



**5. November 2024**

## **Stellungnahme zum Eckpunktepapier über das Siebte Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze („VwGO-Novelle II“)**

Die Neue Richtervereinigung (NRV) betrachtet die mit dem aktuellen [Eckpunktepapier](#) (2024) beabsichtigten Änderungen der VwGO überwiegend kritisch. Die vorgeschlagenen Änderungen führen häufig nicht zu der beabsichtigten Verfahrensbeschleunigung und ihnen ist aus praktischer Sicht mit Skepsis zu begegnen. Stattdessen lassen sie Qualitätseinbußen in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung befürchten. Insgesamt entsteht der Eindruck, das Bundesministerium der Justiz wolle die Verwaltungsgerichtsbarkeit den Abläufen der ordentlichen Gerichtsbarkeit annähern. Dies wird der besonderen, über den Einzelfall hinausgehenden Bedeutung der Verwaltungsgerichtsbarkeit für die Kontrolle behördlichen Handelns nicht gerecht.

### **Zuständigkeiten**

#### **Einsatz von Proberichtern als Einzelrichter ohne Sperrfrist – § 6 Abs. 1 Satz 2 VwGO und § 76 Abs. 5 AsylG (Nr. 1)**

Die Streichung der Frist, binnen derer Proberichter:innen nicht als Einzelrichter:innen tätig werden dürfen, ist aus mehreren Gründen abzulehnen. Sie mag dem Wunsch nach schnelleren Verfahren entspringen, sinnvoll ist das aber nicht.

Nicht nur in „klassischen“ Rechtsgebieten ist eine Einarbeitung notwendig, um der besonderen Verantwortung der Verwaltungsgerichte, exekutive Entscheidungen zu überprüfen, gerecht zu werden. Nur so kann die Qualität verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung erhalten bleiben, die auch Maßstäbe für zukünftiges behördliches Handeln setzen soll.

Offensichtlich ist beabsichtigt, insbesondere Asylverfahren zu beschleunigen. Dass Proberichter:innen, in deren Ausbildung das Asylrecht üblicherweise nicht gelehrt wird, ohne jegliche Berufserfahrung in der Lage sind, Asylverfahren mit der notwendigen Sach- und Rechtskenntnis qualitätsgerecht und effektiv zu erledigen, ist eine praxisfremde Erwartung.

---

#### **Sprecherin und Sprecher der Fachgruppe:**

**Katrin Kohoutek**, Verwaltungsgericht Stade, [katrin.kohoutek@neuerichter.de](mailto:katrin.kohoutek@neuerichter.de)

**Bijan Riazi**, Oberverwaltungsgericht Münster, [bijan.riazi@neuerichter.de](mailto:bijan.riazi@neuerichter.de)

Neue Richtervereinigung e.V. | Greifswalder Str. 4 | 10405 Berlin | tel 030-4202 2349 | mobil 0176 567 996 48 | mail [bb@neuerichter.de](mailto:bb@neuerichter.de)

**[www.neuerichter.de](http://www.neuerichter.de)**

Abgesehen von der komplexen Einarbeitung in die Gegebenheiten des Herkunftslandes bringen die im Asylverfahren betroffenen Rechtsgüter eine überaus hohe Verantwortung für die zuständigen Richter:innen mit sich. Dieser Verantwortung gerecht zu werden, verlangt eine entsprechende Berufserfahrung. Zu den für Berufseinsteiger:innen neuen Aufgaben der Sitzungsleitung, den prozessualen Besonderheiten nach dem AsylG sowie der anspruchsvollen mittelbaren Parteianhörung mittels Dolmetscher:innen tritt nicht selten emotional enorm beanspruchender Sachvortrag rund um Flucht, Folter, Verlust und Trauer. Die angemessene Bearbeitung asylrechtlicher Verfahren gehört zu den prozessual sowie menschlich anspruchsvollsten Tätigkeiten an den Verwaltungsgerichten. Darüber hinaus wird das Asylrecht insbesondere durch das Unionsrecht geprägt und unterliegt einem stetigen Wandel, wie die jüngst beschlossenen GEAS-Verordnungen und die vorliegenden Entwürfe zur Anpassung nationalen Rechts gerade wieder exemplarisch zeigen. Hinzu kommt, dass nicht nur die übergeordnete nationale Rechtsprechung, sondern auch die des EuGH und des EGMRs im Blick zu behalten ist. Zugleich besteht gerade hier die Gefahr, dass Verfahrensfehler oder solche in der Rechtsanwendung in der zweiten Instanz nicht mehr behoben werden können, weil der Rechtsmittelzugang im Asylrecht äußerst begrenzt ist.

Um sowohl der allgemeinen Verantwortung als Verwaltungsrichter:in als auch der speziellen Materie des Asylrechts gerecht zu werden, wäre es eher angezeigt, die Jahresfrist des § 6 Abs. 1 Satz 2 VwGO und die Sechs-Monats-Frist des § 76 Abs. 5 AsylG gegeneinander auszutauschen. Dies hätte tatsächlich einen beschleunigenden Effekt, da die erfahreneren Kammermitglieder früher von der Mitwirkung an allgemeinen, minder anspruchsvollen Verfahren entlastet würden. Als Kompromiss vorstellbar wäre wenigstens eine Angleichung beider Fristen auf neun Monate. Um Berufseinsteiger:innen schnell in die Lage zu versetzen, Verfahren effektiv zu bearbeiten, ist eine gute Einarbeitung wesentlich hilfreicher, als von Anfang an auf eine hohe Erledigungsleistung auf Kosten der Qualität zu setzen.

### **Originärer Einzelrichter in Asylhauptsacheverfahren – § 76 Abs. 1 bis 3 AsylG (Nr. 2)**

Vor diesem Hintergrund ist auch die Einführung eines originären Einzelrichters im Asylhauptsacheverfahren kritisch zu sehen. Das Spruchkörperprinzip prägt die Verwaltungsgerichtsbarkeit. § 6 Abs. 1 Satz 1 VwGO sieht die Kammer nur dann nicht als zuständig an, wenn die Rechtssache in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht einfach gelagert ist. Die vorgeschlagene Änderung für das asylrechtliche Gerichtsverfahren mag zwar die derzeit häufige Praxis abbilden; dies bedeutet aber nicht, dass diese – dem Druck der Verfahrenszahlen geschuldete – Praxis tatsächlich in jedem Fall mit dem Gesetz vereinbar ist. Die Erforderlichkeit eines Kammerbeschlusses für eine Übertragung auf den Einzelrichter sensibilisiert die Beteiligten für die Bedeutung des Kammerprinzips; dies sollte nicht leichtfertig aufgegeben werden. Einer etwaigen Überlastung der Asylkammern sollte viel eher durch die Schaffung zusätzlicher Stellen im richterlichen und nichtrichterlichen Dienst begegnet werden. Im Übrigen ist eine Rückübertragung auf die Kammer jedenfalls immer schon dann geboten, wenn eine Abweichung von der Kammerrechtsprechung geplant ist, um die Vorhersehbarkeit der gerichtlichen Entscheidung zu erhalten.

**Fakultativer Einzelrichter an den Obergerichten – § 9 Abs. 4 VwGO (Nr. 3)**

Auch die beabsichtigte Änderung des § 9 Abs. 4 VwGO und die damit einhergehende Ausweitung des fakultativen Einzelrichters wirft die Frage auf, warum noch weiter vom Spruchkörperprinzip abgewichen werden soll. Dies gilt insbesondere deshalb, weil die erstinstanzliche Zuständigkeit der Obergerichte weiter zunehmen soll, die Kontrolldichte staatlicher Entscheidungen dadurch aber zugleich weiter eingeschränkt wird. Da den Obergerichten auch die Vereinheitlichung der Rechtsprechung überantwortet ist, dürfte ein:e Einzelrichter:in, der/die sich allein einarbeiten muss, nicht unbedingt schneller entscheiden als ein Spruchkörper, in dem das Wissen Mehrerer zusammenkommt. In geeigneten Fällen können die jeweiligen Berichterstatter:innen bereits jetzt mit Zustimmung der Beteiligten anstelle des Senats entscheiden (§ 125 Abs. 1 i. V. m. § 87a Abs. 2 und 3 VwGO).

**Sämtliche Planfeststellungsverfahren erstinstanzlich bei den Obergerichten konzentrieren (soweit keine erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG gegeben ist) – § 48 Abs. 1 Satz 1 VwGO (Nr. 4)**

Möglicherweise könnte dieser Vorschlag zu einer Entlastung der Verwaltungsgerichte führen. Die Logik einer Beschleunigung des Verfahrens durch Streichung einer Instanz will jedoch nicht überzeugen. Vielmehr werden dadurch bei gleichzeitig erhöhter Prüfungsdichte zusätzliche Kräfte an den Obergerichten gebunden. Hilfreicher wäre auch hier, die Verwaltungsgerichte mit ausreichend Personal auszustatten, um schon in der ersten Instanz eine angemessene Durchdringung des Sach- und Streitstoffs zu ermöglichen. Die Antwort auf komplizierte Rechtsfragen kann nicht in der Verkürzung des Instanzenzuges liegen, sondern in der Änderung des materiellen Rechts und einer guten Personalausstattung der Gerichte.

**Ergänzung der Kataloge der erstinstanzlichen Zuständigkeiten der Obergerichte und des BVerwG um bislang nur in Fachgesetzen normierte Zuständigkeiten – § 48 Abs. 1 und 2 VwGO sowie § 50 Abs. 1 VwGO (Nr. 7)**

Dieser Vorschlag dient der Rechtsvereinheitlichung und der Schaffung einer besseren Übersichtlichkeit; ihm ist uneingeschränkt zuzustimmen.

**Zuständigkeitskonzentration auf Vorsitzende in § 85 Satz 1 VwGO (Klagezustellung) streichen (Nr. 8)**

Die beabsichtigte Änderung von § 85 VwGO wird der Rolle der/des Vorsitzenden in der Kammer bzw. dem Senat nicht gerecht. Im Gegensatz zu den Berichterstatter:innen sieht die/die Vorsitzende sämtliche Verfahren, stellt sicher, dass die Verfahren im Spruchkörper einheitlich geführt werden und prüft die Zuständigkeit für sämtliche eingehenden Verfahren. Diese Aufgaben auf die Berichterstatter:innen zu übertragen wird zu mehr Abstimmungsaufwand und damit innerhalb des Spruchkörpers zu einem Effizienzverlust führen.

### **Verweisungsbeschlüsse wegen örtlicher Unzuständigkeit des angerufenen Gerichts durch den Vorsitzenden bzw. Berichterstatter – § 87a Abs. 1 VwGO (Nr. 9)**

Die Entscheidung über die Verweisung sollte nicht in den Katalog des § 87a Abs. 1 VwGO aufgenommen werden. Verweisungsbeschlüsse haben eine deutlich größere Tragweite als die anderen dort aufgeführten Entscheidungen. Der Beschluss über die Verweisung ist bindend, soweit er sich auf die örtliche oder sachliche Zuständigkeit bezieht (§ 83 VwGO i. V. m. § 17a Abs. 2 GVG) und bestimmt damit den gesetzlichen Richter. Daneben ist erneut die beabsichtigte Beschleunigungswirkung nicht ersichtlich: Einfache Verweisungsbeschlüsse binden nur wenig Zeit im Spruchkörper; hingegen dürfte bei einer Berichterstatterzuständigkeit die Kammer ohnehin wenigstens informell eingebunden werden, wenn der Verweisungsbeschluss rechtlich komplex ist.

## **Rechtsmittelrecht**

### **Erweiterung des Rechtsmittelzulassungsgrundes der Divergenz – § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO und § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO (Nr. 11)**

Eine Übernahme der Regelungen aus ZPO und FGO wird jedenfalls für die Berufungsinstanz abgelehnt. Einerseits sind diese Regelungen unklar formuliert; zwischen den Obergerichten streitige Auslegungsfragen mit entsprechender Verfahrensverlängerung dürften die Folge sein. Andererseits kann der Vorschlag allenfalls für die Revisionsinstanz am BVerwG Sinn ergeben: Die Obergerichte können Rechtsprechung naturgemäß nur zum Landesrecht vereinheitlichen. Unterscheidet sich die Rechtsprechung mehrerer Obergerichte zum Bundesrecht, müssten sie die Berufung zulassen, obwohl die Klärung der Rechtsfrage dem Bundesverwaltungsgericht obliegt. Damit würden mehr Berufungsverfahren produziert, die der Fortbildung des Rechts nicht dienlich sein können. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe aufeinander reagieren und ihre Rechtsprechung dementsprechend mitunter aneinander anpassen. Insofern dürften sich Fragen der Divergenz häufig von selbst erledigen.

### **Zulassung von Berufung und Revision auch bei offensichtlich vorliegendem Zulassungsgrund – § 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO und § 133 Abs. 5 VwGO (Nr. 12)**

Die Fachgruppe unterstützt das hiermit verfolgte Anliegen, den Zugang zur Berufungsinstanz zu erleichtern, sieht aber praktische Probleme. So wird das Kriterium der „Offensichtlichkeit“ von den einzelnen Richter:innen am Obergericht je nach Vorkenntnis und Erfahrung anders ausgelegt werden. Eindeutige Kriterien zur Ausfüllung dieses Tatbestandsmerkmals sind nicht ersichtlich. So ist nicht abgesichert, dass die Berufung tatsächlich in allen geeigneten Fällen auch zugelassen würde. Vor allem aber dürfte ein Zulassungsgrund der „Offensichtlichkeit“ praktisch zu einer Prüfung von Amts wegen führen, sodass das dem Zulassungsrecht immanente Darlegungsgebot und die Begründungsfrist obsolet würden. Es ist zwar zu begrüßen, dass Obergerichten der Zugriff auf Verfahren erleichtert werden soll, wenn

Zulassungsgründe tatsächlich vorliegen. Doch ist es den Obergerichten bereits jetzt möglich, den Beteiligtenvortrag angemessen auszulegen, um Rechtsschutz zu gewährleisten. Eine restriktive Handhabung des Zulassungsrechts wird nicht zuletzt Folge personeller Überlastung sein.

### **Wegfall der Berufungsbegründungspflicht bei einer Zulassung wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils – § 124a Abs. 6 VwGO (Nr. 13)**

Die derzeit in Aussicht gestellte Änderung ist abzulehnen. Sie zementiert erneut die prozessuale Ungleichbehandlung der Asylverfahren im Vergleich zu den „klassischen“ Verfahren, weil es im Asylrecht den Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel nicht gibt (§ 78 Abs. 3 AsylG). Sinnvoller und einem auf die Rechtsprechungsqualität bedachten Rechtsstaat würdig wäre es, endlich diese Unterscheidung im Zulassungsrecht aufzugeben und genügend Personal für die Bearbeitung der derzeit und zukünftig anhängigen Verfahren vorzuhalten. Sollte an der hier kritisierten grundsätzlichen Differenzierung festgehalten werden, käme allenfalls in Betracht, dass die einen Berufungsantrag enthaltende Berufungsschrift zur Begründung auf den Vortrag im Zulassungsverfahren verweisen kann.

### **Aufhebung und Zurückverweisung durch die Obergerichte bereits im Berufungszulassungsverfahren – § 124a Abs. 7 VwGO-E (Nr. 14)**

Die Fachgruppe begrüßt diesen Vorschlag als sinnvolle Beschleunigungsmaßnahme.

### **Einlegen von nicht abhilfefähigen Rechtsmitteln direkt beim Rechtsmittelgericht (Nr. 15)**

Der Vorschlag ist abzulehnen, da er keinen Beschleunigungseffekt entfalten wird. Im Eilverfahren ist es nach § 147 Abs. 2 VwGO bereits jetzt möglich, die Beschwerde direkt beim Obergericht einzulegen. Andere Rechtsmittel können das Obergericht bzw. das BVerwG zwar schneller erreichen, doch ist damit wenig gewonnen, wenn die erforderlichen Akten bei der Vorinstanz erst noch angefordert werden müssen. Hierdurch würden ganz im Gegenteil unnötig weitere Kapazitäten gebunden.

## **Einstweiliger Rechtsschutz**

### **Kodifizierung von sog. Hängebeschlüssen im vorläufigen Rechtsschutz und Ausschluss ihrer Beschwerdefähigkeit (Nr. 16)**

Dass der sog. „Hängebeschluss“ kodifiziert werden soll, ist zu begrüßen. Allerdings ist der Ausschluss der Beschwerdefähigkeit differenzierter zu betrachten und kann gerade in Fällen mit Drittbezug zu ernsthaften Rechtsschutzverkürzungen führen. Insofern ist eine inhaltliche Stellungnahme erst möglich, wenn die genaue gesetzliche Ausgestaltung bekannt ist.

**Systematisierung von Regelungen des einstweiligen Rechtsschutzes: Neufassung des § 123 Abs. 4 und 5 VwGO und Klarstellung Rechtsgrundverweisung in § 80a Abs. 3 Satz 2 VwGO (Nr. 17 und 18)**

Beide Eckpunkte erscheinen prinzipiell sinnvoll, bedürfen aber zunächst einer konkreten Formulierung, um inhaltlich Stellung nehmen zu können.

**Anordnung einer Sicherheitsleistung oder von Auflagen auch bei ablehnenden Eilbeschlüssen möglich – Änderung des § 80 Abs. 5 Satz 4 VwGO (Nr. 19)**

Gleiches gilt für diesen Eckpunkt. Außerdem stellt sich die Frage, ob der dank einer gerichtlichen Auflage obsiegenden Behörde nicht wenigstens ein Teil der Kosten auferlegt werden sollte.

***Vollstreckungsrecht*****Reform der §§ 167 ff. VwGO, soweit sie die Vollstreckung gegen Hoheitsträger betreffen (Nr. 20)**

Der Vorschlag ist aus den im Eckpunktepapier genannten Gründen zu begrüßen.

**Sonstiges****Querulanzbewältigung durch Anordnung einer Gerichtskostenvorauszahlung im Missbrauchsfall – § 85a VwGO-E (Nr. 21)**

Der Vorschlag übersieht die Regelung des § 90 Abs. 1 VwGO, nach der die Streitsache – anders als im Zivilprozess – durch Erhebung der Klage bereits rechtshängig wird. Zudem würde eine entsprechende Regelung dem prinzipiell gewollt niedrighschwelligem Rechtsschutz durch Verwaltungsgerichte zuwiderlaufen. Ein praktischer Nutzen in Form der Entlastung von einer Auseinandersetzung mit schwierigen Beteiligten ist zudem fraglich.

**Ergänzung des § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO – Pflicht zur Vorlage von Akten durch Behörden kann auch durch Bereitstellung in einer Cloud erfüllt werden (Nr. 28)**

Der Vorschlag ist abzulehnen. Er macht den zweiten Schritt vor dem ersten. Angesichts der Vielzahl von Behörden mit sehr unterschiedlichen Arten der elektronischen Aktenführung sollte zunächst die Umsetzung des neu eingeführten § 55b Abs. 7 VwGO abgewartet werden. Erst wenn bundesweit sämtliche Behörden vollständig auf eine sichere und praxistaugliche elektronische Aktenführung umgestellt haben, kann ergänzend eine Bereitstellung der – einheitlichen – Datensätze in einer Cloud erwogen werden.