforderlich und begründeten keine neuen, zusätzlichen Rechtsunsicherheiten, da auf bekannte Instrumente zurückgegriffen wird.

Die Bundesrechtsanwaltskammer hat weiter Zweifel, dass Gründe der Prozessökonomie dafür sprechen, die grundsätzliche Diskussion hintanzustellen und („nur“) über die Einfügung eines Adhäsionsverfahrens zu sprechen. Dies aus folgenden Gründen:

- Doppelprozesse im Verhältnis zwischen der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der ordentlichen Gerichtsbarkeit werden nicht vermieden, wenn der Kläger bis zum Schluss der mündlichen Verhandlung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren die Möglichkeit hat, die Adhäsionsklage zurückzunehmen und anschließend vor den ordentlichen Gerichten zu verfolgen. Notwendig wäre – entsprechend dem Vorschlag des Landes Schleswig-Holstein –, dass nach Ausübung des Wahlrechts zugunsten des Verwaltungsrechtswegs der Zivilrechtsweg dauerhaft ausgeschlossen ist.
- Eine Verfahrensbeschleunigung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren und die Vermeidung einer Konstellation, dass zwei Klagerfahren im Verwaltungsrechtsweg hintereinander geführt werden („Rechtsweg interner Doppelprozess“) kann nur dann vermieden werden, wenn die Adhäsionsklage spätestens mit der Klagbegründung erhoben werden muss und nicht bis zum Abschluss der mündlichen Verhandlung.
- Es ist weiter notwendig zu klären und entsprechend zu regeln, wie sich die beiden Verfahrensteile/Klagen zueinander verhalten. Denn dies hat Konsequenzen, wenn hinsichtlich des verwaltungsrechtlichen Teils Spruchreife besteht und/oder insoweit ein (Teil-)Urteil in die zweite Instanz geführt werden soll.
- Eine Reduzierung der Gerichtskosten erscheint nach der bisherigen Ausgestaltung des Regelungsvorschlages nicht gegeben. Denn danach handelt es sich um zwei Klagen und entsprechend wären Gerichtskosten für beide Verfahrensteile zu erheben; sollten für beide Verfahrensteile einheitliche Gerichtskosten erhoben werden, bedarf es einer ergänzenden Regelung.

Die Bundesrechtsanwaltskammer empfiehlt zu prüfen, ob statt der Einführung eines Adhäsionsverfahrens (erneut) geprüft wird, vermögensrechtliche Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen insgesamt der Verwaltungsgerichtsbarkeit zuzuordnen (zweites Gesetzgebungspaket).

2.1.3 Regelungsvorschlag der Bundesrechtsanwaltskammer

Wenn die Einführung des Adhäsionsverfahrens aktuell weiter verfolgt wird, dann sollten die diskutierten Ergänzungen der VwGO folgende Regelungen umfassen:

- **Ausschluss des Zivilrechtswegs nach Rechtshängigkeit der Adhäsionsklage**

- **Erhebung der Adhäsionsklage zwingend bis zur Klagbegründung**
- **Klarstellende Regelungen zum Verhältnis der beiden „Verfahrensteile“/Klagen zueinander:**
 - **mit Blick auf Rechtsmittelverfahren**
 - **mit Blick auf Gerichtskosten**

2.2 Beschränkung des Prozessstoffes (innerprozessuale Präklusion)

2.2.1 Regelungsvorschlag der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe diskutiert die Beschränkung des Prozessstoffes (innerprozessuale Präklusion) zum einen durch Änderungen betreffend die Regelungen zum verspäteten Vortrag im Rahmen des geltenden § 87 b VwGO, zum anderen mit Blick auf die Notwendigkeit, eine Klagbegründungsfrist mit Ausschlussfristen grundsätzlich gesetzlich zu regeln.

2.2.2 Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer

Die Bundesrechtsanwaltskammer sieht keinen Grund, verspäteten Vortrag, der nicht zu einer verzögerten Erledigung des Rechtsstreits führt, auszuschließen (siehe oben, 1.3). Die mit dem Vorschlag der Arbeitsgruppe diskutierte Änderung, die Zurückweisung des verspäteten Vortrags tatbestandlich auszuschließen, wenn sie nicht genügend entschuldigt ist, unterscheidet sich im Ergebnis nicht von der aktuellen Regelung, dass ein Ausschluss angenommen wird, solange die Verspätung nicht ausreichend entschuldigt wird. Eine Änderung ist daher nicht erforderlich. Dies gilt insbesondere deshalb, weil nach der geltenden Regelung das Gericht schon jetzt die Glaubhaftmachung fordern kann.

Die Bundesrechtsanwaltskammer teilt die Auffassung, dass ein Verzicht auf die Belehrung der Folgen verspäteten Vortrags nicht möglich ist, da jedenfalls erstinstanzlich grundsätzlich keine anwaltliche Vertretung erforderlich ist.

Ebenso teilt die Bundesrechtsanwaltskammer die Auffassung, dass keine gesetzliche Klagbegründungsfrist entsprechend der (Ausnahme-)Regelung in § 6 UmwRG eingeführt werden sollte. Das Gericht hat bereits jetzt die Möglichkeit, entsprechende Fristen im Einzelfall gemäß § 87 b VwGO zu setzen; sie sollen im Rahmen des diskutierten konzentrierten Verfahrens grundsätzlich durch das Gericht gesetzt werden (vgl. oben, 1.3).

Die Bundesrechtsanwaltskammer empfiehlt, § 87 b VwGO nicht zu ändern.

2.3 Reform des Rechtsmittelrechts

2.3.1 Diskussion der Rechtsmittelreform

Seit längerem wird insbesondere in der Richterschaft und in der Anwaltschaft eine Überprüfung der vor mittlerweile 20 Jahren durchgeführten umfassenden Rechtsmittelreform diskutiert. Im Vordergrund stehen das Berufungs(zulassungs)recht, Einzelaspekte des Revisionsverfahrens und eine mögliche Zulassungsbeschwerde in Eilverfahren zum Bundesverwaltungsgericht. Hintergrund sind unter anderem die Feststellungen, dass die Zulassungspraxis in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich ist. Damit sind die Möglichkeiten einer

(vollständigen) zweistufigen Überprüfung und die Eröffnung eines Zugangs zum Bundesverwaltungsgericht nicht bundeseinheitlich. Das Bundesverwaltungsgericht kann mittels entsprechender Revisions(zulassungs)verfahren nicht im ausreichendem Maße zur Vereinheitlichung der Rechtsanwendung beitragen. Dies gilt auch für bestimmte Rechtsmaterien, die tatsächlich nur in Eilverfahren verhandelt werden. Das Bundesverwaltungsgericht wird „ausgetrocknet“ und mit zentralen Rechtsauslegungsfragen nicht (mehr) befasst. Gleichzeitig kann der vor gut 20 Jahren erhoffte Entlastungs- und Beschleunigungseffekt nicht nachhaltig festgestellt werden. Schließlich führen übersteigerte Darlegungsanforderungen im Berufungszulassungsrecht insbesondere aus Sicht der Anwaltschaft häufig zu einer Vernachlässigung der inhaltlichen Berufungswürdigkeit des jeweiligen Falles.

2.3.2 Stellungnahme und Regelungsvorschläge der Bundesrechtsanwaltskammer

2.3.2.1 Berufungsrecht

a) Abschaffung der Zulassungsberufung

Die Bundesrechtsanwaltskammer schlägt seit langem die Abschaffung der Berufungszulassung vor. Sie begrüßt den aktuellen Vorstoß der Arbeitsgruppe daher sehr.

Die Bundesrechtsanwaltskammer spricht sich ebenfalls für die Streichung des § 124 a VwGO (a.F.) aus.

b) Zurückweisung offensichtlich aussichtsloser Berufungsverfahren

Die Bundesrechtsanwaltskammer kann auch dem Regelungsvorschlag folgen, offensichtlich aussichtslose Berufungsverfahren durch Beschluss zurückzuweisen.

(i) Notwendigkeit einer Gesetzesneuregelung?

Die Bundesrechtsanwaltskammer weist auf § 130 a VwGO (a.F.) hin:

Das Oberverwaltungsgericht kann über die Berufung durch Beschluss entscheiden, wenn es sie einstimmig für begründet oder einstimmig für unbegründet hält und eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich hält. § 125 Abs. 2 Satz 3 bis 5 gilt entsprechend.

Gegebenenfalls wäre diese Regelung bereits ausreichend, um den verfolgten Zweck zu erreichen.

(ii) Fristbestimmung

Die Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt im Beschleunigungsinteresse ausdrücklich die gesetzliche Vorgabe einer Frist für die entsprechende Zurückweisung.

(iii) Regelungsvorschläge der Bundesrechtsanwaltskammer

Die Bundesrechtsanwaltskammer unterstützt jedoch auch den Weg, eine neue Regelung zu schaffen.

(a) Anlehnung an § 522 ZPO

Aus Sicht der Bundesrechtsanwaltskammer bietet es sich an, hier den mit § 522 ZPO gewählten Ansatz in die VwGO zu übernehmen. Die aktuelle Fassung wurde zwischenzeitlich auch an verfassungsrechtlichen Bedenken insbesondere mit Blick auf das rechtliche Gehör gemessen.

Die Bundesrechtsanwaltskammer schlägt daher vor:

„§ 125 VwGO (n.F.)

(1) [unverändert]

(2) Die Berufung ist zu verwerfen, wenn sie unzulässig ist.

(3) Die Berufung soll innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der Berufungsbegründung verworfen werden, wenn

- 1. das Oberverwaltungsgericht auf der Grundlage des angefochtenen Urteils und der Berufungsbegründung davon überzeugt ist, dass die Berufung offensichtlich keine Aussicht auf Erfolg hat,**
- 2. keiner der Gründe vorliegt, aus denen die Revision gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 oder 2 zuzulassen wäre,**
- 3. die Fortbildung des Rechts oder die Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung eine Entscheidung des Berufungsgerichts nicht erfordert und**
- 4. eine mündliche Verhandlung nicht geboten ist.**

Das Oberverwaltungsgericht hat zuvor die Beteiligten auf die beabsichtigte Zurückweisung der Berufung und die Gründe hierfür hinzuweisen und den Berufungsführer binnen einer zu bestimmenden Frist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

(4) Die Entscheidung nach Abs. 2 oder 3 ergeht durch Beschluss. Der Beschluss ist kurz zu begründen, soweit die Gründe für die Zurückweisung nicht bereits in dem Hinweis nach Abs. 3 Satz 2 enthalten sind. Ein anfechtbarer Beschluss hat darüber hinaus eine Bezugnahme auf die tatsächlichen Feststellungen im angefochtenen Urteil mit Darstellung etwaiger Änderungen oder Ergänzungen zu enthalten. Gegen den Beschluss steht den Beteiligten das Rechtsmittel zu, das zulässig wäre, wenn das Gericht durch Urteil entschieden hätte. Die Beteiligten sind über dieses Rechtsmittel zu belehren.

(b) Hilfsweise: Modifikationen des Regelungsvorschlags der Arbeitsgruppe

Mit Blick auf den Vorschlag der Arbeitsgruppe merkt die Bundesrechtsanwaltskammer unter dem Gesichtspunkt des rechtlichen Gehörs an, dass jedenfalls folgende Änderung vorgenommen werden sollte:

§ 125 Abs. 4 (n.F.):

Die Entscheidung nach Abs. 2 oder 3 ergeht durch Beschluss. Die Beteiligten sind auf die beabsichtigte Zurückweisung der Berufung und die Gründe hierfür hinzuweisen. Die Beteiligten sind vor dem Beschluss nach Satz 1 zu hören. Der Beschluss ist kurz zu begründen. Gegen den Beschluss steht den Beteiligten das Rechtsmittel zu, das zulässig wäre, wenn das Gericht durch Urteil entschieden hätte, die Beteiligten sind über dieses Rechtsmittel zu belehren.

(c) Klarstellung in § 128 VwGO

Zu § 128 VwGO (n.F.) regt die Bundesrechtsanwaltskammer an, den Halbsatz

„[...] soweit die Berufung nicht nach § 125 Abs. 3 verworfen wird [...]“

zu streichen. Der Einschub könnte dahingehend missverstanden werden, dass das Berufungsgericht, wenn es die Berufung nach § 125 Abs. 3 durch Beschluss verwerfen will, neu vorgebrachte Tatsachen und Beweismittel, die vom Berufungsführer in der Berufungsbegründung vorgetragen wurden, nicht mehr berücksichtigen darf.

2.3.2.2 Revisionsverfahren

a) Folgeänderungen in § 132 Abs. 1 VwGO

Die Bundesrechtsanwaltskammer weist darauf hin, dass bei Neuregelung des § 125 Abs. 3 und 4 VwGO eine klarstellende Folgeänderung in § 132 Abs. 1 VwGO erforderlich würde:

Gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts (§ 49 Nr. 1) und Beschlüsse nach § 47 Abs. 5 Satz 1 und § 125 Abs. 4 steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu [... unverändert].

b) Zusätzlicher Revisionsgrund

- (i) Um der auch von der Arbeitsgruppe beschriebenen Austrocknung des Bundesverwaltungsgerichts entgegen zu wirken, empfiehlt die Bundesrechtsanwaltskammer eine vorsichtige Lockerung der Zulassungsgründe im Sinne des § 132 Abs. 2 VwGO. Sie schlägt – auch in Anlehnung an die entsprechende Formulierung in § 522 ZPO – vor:

„§ 132 Abs. 2 VwGO (n.F.):

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

Bei Einführung dieser Ergänzung wären als Folgeänderungen sowohl § 125 Abs. 3 (n.F.) als auch § 134 Abs. 2 (a.F.) entsprechend zu ändern (Folgeänderungen).

- (ii) Die Schaffung eines weiteren Zulassungsgrundes zur Klärung grundsätzlich bedeutenderer Tatsachenfragen durch das Bundesverwaltungsgericht erscheint der Bundesrechtsanwaltskammer aktuell außerhalb des Asylverfahrensrechts nicht erforderlich.

c) Sprungrevision

Schließlich regt die Bundesrechtsanwaltskammer auch eine Änderung des § 134 VwGO (Sprungrevision) an. Das Rechtsmittel der Sprungrevision scheitert in vielen Fällen daran, dass der zukünftige Revisionsbeklagte der Einlegung der Sprungrevision nicht zustimmt. Die Bundesrechtsanwaltskammer schlägt daher vor, auf das Zustimmungserfordernis zur Einlegung der Sprungrevision der in der ersten Instanz obsiegenden Partei zu verzichten.

Die Bundesrechtsanwaltskammer schlägt folgende Fassung für § 134 Abs. 1 (n.F.) vor:

Gegen das Urteil eines Verwaltungsgerichts (§ 49 Nr. 2) steht den Beteiligten die Revision unter Übergehung der Berufungsinstanz zu, ~~wenn der Kläger und der Beklagte der Einlegung der Sprungrevision schriftlich zustimmen und wenn sie von dem Verwaltungsgericht im Urteil oder auf Antrag durch Beschluss zugelassen wird. Der Antrag ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils schriftlich zu stellen. Die Zustimmung zu der Einlegung der Sprungrevision ist dem Antrag oder, wenn die Revision im Urteil zugelassen ist, der Revisionschrift beizufügen.~~

2.3.3 Vorläufiger Rechtsschutz: Einführung einer Zulassungsbeschwerde zum Bundesverwaltungsgericht

2.3.3.1 Diskussion

Die Bundesrechtsanwaltskammer teilt die Einschätzung, dass in bestimmten Rechtsmaterien, wie insbesondere dem öffentlichen Dienstrecht, aufgrund der Verfahrensstruktur Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts faktisch ausgeschlossen sind, da die Verfahren (abschließend) im bisher ausschließlich zweizügig ausgestalteten Eilverfahren entschieden werden.

2.3.3.2 Stellungnahme und Regelungsvorschläge der Bundesrechtsanwaltskammer

Aus Sicht der Bundesrechtsanwaltskammer erscheint es schwierig, abschließende Rechtsbereiche zu benennen, in denen (ausnahmsweise) eine Zulassungsbeschwerde zum Bundesverwaltungsgericht möglich sein soll.

a) Zulassung ohne weitere Maßgaben

Die Bundesrechtsanwaltskammer schließt sich daher dem in der Arbeitsgruppe unter 3. diskutierten Vorschlag einer Zulassung ohne weitere Maßgaben an. Die Gesetzesbegründung sollte ausreichend deutlich machen, dass der Gesetzgeber hier den jeweiligen Oberverwaltungsgerichten/Verwaltungsgerichtshöfen vertraut, bei entsprechend grundsätzlichen Fragen eine entsprechende Zulassung auszusprechen.

Die Bundesrechtsanwaltskammer schließt sich folgendem Vorschlag an:

„§ 150 a VwGO

(1) Gegen die Beschlüsse des Oberverwaltungsgerichts in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nach den § 47 Abs. 6, §§ 80, 80 a und 123 steht den Be-

teiligten und den sonst von der Entscheidung Betroffenen die Rechtsbeschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zu, wenn das Oberverwaltungsgericht sie in dem Beschluss zugelassen hat.

(2) Die Rechtsbeschwerde ist nur zuzulassen, wenn die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 Nr. 1 oder 2 vorliegen. Das Bundesverwaltungsgericht ist an die Zulassung gebunden.

(3) § 137 Abs. 1 und 2, §§ 147, 149, 150 gelten entsprechend.“

Im Falle der Ergänzung des § 132 Abs. 2 VwGO um eine neue Nr. 4 wäre dies in Absatz 2 entsprechend zu ergänzen.

b) Evaluationsklausel

Weiter schlägt die Bundesrechtsanwaltskammer für diese Neufassung des § 150 a VwGO ausnahmsweise eine Evaluationsklausel und Befristung der Geltungsdauer auf fünf Jahre vor. Innerhalb dieser fünf Jahre soll überprüft werden, ob das Vertrauen in entsprechende Ermessensentscheidungen der Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe gerechtfertigt war oder doch über die Bildung von Fallgruppen nachzudenken ist, in denen grundsätzlich die Möglichkeit einer Rechtsbeschwerde zum Bundesverwaltungsgericht besteht.

* * *



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, AnwBl, 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 Verzögerungen 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.