

Per E-Mail

Frau Ri'inOVG Dr. Karoline Bülow

Vorsitzende des BDVR

Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze

Sehr geehrte Frau Dr. Bülow, liebe Karoline,

der Vorstand des Verbandes der Niedersächsischen Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter e.V. (VNVR) möchte die Gelegenheit nutzen, sich zu dem Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze zu äußern. Der Referentenentwurf wurde an die Mitglieder des Verbandes in den Verwaltungsgerichten und dem Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht weitergeleitet. Die folgenden Ausführungen beruhen auf den Rückmeldungen der Kolleginnen und Kollegen, die sich mit dem Entwurf befasst und rege beteiligt haben. Vorweggeschickt sei, dass der VNVR das Vorhaben der Bundesregierung begrüßt, verwaltungsgerichtliche Verfahren durch Gesetzeskorrekturen effektiver zu gestalten, hierdurch die Verwaltungsgerichte zu entlasten und die Verfahren zu beschleunigen. Angesichts der sehr hohen Belastung mit neu eingehenden sowie mit Bestandsverfahren ist jedoch zu betonen, dass eine nachhaltige Beschleunigung der verwaltungsgerichtlichen Verfahren nur durch eine personelle Aufstockung der Verwaltungsgerichte auf allen Ebenen erreicht werden kann.

I. Zu Artikel 1: Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

Zu Nr. 2: Änderung von § 6 VwGO – Einsatz von Proberichter/innen als Einzelrichter/innen

Die Verkürzung der sog. Sperrfrist für Proberichter/innen auf sechs Monate wird überwiegend begrüßt. Insbesondere wird eine Differenzierung in der bisherigen Form zwischen Verfahren allgemeiner Art (Einsatz als Einzelrichter/in erst nach einem Jahr) und Asylverfahren (Einsatz als Einzelrichter/in nach sechs Monaten) unter Berücksichtigung der wachsenden Komplexität von Asylverfahren nicht mehr als angemessen erachtet. Dagegen können auch allgemeine Verfahren einfach gelagert sein; so ist kaum nachvollziehbar, dass etwa in Fällen einer unzulässigen Klage eine Kammerentscheidung nötig ist (oder aber die Sache im Proberichterdezernat liegen bleibt). Die Notwendigkeit, in solchen Fällen um das Einverständnis der Beteiligten mit einer Entscheidung durch die/den Berichterstatter/in bitten zu müssen, wird von den betroffenen Proberichter/innen oft als Bevormundung empfunden. Von einer Unterschreitung der vorgesehenen sechs Monate sollte jedoch (auch in Zukunft) dringend abgesehen werden, da gerade innerhalb der ersten sechs Monate eine wichtige Anbindung der jungen Kolleginnen und Kollegen an die Kammer erfolgt, wodurch das Kammerprinzip erhalten und gestärkt wird.

Vereinzelt wird über den Entwurf hinausgehend vorgeschlagen, in asylrechtlichen Hauptsacheverfahren – so wie bereits in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes – die/den obligatorischen Einzelrichter/in einzuführen. Hierfür wäre eine Anpassung des § 76 Abs. 1 AsylG erforderlich, der aktuell vorsieht, dass die Kammer in der Regel in Streitigkeiten nach dem AsylG den Rechtsstreit einem ihrer Mitglieder als Einzelrichter/in zur Entscheidung übertragen soll, wenn nicht die Sache besondere Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist oder die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat. Da in der Praxis die weit überwiegende Anzahl von Verfahren vom Spruchkörper auf die/den Einzelrichter/in übertragen wird, könnte hierdurch ein gewisser Aufwand vermieden werden. Auswirkungen auf die Sperrfrist von Proberichter/innen sollte dies jedoch – wie bereits geschildert – nicht haben.

Zu Nr. 3: Änderung von § 9 Abs. 4 VwGO – Einzelrichterübertragung beim OVG

Die nunmehr vorgesehene allgemeine Möglichkeit der Übertragung von Verfahren auf die/den Einzelrichter/in beim Oberverwaltungsgericht wird begrüßt. Die Ausnahme für Normenkontrollanträge in § 9 Abs. 4 Satz 3 VwGO-E wird teilweise als zu weitreichend empfunden (z. B. ist bei offensichtlicher Unzulässigkeit nicht nachvollziehbar, warum weiterhin zwingend der gesamte Spruchkörper entscheiden soll). Auch wird kritisiert, dass die Reichweite der Ausnahme mit Blick auf § 7 Abs. 2 Satz 2 UmwRG unklar bleibe. Nach § 7 Abs. 2 Satz 2 UmwRG ist auf bestimmte Klagen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz § 47 VwGO entsprechend

anzuwenden. Ob auch insoweit der Ausschlussgrund nach § 9 Abs. 4 Satz 3 VwGO-E greifen soll, ist nicht eindeutig.

Zu Nr. 9: Änderung von § 48 VwGO – erstinstanzliche Zuständigkeit des OVG

Der Entwurf regelt in § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 17 VwGO, dass sämtliche Planfeststellungsverfahren (außer diejenigen, die in die sachliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts fallen) vom Oberverwaltungsgericht entschieden werden sollen, und zwar nach Satz 2 der Vorschrift auch solche Streitigkeiten über Genehmigungen, die anstelle einer Planfeststellung erteilt werden. In systematischer Hinsicht erschließt sich nicht, warum zunächst in den vorstehenden Ziffern noch konkrete Planfeststellungsverfahren explizit aufgeführt werden, nur um dann unter Nr. 17 (laut Begründung als Auffangregelung) die Planfeststellungsverfahren für alle sonstigen Vorhaben zu fassen.

Die Neuregelung hätte zur Folge, dass künftig praktisch alle wasserrechtlichen Genehmigungsverfahren (auch der kleine Gartenteich, Entwässerungsgräben und Straßenseitengräben) erstinstanzlich in die Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts fielen, da hier stets ein Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung zu erteilen ist. Will z. B. ein Anwohner in dem Entwässerungsgraben hinter seinem Haus eine Uferbefestigung anlegen, den Graben auf 20 m verrohren oder einen Teil zuschütten, handelt es sich jeweils um die Änderung eines Gewässers, sodass eine Plangenehmigung nach §§ 67, 68 WHG nötig ist. Es ist nicht angezeigt, dass in solchen Fällen das Oberverwaltungsgericht erstinstanzlich tätig wird, zumal diese Streitigkeiten bisher regelmäßig in der ersten Instanz erfolgreich zum Abschluss gebracht werden konnten und gar nicht mehr in die zweite Instanz gelangten. Die gesamte örtliche Kompetenz der Verwaltungsgerichte – insbesondere die bestehenden Ortskenntnisse, die Kenntnisse über regionale Besonderheiten sowie die guten Verbindungen zu den entscheidenden örtlichen Behörden (untere Wasserbehörden, Wasserverbände, etc.) – wird damit aufgegeben. Es ist damit zu rechnen, dass vermehrt umständliche und zeitaufwendige Bereisungen des zuständigen Senates des Oberverwaltungsgerichts erfolgen müssten. Dem der Regelung zugrunde liegenden Beschleunigungsgedanken kann daher jedenfalls für die Verfahren geringeren Umfangs (wie bei Plangenehmigungen) voraussichtlich nicht genügt werden. Die Verlagerung dieser erstinstanzlichen Zuständigkeiten im Wasserrecht auf das Oberverwaltungsgericht wird entschieden abgelehnt. Es ist kein sachlicher Grund dafür ersichtlich, den Verwaltungsgerichten in diesen Fällen die erstinstanzliche Zuständigkeit zu nehmen und auf das Oberverwaltungsgericht zu übertragen. Hier ist dringend eine Änderung des Entwurfs angezeigt, z. B. dahingehend, dass jedenfalls der Halbsatz „sowie für Streitigkeiten über Genehmigungen, die anstelle einer Planfeststellung erteilt werden“ (also die wasserrechtliche Plangenehmigung) angepasst oder gestrichen werden sollte.

§ 48 Abs. 1 Satz 2 VwGO soll nach dem Entwurf zudem um einen Halbsatz 2 ergänzt werden, wonach sich die erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts nach Satz 1 für den Streit um die Errichtung und Betrieb einer Windenergieanlage an Land (kurz: WEA) auch auf Verfahren zur Genehmigung von Zuwegungen und Kabeltrassen erstrecken soll, die nicht bereits zu dem immissionsschutzrechtlich zu genehmigenden Vorhaben für die WEA i. S. d. Satzes 1 gehören. Dass alle Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Betrieb von WEA beim Oberverwaltungsgericht gebündelt werden sollen, ist zwar grundsätzlich nachvollziehbar, führt aber zu einem weiteren Zuständigkeitsverlust der Verwaltungsgerichte. Im Übrigen müssten nach aktueller Entwurfsfassung Streitigkeiten über weitere „Nebenbescheide“ für WEA, die mangels Vorhabenbezugs nicht unter Satz 1 fallen, aber auch von Satz 2 nicht erfasst werden, unverändert beim Verwaltungsgericht geführt werden. Zu denken ist etwa an raumordnerische Zielabweichungsentscheidungen für WEA, soweit sie nicht von § 13 BImSchG erfasst sind (vgl. etwa Kümper, ZUR 2023, 168 ff. sowie Nds. OVG, Beschluss vom 15. Dezember 2021 – 12 MS 97/21 – juris Rn. 18 ff., jeweils m. w. N.), oder an eine notwendige (Bau-)Genehmigung für temporäre (Zwischen-)Lagerplätze außerhalb des Vorhabengrundstücks, etwa für Rotorblätter. Will der Gesetzgeber, dass auch diese Fälle in die erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts fallen, müsste der neue Satz 2 entsprechend offener gefasst werden.

Bei dieser Gelegenheit wird darauf hingewiesen, dass bei Annahme, die Feststellung nach § 5 Abs. 2 WindBG stelle einen Verwaltungsakt dar (vgl. dazu etwa Nds. OVG, Urteil vom 21. Oktober 2025 – 12 KN 4/25 – juris Rn. 60 m. w. N.), eine Einbeziehung der diese Feststellung betreffenden Verfahren in den Katalog des § 48 VwGO sachgerecht erscheinen würde.

Vereinzelt wird über die beabsichtigten Änderungen hinausgehend eine Erweiterung der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts in bergrechtlichen Verfahren über § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 und Nr. 14 VwGO hinaus auf alle Zulassungen von Rahmenbetriebsplänen, Hauptbetriebsplänen, Sonderbetriebsplänen und Abschlussbetriebsplänen für sinnvoll erachtet. Dies dürfte zu einer Spezialisierung des Oberverwaltungsgerichts bei diesen seltenen, aber wirtschaftlich durchaus bedeutsamen Fällen sowie zu einer Beschleunigung der Verfahren durch den Instanzenwegfall und die einhergehende Zuständigkeitskonzentration für im Sachzusammenhang stehende Planungen führen.

Zu Nummer 14: Änderung von § 70 VwGO – Erhebung des Widerspruchs in einfacher elektronischer Form; insbes. in Zusammenschau mit Artikel 2: Änderung von § 58 VwGO – Rechtsbehelfsbelehrung

Es bestehen massive Bedenken gegen die geplante Möglichkeit, den Widerspruch künftig auch mittels einfacher E-Mail (oder auf andere einfache elektronische Weise) erheben zu können. Die Neuregelung wird entschieden abgelehnt.

Bei Erhebung des Widerspruchs in einfacher elektronischer Weise (ggf. auch über WhatsApp, Signal, Instagram, Twitter & Co.) wird sich der Urheber kaum hinreichend verlässlich verifizieren lassen; dies ist missbrauchsanfällig. Sowohl ein E-Mail-Postfach als auch ein Account in den sozialen Medien lässt sich ohne jeden Identitätsnachweis unter fremdem Namen einrichten. Die bisherigen Anforderungen zur Erhebung des Widerspruchs sind sehr einfach zu erfüllen; wer ein ernsthaftes Anliegen hat, wird diesen Anforderungen ohne Weiteres gerecht werden können. Eine Erweiterung auf die einfache elektronische Form erscheint weder nötig noch sachgerecht. Von dem Vorhaben sollte Abstand genommen werden.

Wenn an der Erhebung des Widerspruchs in einfacher elektronischer Weise festgehalten wird, bedarf die Regelung grundsätzlicher Überarbeitung. Zweifelhaft ist, ob in der Neuregelung tatsächlich alle damit verfolgten Vorstellungen über die elektronische Erhebung klar und für die Normadressaten erkennbar zum Ausdruck kommen. Für die Bürger/innen sollte deutlicher zum Ausdruck gebracht werden, unter welchen Voraussetzungen sie elektronisch – vor allem durch einfache E-Mail – Widerspruch erheben können. Der Hinweis, dass Widersprüche nur über elektronische Kommunikationswege eingereicht werden können, die die Behörde „eröffnet“, ist unklar und wird zu Missverständnissen führen. Der Hinweis in der Begründung, die Behörden eröffneten den Zugang „durch entsprechende ausdrückliche oder konkludente Widmung“, findet sich nicht im Normtext und wird juristisch nicht vorgebildeten Bürger/innen nicht weiterhelfen. Möglicherweise lässt sich durch Regelbeispiele eingrenzen, wie eine „Eröffnung“ erfolgen kann, und durch Vorgaben für die Rechtsbehelfsbelehrung erreichen, dass das Verfahren für potenzielle Widerspruchsführende transparenter wird.

Bereits heute ist bei den Verwaltungsgerichten vermehrt eine Kontaktaufnahme mittels einfacher E-Mail durch Naturalparteien festzustellen, obwohl es sich hierbei gerade nicht um einen sicheren Übermittlungsweg handelt. Es steht zu befürchten, dass Naturalparteien bei einer Eröffnung der Kommunikation mittels einfacher E-Mail im Widerspruchsverfahren auch von einer derartigen Möglichkeit im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ausgehen und sich die (unzulässig übermittelten) E-Mails an die Verwaltungsgerichte noch vermehren werden. Querulatorische Widersprüche und Klagen werden voraussichtlich vermehrt auftreten und zu einem erheblichen zusätzlichen Arbeitsaufwand führen. Auch wird sich häufig die Frage stellen, ob eine Beschwerde überhaupt als Widerspruch auszulegen ist.

Vor allem in Zusammenschau mit der Änderung des § 58 VwGO besteht erhebliches Fehlerpotential. Nach Art. 2 des Entwurfs soll § 58 VwGO dahingehend geändert werden, dass nunmehr auch über die einzuhaltende Form sowie über das fristauslösende Ereignis belehrt

werden soll. In der Praxis hat sich gezeigt, dass Rechtsbehelfsbelehrungen fehleranfälliger werden, je mehr Informationen sie enthalten sollen. Die Änderungen in § 70 VwGO und § 58 VwGO führen zu einem massiven Risiko für fehlerhafte Rechtsbehelfsbelehrungen, die vor allem in der Anfangsphase der Neuregelungen regelmäßig die Jahresfrist zur Anfechtung auslösen werden. Das Risiko vermehrter fehlerhafter Rechtsbehelfsbelehrungen wird durch die geplante Änderung des § 58 VwGO ganz erheblich erhöht. Es dient sicherlich nicht der Beschleunigung von Verfahren oder der Rechtssicherheit, wenn in zahlreichen Fällen eine Bestandskraft von behördlichen Verfügungen erst nach Ablauf der Jahresfrist eintritt. Es steht zu erwarten, dass eine Vielzahl von eigentlich verfristeten Klagen wegen fehlerhafter Rechtsbehelfsbelehrung angenommen werden müssen, bis man sich auf eine rechtssichere Belehrung verständigt und sich diese in den Behörden durchgesetzt hat. Von der vorgesehenen Änderung des § 58 VwGO ist unbedingt Abstand zu nehmen.

Zu Nr. 16 und 28: Änderung von § 80 und § 123 VwGO – einstweiliger Rechtsschutz

Die Abgrenzung der Verfahren nach § 80 VwGO und § 123 VwGO hat in der Praxis bisher keine nennenswerten Probleme bereitet. Die Änderung und Teilvermengung werden daher als unnötig empfunden. Es wird bezweifelt, ob die Streichung des § 80 Abs. 7 VwGO und die neue Verortung in § 123 VwGO tatsächlich „systematischer“ ist. Es stehe zu befürchten, dass die Regelung in § 123 VwGO unterzugehen drohe, wobei zu berücksichtigen sei, dass ein Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nach § 123 VwGO grundsätzlich subsidiär zu den Anträgen nach (u. a.) § 80 Abs. 5 VwGO ist. Es wird diesseits davon ausgegangen, dass mit der geplanten Änderung auch eine Änderung der inoffiziellen Überschrift beabsichtigt ist, um klarzustellen, dass die Norm nicht (mehr) nur die einstweilige Anordnung, sondern auch allgemeine Verfahrensregelungen sowie die Grundlage für den Erlass eines Hängebeschlusses enthält.

Die Kodifizierung des sog. Hängebeschlusses in § 123 Abs. 4 VwGO-E wird allgemein begrüßt; dies gilt insbesondere auch für die im Referentenentwurf vorgesehene Klarstellung, dass die Beschlüsse nicht anfechtbar sind, sofern sie durch das Verwaltungsgericht erlassen werden. Die in der Begründung des Referentenentwurfs (S. 94 f.) vertretene Auffassung, die besseren Gründe sprächen für die Unanfechtbarkeit erstinstanzlicher „Hängebeschlüsse“, wird uneingeschränkt geteilt.

Es wurde angeregt, dass der Verweis in § 123 Abs. 3 VwGO auf die entsprechende Geltung des § 929 Abs. 2 ZPO ganz entfallen und nicht lediglich die Vollziehungsfrist um einen Monat verlängert werden sollte. Denn Verfahren, in denen die – in der Regel nach § 123 VwGO als Passivpartei verpflichtete – Behörde einer Verpflichtung nach § 123 VwGO nicht nachkommt

und deshalb berechtigt annehmen darf, die Aktivpartei habe kein Interesse mehr an der zeitnahen Durchsetzung ihres Anspruchs, seien aus der Praxis nicht bekannt. Vielmehr dürfe der Regelungsinhalt des entsprechend anwendbaren § 929 ZPO zumindest Naturalparteien unbekannt sein und diese daher Gefahr laufen, ihren schon titulierten Anspruch nach § 123 VwGO schlicht durch Zeitablauf zu verlieren. Sie dann auf eine erneute Antragstellung zu verweisen (so etwa Kopp/Schenke, VwGO, 31. Aufl., § 123, Rn. 40), diene gerade nicht der gewollten Effizienz des gerichtlichen Verfahrens. Andernfalls sollte diese Frist aber deutlich länger sein und zumindest erst ab der „Rechtskraft“ der einstweiligen Anordnung zu laufen beginnen, um zu verhindern, dass sich das erstinstanzliche Vollstreckungsverfahren nach § 172 VwGO und ein Beschwerdeverfahren nach § 146 Abs. 4 VwGO in zweiter Instanz überschneiden und ggf. zusätzlich zwischenzeitlich noch ein weiterer Abänderungsantrag der Behörde in erster Instanz gestellt wird (vgl. Nds. OVG, Beschluss vom 7. August 2025 – 12 ME 47/25 – juris Rn. 8 f.).

Zu Nr. 20: Änderung von § 85 Satz 1 VwGO – Zustellung der Klage

Die Notwendigkeit der beabsichtigten Änderung wird nicht gesehen, da in jedem Spruchkörper neben einer/einem Vorsitzenden auch eine Stellvertretung für Fälle der Verhinderung der/des Vorsitzenden eingerichtet ist. Diese Stellvertretung ist in Fällen der Abwesenheit der/des Vorsitzenden für die Eingangsverfügungen und somit die Zustellung neuer Verfahren zuständig. Hiervon abzuweichen, dürfte jedenfalls nicht zu einer Beschleunigung der Bearbeitung führen, da im Falle der Übertragung dieser Aufgaben auf die/den Berichterstatter/in von vermehrten Rücksprachen auszugehen ist, was die Eintragung von Verfahren eher verzögern dürfte. Bereits jetzt erfolgt im Zuge des elektronischen Arbeitens durch die/den Vorsitzenden eine Vorlage der neu eingegangenen Verfahren an die/den jeweilige/n Berichterstatter/in, so dass eine frühe Kenntnis von neuen Verfahren sowohl bei der/dem Vorsitzenden als auch der/dem jeweiligen Berichterstatter/in vorhanden ist.

Zu Nr. 21: Einführung des § 85a VwGO – Vorauszahlung von Gerichtskosten bei querulatorischen Klagen

So sehr das Bemühen begrüßt wird, den Verwaltungsgerichten den Umgang mit querulatorischen (Viel-)Kläger/innen zu erleichtern, wird die hierfür vorgesehenen Anordnung einer Vorauszahlung von Gerichtskosten und der Klagerücknahmefiktion bei Nichtzahlung mit Skepsis betrachtet. Denn zunächst wird das gerichtliche Verfahren um eine Streitquelle erweitert: Es bedarf einer richterlichen Entscheidung über die Anordnung der Vorauszahlung, bei der bereits zu prüfen ist, ob die Klage oder der Antrag offensichtlich aussichtslos und

rechtsmissbräuchlich ist. Dies erhöht zunächst den Aufwand für das Gericht und birgt zugleich die „Gefahr“ für sofortige Befangenheitsanträge der Aktivpartei. Es dürfte überdies höchst selten bereits bei Erhebung der Klage *offensichtlich* sein, dass ein Begehren aussichtslos und rechtsmissbräuchlich wäre. Und auch, wenn der Beschluss über die Anordnung der Vorauszahlung von Gerichtskosten unanfechtbar sein soll, kann er Aktivitäten der betroffenen Aktivpartei auslösen, auf die das Gericht zunächst reagieren muss. In erster Linie ist hier der Antrag auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe zu nennen, der wiederum vom Gericht zu entscheiden ist. Diese Entscheidung unterliegt grundsätzlich der Beschwerde. Auch wenn die Voraussetzungen für die Anordnung einer Vorauszahlung von Gerichtskosten in der Regel auch die Ablehnung eines Prozesskostenhilfeantrags rechtfertigen werden, ist mit der Entscheidung des Antrags und einer etwaigen Beschwerde weiterer gerichtlicher Aufwand verbunden. Zudem kann die Entscheidungsdauer in Konflikt mit der gesetzlich bestimmten Dreimonatsfrist für den Eintritt der Klagrücknahmefiktion treten und zur Vermeidung dieses Konflikts sogar die vorrangige Bearbeitung der Verfahren querulatorischer (Viel-)Kläger geboten sein.

Dieser zusätzliche Aufwand ließe sich beispielweise vermeiden und die Bearbeitung der Verfahren querulatorischer (Viel-)Kläger gleichwohl vereinfachen, wenn über die Klage oder den Antrag, der „offensichtlich aussichtslos und (besser: oder) rechtsmissbräuchlich ist“, obligatorisch ohne mündliche Verhandlung entschieden werden dürfte. Auf diese Weise könnten auch Verfahren behandelt werden, bei denen gar keine Gerichtskosten anfallen, weil sie in den Regelungsbereich des § 188 Satz 2 VwGO fallen. Denkbar wäre auch eine Regelung, wie sie in § 192 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGG bereits geregelt ist, wonach einer/einem Beteiligten sog. Missbrauchskosten auferlegt werden können, wenn die Person den Rechtsstreit fortführt, obwohl ihr von der/dem Vorsitzenden die Missbräuchlichkeit der Rechtsverfolgung oder -verteidigung dargelegt worden und sie auf die Möglichkeit der Kostenauflegung bei Fortführung des Rechtsstreites hingewiesen worden ist.

Zudem wird die dreimonatige Zahlungsfrist – insbesondere bezogen auf Eilanträge – als viel zu lang bewertet; dies kann zu unangemessenen Verfahrensverzögerungen führen. Über einen offensichtlich aussichtslosen Eilantrag wird bislang regelmäßig viel eher entschieden; dies gilt erst recht in den Fällen der Beschwerde. Es wird angeregt, die dreimonatige Zahlungsfrist deutlich zu verkürzen.

Zu Nr. 22: Änderung von § 86 Abs. 1 VwGO – Amtsermittlungsgrundsatz

Ob sich die vorgeschlagene Regelung tatsächlich als „Weiterentwicklung“ des Amtsermittlungsgrundsatzes darstellt, wie es in der Begründung des Referentenentwurfs heißt (S. 78), darf bezweifelt werden. Vielmehr ist die Befürchtung geäußert worden, dass die Formulierung

dahingehend missverstanden werden könne, dass vermehrt und in letzter Konsequenz ausschließlich das zur Kenntnis genommen wird, was die Beteiligten ausdrücklich vorbringen. Dabei dürfte es sich eher um eine Aufweichung des in der Verwaltungsgerichtsbarkeit hoch gehaltenen Amtsermittlungsgrundsatzes handeln, was ausdrücklich abgelehnt wird. Im Übrigen ist nicht ohne Weiteres ersichtlich, wann „andere konkrete Anhaltspunkte“ vorliegen, die das Gericht zu Nachforschungen verpflichten.

Überdies wird angeregt, § 86 Abs. 1 VwGO-E mit der geplanten Änderung in § 7a UmwRG-E abzustimmen. Wie ein Vergleich beider Normen zeige, stehe der geplante § 86 Abs. 1 Satz 3 VwGO-E eigenen weitergehenden Ermittlungen des Gerichts nicht entgegen und gelte ohnehin nur für die „Erforschung des Sachverhalts“. Dann sei aber fraglich, ob es der Norm, die „die bereits bestehende Rechtspraxis“ aufgreifen will, überhaupt bedürfe.

Zu Nr. 23: Änderung von § 87a VwGO – Entscheidung im vorbereitenden Verfahren

Die geplante Regelung stößt auf gemischte Meinungen, dürfte aber dem Ziel einer beschleunigten Bearbeitung von Verfahren dienen.

Zu Nr. 24: Änderung von § 87b VwGO – Zurückweisung verspäteten Vorbringens

Die Änderung in eine „Soll-Vorschrift“ wird nicht für erforderlich gehalten. Dass die Regelung in § 87b Abs. 3 VwGO in der Praxis bislang keine größere Bedeutung hat (so die Begründung des Referentenentwurfs, S. 80), kann in dieser Allgemeinheit nicht bestätigt werden. Die Möglichkeit einer Fristsetzung nach § 87b VwGO wird in der Praxis umfassend genutzt, um die Beteiligten insbesondere bei Ladungen darauf aufmerksam zu machen, dass neuer Vortrag rechtzeitig vor der Verhandlung – d. h. bis zum Ablauf einer vom Gericht gesetzten Frist – erfolgen soll. Der Einsatz des Instruments soll gewährleisten, dass das Verfahren möglichst mit einer Verhandlung beendet werden kann und die Sache nicht wegen des neuen Vortrags vertagt werden muss, weil beispielsweise weitere Ermittlungen erforderlich werden. Die Anforderungen werden regelmäßig befolgt, sie „disziplinieren“ die Beteiligten zu rechtzeitigem Vorbringen (vgl. auch Külpmann, NVwZ 2025, 529, 530).

Die Präklusion, die die Vorschrift eröffnet, kommt in der Praxis dagegen tatsächlich nur sehr selten zur Anwendung. Dies liegt vor allem darin begründet, dass die bisherige Regelung fehleranfällig ist, eine Reihe von Anforderungen stellt und es grundsätzlich einfacher und überzeugender ist, sich mit den neuen Argumenten auseinanderzusetzen als in eine mitunter umfangreiche Prüfung der formalen Anforderungen nach § 87b Abs. 3 VwGO einzusteigen (ergänzend s. Külpmann, a.a.O.). So kommt es in der Praxis regelmäßig vor, dass Beweismittel

von anwaltlicher Seite erst in der mündlichen Verhandlung mit dem Hinweis vorgelegt werden, dass eine Zurückweisung nicht in Betracht komme, da keine Verzögerung des Rechtsstreits eintrete. Die Neufassung des § 87b Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO-E wird deshalb als sehr hilfreich erachtet.

Zu Nr. 26: Änderung von § 99 VwGO – Geheimschutzverfahren

Die Geheimschutzverfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO (sog. in-camera-Verfahren) sind reformbedürftig. Verschiedene Reformvorschläge werden seit Längerem diskutiert. Vorschläge, die auf eine Abschaffung des in-camera-Verfahrens als Zwischenverfahren vor einem Fachsenat und die Implementierung des in-camera-Verfahrens in das Hauptsacheverfahren hinauslaufen und auch bereits konkrete Regelungsentwürfe beinhalten, sind unverändert aktuell. Es stößt daher auf Verwunderung, dass der Reformbedarf und auch die verschiedenen konkreten Reformvorschläge zu § 99 Abs. 2 VwGO in dem Entwurf weder aufgezeigt noch aufgegriffen werden.

Zu Nr. 29: Änderung von § 124 VwGO – Recht der Berufungszulassung

Vorwegzuschicken ist, dass im Verband mehr Mut bei der Überarbeitung des Rechts der Berufungszulassung gefordert wird. Die genannten Ziele – Entlastung, Vereinfachung und Beschleunigung – und auch das Interesse an einer zügigen finalen materiellen Entscheidung ließen sich besser erreichen, wenn die Trennung zwischen Zulassung der Berufung und Durchführung des Berufungsverfahrens aufgegeben werde. Stattdessen sollte nur noch ein Berufungsverfahren mit einem begrenzten Kreis von Berufungsgründen, ggf. einer eingeschränkten Prüfungskompetenz des Berufungsgerichts und einem straffen Verfahrensrecht mit vereinfachten Entscheidungsmöglichkeiten für das Berufungsgericht vorgesehen werden. Dies wurde bereits im Arbeitskreis 1 des 18. Deutschen Verwaltungsgerichtstages 2016 von den Referenten PräsBVerwG Prof. Dr. Rennert und RA Prof. Dr. Mayen erwogen. Die Arbeitsgruppe Verwaltungsprozess – länderoffene Arbeitsgruppe mit Beteiligung des Bundes – hatte in ihrem der 89. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 15. November 2018 vorgelegten Bericht konkrete Regelungsmöglichkeiten aufgezeigt, die auch im nun angestoßenen Gesetzgebungsverfahren ernsthaft zur Diskussion gestellt werden sollten.

Eine Notwendigkeit, den langjährig bewährten Zulassungsgrund der Divergenz nach § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO „zur prozessordnungsübergreifenden Vereinheitlichung“ zu modifizieren, wird nicht gesehen. Zudem werde in der Begründung (Referentenentwurf, S. 86) die Divergenz nach aktuellem Recht zu Unrecht auf den Fall der Aufstellung eines abweichenden

Rechtssatzes begrenzt; sie könne sich aber auch auf eine Tatsachenfrage beziehen (vgl. nur Kopp/Schenke, a. a. O., § 124, Rn. 11, m. w. N. in Fn. 53). Besonders deutlich werde dies durch die vorgesehene entsprechende Änderung des § 78 Abs. 3 Nr. 2 AsylG bei Fortbestand der „Tatsachenrevision“ nach § 78 Abs. 8 AsylG.

Die Formulierung des überarbeiteten Berufungszulassungsgrundes in § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO-E hat in den Instanzen unterschiedliche Reaktionen ausgelöst. Am Oberverwaltungsgericht wird teils kritisch gesehen, dass eine Berufungszulassung durch das Verwaltungsgericht erfolgen könne, ohne dass die bisher notwendige Abweichung von der obergerichtlichen Rechtsprechung vorliege. Wann eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts zur Fortbildung des Rechts notwendig ist, sei damit (auch) in das Ermessen des Verwaltungsgerichts gestellt. Genau dieser Aspekt wird an den Verwaltungsgerichten begrüßt. Das Berufungszulassungsrecht sei derzeit zu undurchlässig; eine Ausweitung der Zulassungsgründe wird an den Verwaltungsgerichten teils als hilfreich empfunden.

Zu Nr. 30: Änderung von § 124a VwGO – Recht der Berufungszulassung

Einlegung der Berufung und Stellung des Zulassungsantrags beim Oberverwaltungsgericht

Bisher ist die Berufung bei dem Verwaltungsgericht einzulegen und der Zulassungsantrag ist ebenfalls dort zu stellen (§ 124a Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 Satz 2 VwGO). Der Referentenentwurf sieht in beiden Fällen eine Änderung hin zum Oberverwaltungsgericht vor und begründet dies damit, dass die Einlegung beim Ausgangsgericht nach der mittlerweile erfolgten Umstellung auf die elektronische Gerichtsaktenführung „nicht mehr zeitgemäß und nicht länger erforderlich“ sei. Erhofft wird auch hier eine Verfahrensbeschleunigung. Diese Änderung wird für nicht sachgerecht gehalten. Auch nach der Umstellung auf die elektronische Aktenführung befinden sich die – nun elektronischen – Gerichtsakten zunächst beim Ausgangsgericht. Wird das Rechtsmittel unmittelbar beim Rechtsmittelgericht eingelegt, muss dieses die Gerichtsakten beim Ausgangsgericht anfordern, was Aufwand erzeugt und Zeit in Anspruch nimmt. In zahlreichen Fällen ist eine Zuständigkeitsbestimmung im Rechtsmittelgericht und auch eine ordentliche und abschließende Eingangsbearbeitung im Rechtsmittelgericht ohne die Gerichtsakten nicht möglich. Die in der heutigen Praxis bei der Anlage des Verfahrens erfolgte Übernahme von Datensätzen aus der ersten Instanz ist auch erst nach der Übermittlung vom Ausgangsgericht gewährleistet. Nach hiesiger Einschätzung wird die vorgesehene Änderung daher in der Praxis zu Verzögerungen führen. Die erhoffte Beschleunigung ist in Relation zur Gesamtverfahrenslaufzeit zu vernachlässigen.

Erweiterung der Berufungszulassung in offensichtlichen Fällen

Die Erweiterung der Berufungszulassung in sog. „offensichtlichen“ Fällen nach § 124a Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 VwGO wird überwiegend abgelehnt. Es besteht kein praktisches Bedürfnis für eine solche Erweiterung. Wenn – was der Referentenentwurf in seiner Begründung (S. 89) unterstellt – das Vorliegen eines Zulassungsgrundes „auf der Hand“ liegen muss, sollte es anwaltlichen Prozessbevollmächtigten auch ohne weiteres möglich und zumutbar sein, den offensichtlich auf der Hand liegenden Zulassungsgrund geltend zu machen und darzulegen.

Zudem steht zu befürchten, dass die Norm in der praktischen Anwendung zu erheblichen Schwierigkeiten führen wird. Denn es ist nicht hinreichend bestimmt, wann ein Zulassungsgrund „offensichtlich“ vorliegt. Es stellt sich bereits die Frage, ob hierfür die Perspektive der/des berufserfahrenen Richters/in mit langjähriger Expertise in dem einschlägigen Rechtsgebiet maßgeblich sein muss. Auch ist unklar, ob die Offensichtlichkeit durch alle Richter/innen eines Spruchkörpers bejaht werden muss, mithin ein Einstimmigkeitserfordernis verlangt wird. Ein sachlicher Grund für die Erstreckung auf alle Zulassungsgründe ist zudem nicht ersichtlich, zumal es den Beteiligten aus der Hand genommen wird, z. B. eine besondere Schwierigkeit oder einen bestimmten Verfahrensfehler bewusst nicht geltend zu machen und stattdessen allein eine materielle Einschätzung des Rechtsmittelgerichts durch die Geltendmachung ernstlicher Richtigkeitszweifel zu erreichen.

Schließlich sind bei der Bestimmung des Anwendungsbereichs der Wortlaut der Norm und die hierfür gegebene Begründung nicht in Übereinstimmung zu bringen. Konkret geht es um die Frage, ob eine Zulassung wegen offensichtlich vorliegender Zulassungsgründe auch dann eröffnet ist, wenn die/der Zulassungsantragsteller/in eine Begründung des Zulassungsantrags gar nicht oder nicht fristgerecht abgibt. Die Begründung verneint dies ausdrücklich (S. 89). Der Wortlaut dürfte dies hingegen zulassen. § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO regelt indes sowohl die Pflicht zur Darlegung als auch die Begründungsfrist. Hier sollte jedenfalls – wie beispielsweise im Recht der Revisionszulassung in § 133 Abs. 3 Satz 3 und Abs. 5 Satz 2 VwGO – zwischen der Pflicht zur Darlegung von Gründen und der Pflicht zur fristgerechten Begründung klar unterschieden werden.

Es wird geltend gemacht, dass die vorgesehene Neuregelung zu einer nicht gewollten, unnötigen Mehrbelastung der Oberverwaltungsgerichte führe, die zudem im Widerspruch zum Ziel stehe, dass auch der Bereich des Rechtsmittelrechts effizienter ausgestaltet werden solle.

Sollte an dem Vorschlag dennoch festgehalten werden, wird vorgeschlagen, § 124a Abs. 5 Satz 3 VwGO um den Halbsatz zu ergänzen, dass der ablehnende Beschluss bezogen auf das Nicht-Vorliegen der Voraussetzungen des Satzes 2 Nr. 2 nicht zu begründen ist. Andernfalls ergäbe sich nicht nur ein weiterer unnötiger (Begründungs-)Mehraufwand, sondern ggf. bei entsprechender, nach Fristablauf erfolgter Rüge der/des Zulassungsantragstellers/in auch

die Notwendigkeit zu begründen, warum das Urteil zwar falsch, der Fehler aber nicht offensichtlich ist – das sollte verhindert werden.

Bestandskraft erstinstanzlicher Entscheidungen nach Ablehnung des Zulassungsantrags

Der Referentenentwurf differenziert – besser als de lege lata – zwischen der Ablehnung des Zulassungsantrags als unbegründet und der Verwerfung des Zulassungsantrags als unzulässig. So sieht § 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO-E vor: „Mit der Ablehnung oder Verwerfung des Antrags wird das Urteil rechtskräftig.“ Die Einfügung des Zusatzes „*oder Verwerfung*“ kann zu einem sachlich nicht gewollten Hinausschieben des Eintritts der Rechtskraft der erstinstanzlichen Entscheidung in den Fällen führen, in denen die Frist für die Einlegung des Zulassungsantrags nicht gewahrt ist und der Zulassungsantrag deshalb verworfen wird. In diesen Fällen tritt die Rechtskraft der erstinstanzlichen Entscheidung derzeit nach § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 705 ZPO mit Ablauf der Einlegungsfrist ein. Dieser Rechtszustand sollte erhalten bleiben, so dass der Änderungsvorschlag zu überarbeiten ist.

Nr. 36: Einführung des § 148a VwGO – Beschwerden in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes

In § 148a Abs. 4 VwGO-E wird inhaltlich unverändert an dem Satz festgehalten, dass das Oberverwaltungsgericht nur die dargelegten Gründe prüft. Dies ist schon nach dem geltenden Recht unzureichend und deshalb klarstellend um den sinngemäßen Halbsatz zu ergänzen „*oder ob sich der Beschluss aus anderen als den durch die Darlegung erfolgreich in Zweifel gezogenen tragenden Gründen im Ergebnis als richtig erweist.*“ (vgl. Nds. OVG, Beschluss vom 7. Juli 2025 – 12 ME 19/25 – juris Rn. 32; Guckelberger, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl., § 146, Rn. 107, 115, jeweils m. w. N.). Zudem dürfte sich im Umkehrschluss aus den geplanten Ergänzungen in § 124a VwGO entnehmen lassen, dass insoweit, also im Beschwerdeverfahren, auch bei offensichtlich falschen Beschlüssen keine obergerichtliche Prüfung von Amts wegen erfolgt. Ob dies gewollt ist und etwa im Hinblick auf die erstinstanzliche Änderungsmöglichkeit nach § 80 Abs. 7 Satz 1 VwGO (bisheriger Fassung) erfolgt, ist unklar.

Zudem widerspreche die vorgesehene Neuregelung in § 150 Satz 2 VwGO (Nr. 37 des Entwurfs) dem Prüfprogramm in § 148a Abs. 4 VwGO, weil in § 150 Satz 2 VwGO nicht die systematisch notwendige Einschränkung enthalten sei, dass die Vollziehung der angefochtenen Entscheidung nur „aus den dargelegten Gründen“ vorläufig ausgesetzt werden könne.

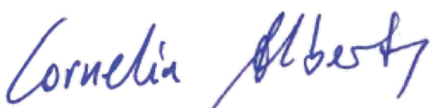
II. Zu Artikel 2: Änderung von § 58 VwGO – Rechtsbehelfsbelehrung

Wie bereits oben im Zusammenhang mit § 70 VwGO-E (Erhebung des Widerspruchs in einfacher elektronischer Form) ausgeführt, birgt die vorgesehene Änderung von § 58 VwGO (Belehrung über die einzuhaltende Form und über das fristauslösende Ereignis) ein erhebliches Risiko für fehlerhafte Rechtsbehelfsbelehrungen. Dies gilt auch unabhängig von der vorgesehenen Änderung des § 70 VwGO-E. Die Verwaltungsgerichte haben keine Kapazitäten, um in einer Vielzahl von Fällen darüber zu entscheiden, ob die Rechtsbehelfsbelehrung den Anforderungen des § 58 Abs. 1 VwGO genügt. Es steht zu erwarten, dass die Bestandskraft von behördlichen Verfügungen wegen fehlerhafter Belehrungen künftig oftmals erst nach Ablauf der Jahresfrist eintreten wird. Dies dient weder der Verfahrensbeschleunigung noch der Rechtssicherheit. Stattdessen bedeutet diese Änderung für die Verwaltungsgerichte einen massiven und völlig unnötigen Mehraufwand. Von der vorgesehenen Änderung des § 58 VwGO ist unbedingt Abstand zu nehmen.

III. Ergänzende Anmerkungen

Der Entwurf unterlässt es leider, das Zustellungsrecht der Verwaltungsgerichtsordnung (vgl. § 56 VwGO) an den elektronischen Rechtsverkehr anzupassen. In der Praxis bedeutet es derzeit einen erheblichen Mehraufwand, dass sowohl Rechtsanwälte/innen als auch Behörden oftmals (mehrfach) an die Rücksendung elektronischer Empfangsbekanntnisse erinnert werden müssen. Die Möglichkeit der Einführung einer „elektronischen Postzustellungsurkunde“, wahlweise einer Zustellungsfiktion zur Vermeidung von Zustellungsproblemen wegen Verweigerung der Rücksendung von elektronischen Empfangsbekanntnissen bleibt weiterhin ungenutzt, so dass auch künftig auf die Papierform und die Postzustellungsurkunde zurückgegriffen werden muss.

Zudem fehlt in dem Entwurf weiterhin eine Regelung über den nach allgemeiner Meinung möglichen Antrag auf Fortführung des Verfahrens nach Einstellung des Verfahrens wegen Nichtbetreibens (vgl. § 92 Abs. 2 VwGO). Hier werden gesetzliche Regelungen inklusive einer Frist, innerhalb derer ein solcher Antrag gestellt werden kann, für sinnvoll erachtet.



Cornelia Alberts

Stellvertretende Vorsitzende des VNVR