



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.

* * *