



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

Rechtspolitische Forderungen 2021

- Pakt für den Rechtsstaat verlängern – Justiz stärken
- Effizientere asylgerichtliche Verfahren durch schnelle Klärung von Grundsatzfragen
- Beteiligung von Fachbeiräten an umweltbezogenen Entscheidungsverfahren stärken
- Effektiver Rechtsschutz durch wirkungsvolle Vollstreckung
- Durchführung von Videoverhandlungen erleichtern
- Einführung einer besonderen Verfahrensgebühr für Vielkläger im verwaltungsgerichtlichen Verfahren

▪ **Pakt für den Rechtsstaat verlängern – Justiz stärken**

Im Juni 2019 beschlossen Bund und Länder den Pakt für den Rechtsstaat mit dem Ziel, bundesweit 2000 neue Stellen für Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zu schaffen. Mit den auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit entfallenden Stellen konnte insbesondere die Entwicklung im Asylbereich mit der massiven Steigerung der Fallzahlen aufgefangen werden. Allerdings sind die Mittel aus dem Pakt für den Rechtsstaat nur befristet wirksam und können die Gelder aus dem Rechtsstaatspakt die neu geschaffenen Stellen nicht dauerhaft finanzieren.

Im Moment droht angesichts der bevorstehenden Sparzwänge wegen der Kosten zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie ein Rückfall auf den vor den Anstrengungen von Bund und Ländern in den vergangenen Jahren geschaffenen Zustand. So sollen frei werdende Stellen gestrichen oder nicht wiederbesetzt werden. Dies wird wieder zu nachhaltigen Einschränkungen bei der Gewährung effektiven Rechtsschutzes führen. Die Altbestände, deren Abbau durch die zuletzt geschaffenen Stellen ermöglicht wurde, werden wieder wachsen. Die Folgen für den Vertrauensverlust in den Rechtsstaat werden erheblich sein. In Anbetracht der Bedeutung des Rechtsstaats für jeden Einzelnen und für die Gesellschaft und der infolge der Pandemie noch verstärkten Herausforderungen, bei deren Bewältigung sich insbesondere die Verwaltungsgerichtsbarkeit als wichtiger Pfeiler des Rechtsstaats erwiesen hat, muss die Funktionsfähigkeit der Justiz durch die Gewährleistung der finanziellen und sachlichen Voraussetzungen für einen effektiven, schnellen und bürgernahen Rechtsschutz sichergestellt werden. Die Länder allein werden das finanziell nicht bewältigen können. Es bedarf einer weiteren gemeinsamen Anstrengung von Bund und Ländern.

Es braucht daher eine Anschlussvereinbarung der Länder mit dem Bund, die den begonnenen Personalzuwachs weit über 2021 hinaus verstetigt.

Die Fortschreibung des Pakts für den Rechtsstaat sollte neben der personellen Ausstattung aber auch die technische Ausstattung der Justiz beinhalten. Gerade in der Corona-Krise ist klar geworden, dass die Justiz schnell mehr Möglichkeiten anbieten muss, aus dem Homeoffice zu arbeiten und Verhandlungen an allen Gerichten auch per Videokonferenz zu führen. Bei der Netzinfrastruktur und der IT-Ausstattung bestehen allerdings regional erhebliche Unterschiede, so dass eine Justiz mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten droht.



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

Mit einem Digitalpakt sollte der Bund die Länder angesichts knapper Haushalte, die durch Corona-Maßnahmen erst recht belastet sind, stark unterstützen.

▪ **Effizientere asylgerichtliche Verfahren durch schnelle Klärung von Grundsatzfragen**

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem wird auch künftig maßgeblich durch die Effizienz des asylgerichtlichen Verfahrens geprägt werden. Zur Sicherstellung eines zügigen und einheitlichen Rechtsschutzes bedarf es zeitnah weiterer gesetzgeberischer Maßnahmen. Die Oberverwaltungsgerichte und das Bundesverwaltungsgericht müssen in die Lage versetzt werden, rechtliche und tatsächliche Fragen von grundsätzlicher Bedeutung schnell und abschließend zu klären. Divergieren verwaltungsgerichtliche Entscheidungen in Bezug auf rechtliche oder tatsächliche Fragen von grundsätzlicher Bedeutung, so hat eine solche Divergenz unweigerlich eine Vielzahl weiterer asylgerichtlicher Verfahren zur Folge. Nur zeitnahe ober- und ggf. höchstgerichtliche Entscheidungen vermögen insoweit zu einer Vereinheitlichung der asylgerichtlichen Rechtsprechung und damit zu einer Reduzierung verwaltungsgerichtlicher Verfahren beizutragen. Einheitliche obergerichtliche und höchstgerichtliche Rechtsprechung vermittelt Asylantragstellern Orientierung und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Rechtssicherheit. Sie fördert unmittelbar eine Verringerung der Eingangsbelastung der Verwaltungsgerichte und ermöglicht eine effizientere und damit zügigere Erledigung bereits anhängiger Verfahren.

Zur Realisierung dieses Ziels ist den Verwaltungsgerichten zu ermöglichen, in Bezug auf Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung zum einen die Berufung in Hauptsacheverfahren und zum anderen die Beschwerde in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes zuzulassen und dem Oberverwaltungsgericht dadurch verlässlich Gelegenheit zu geben, rechtsvereinheitlichend zu entscheiden. Eine solche obergerichtliche Klärung führt regelmäßig dazu, dass die geklärte Rechtsfrage nicht länger Gegenstand divergierender erstinstanzlicher Entscheidungen ist und in der Folge auch nicht zum Anlass für die Einlegung gerichtlicher Rechtsbehelfe genommen wird.

Dem Bundesverwaltungsgericht ist die Möglichkeit einzuräumen, nicht nur Rechtsfragen, sondern auch tatsächliche Fragen von grundsätzlicher Bedeutung in Bezug auf die Beurteilung der asyl- und rückführungsrelevanten Lage in einem Herkunftsland einer Klärung zuzuführen. Ein Bedürfnis hierfür besteht, wenn Oberverwaltungsgerichte die herkunftslandbezogenen Verhältnisse unterschiedlich würdigen, weil eine solche Divergenz Asylantragstellern Veranlassung gibt, gegen sie belastende behördliche Entscheidungen unter Berufung auf die hiervon abweichende günstigere obergerichtliche Rechtsprechung im asylgerichtlichen Verfahren vorzugehen. Die Klärung dieser tatsächlichen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung durch das Bundesverwaltungsgericht löst eine solche Divergenz auf, gibt sowohl Antragstellern als auch dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Orientierung für die Beurteilung gleichgelagerter Fragen, erleichtert die Arbeit der Verwaltungsgerichte und reduziert die Anzahl asylgerichtlicher Verfahren.



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

▪ **Beteiligung von Fachbeiräten an umweltbezogenen Entscheidungsverfahren stärken**

Im Umweltrecht werden nach wie vor und immer wieder behördliche Defizite beim Vollzug der Umweltbelange beklagt. So ergeben sich z.B. größere Unsicherheiten bei der fachlichen Prüfung der artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände. Die Anwendung des Gesetzes kann tatsächliche naturschutzfachliche Feststellungen verlangen, zu denen weder eine untergesetzliche Normierung erfolgt ist noch in Fachkreisen und Wissenschaft allgemein anerkannte Maßstäbe und Methoden existieren. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber deshalb in grundrechtsrelevanten Bereichen aufgegeben, für eine zumindest untergesetzliche Maßstabsbildung beispielsweise durch die Einsetzung fachkundiger Gremien zur Festlegung einheitlicher Maßstäbe und Methoden zu sorgen. Für die verwaltungsgerichtliche Kontrolle ergibt sich das Problem, dass von der Behörde eingeholte sachverständige Gutachten Gutachten gegenüberstehen, die von den Umweltvereinigungen oder von Privaten beauftragt worden sind. Nicht selten wird darüber gestritten, ob von dem Gericht ein Obergutachten einzuholen ist.

Die Arbeit von Fachbeiräten soll im Umweltrecht dazu beitragen, dass Umweltbelange ausgewogen wahrgenommen werden. Hierfür ist es aber erforderlich, dass ihre Besetzung repräsentativ und streng fachkundlich erfolgt, ihr Aufgabenkreis erweitert und ihre Arbeit professionalisiert wird. Bisher haben die Beiräte, wie z.B. die bestehenden, ehrenamtlich tätigen Naturschutzbeiräte in den Bundesländern, in der Regel nur die Aufgabe, die Behörde allgemein zu beraten und für die betroffenen Belange in der Öffentlichkeit einzutreten. Diese eingeschränkte Aufgabenzuweisung schöpft aber das Integrationspotential der Arbeit von Fachbeiräten nur unzureichend aus. Der BDVR schlägt deshalb vor, dass im Umweltrecht Fachbeiräte obligatorisch mit der fachlichen Begutachtung von für die Entscheidung der Behörden maßgeblichen, schwierigen Tatsachenfragen betraut werden und die fachkundigen Beiratsmitglieder für diese Tätigkeit eine angemessene Aufwandsentschädigung erhalten. Die Erstellung von Fachgutachten durch die Beiräte bietet dabei die Möglichkeit, bereits in einem frühen Verfahrensstadium unterschiedliche Sichtweisen transparent zu machen und in einem fachlichen Diskurs abzugleichen. Auf dieser breiten, fachlich abgestimmten Grundlage können dann die zuständigen Behörden ihre eigenverantwortliche Entscheidung über die betroffenen Umweltbelange besser treffen. Dies kann auch die Einholung weiterer Gutachten in einem sich anschließenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren entbehrlich machen.

▪ **Effektiver Rechtsschutz durch wirkungsvolle Vollstreckung**

Der grundrechtliche Anspruch jedes Bürgers auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG, Art. 47 GRCh) ist erst vollständig, wenn den Gerichten auch wirksame Mittel zur Verfügung stehen, ihre getroffenen Entscheidungen zwangsweise durchzusetzen. Dies gilt in nicht minderem Maße gegenüber Behörden. Auch wenn die Befolgung gerichtlicher Entscheidungen aufgrund der rechtsstaatlichen Bindungen der staatlichen Stellen und ihrer Bediensteten auch ohne Androhung und Anwendung von Beugemaßnahmen selbstverständlich sein sollte, zeigt die Erfahrung gerade der jüngeren Zeit, dass sich das den Verwaltungsgerichten zur Verfügung stehende Instrumentarium zur Vollstreckung gegen den Staat als Hoheitsträger als nicht hinreichend wirkungsvoll erweist. Eine an behördlichem



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

Beharrungsvermögen scheidende Realisierung eines gerichtlich rechtskräftig festgestellten Rechtsanspruches stellt die Autorität der Verwaltungsgerichte in Frage und beschädigt damit ein wesentliches Element des Rechtsstaates.

Nach dem gegenwärtig geltenden § 172 Satz 1 VwGO kann das Gericht des ersten Rechtszugs, wenn eine Behörde in den Fällen eines Folgenbeseitigungs-, Verpflichtungs- oder Bescheidungsurteils oder einer einstweiligen Anordnung der ihr in dem Urteil oder in der einstweiligen Anordnung auferlegten Verpflichtung nicht nachkommt, auf Antrag unter Fristsetzung gegen sie ein Zwangsgeld bis 10.000 Euro durch Beschluss androhen, nach fruchtlosem Fristablauf festsetzen und von Amts wegen vollstrecken.

Diese Privilegierung der öffentlichen Hand bei der Vollstreckung durch die Beschränkung auf das alleinige Beugemittel des Zwangsgeldes und dessen Höhe von 10.000 Euro bedarf im Interesse der tatsächlichen Wirksamkeit des Rechtsschutzes der zeitgemäßen Anpassung.

Zum einen hat sich das in § 172 Satz 1 VwGO vorgesehene Höchstmaß des Zwangsgeldes von 10.000 Euro als nicht geeignet erwiesen, in jedem Fall einen hinreichenden Beugedruck zu erzeugen. Die entsprechende, bei der 2001 erfolgten Anpassung geäußerte Erwartung des Gesetzgebers (BT-Drs. 14/6393 S. 14) hat sich nicht realisiert. Im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes gilt es daher, den Höchstbetrag auf 100.000 Euro heraufzusetzen, um Behörden, die sich einer Befolgung der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung verweigern, die Ernsthaftigkeit der Konsequenzen ihrer Haltung vor Augen zu führen.

Um die Wirksamkeit des Zwangsgeldes darüber hinaus zu steigern und insbesondere Landesbehörden zu einer konsequenten Befolgung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen anzuhalten, ist daneben den Verwaltungsgerichten durch eine klarstellende Neuregelung des § 172 Satz 1 VwGO die Option zu eröffnen, anstelle einer im Regelfall erfolgenden Abführung des Zwangsgeldes an die Landeskasse, die eine bloße Umbuchung im Staatshaushalt bedeutete, die Zahlung des Zwangsgeldes an Dritte, namentlich gemeinnützige Einrichtungen, anzuordnen.

Schließlich ist für die Fälle des § 172 VwGO, in denen sich ein (wiederholtes) Zwangsgeld von vornherein als nicht erfolversprechend und untauglich erweist, das Instrumentarium der verwaltungsgerichtlichen Vollstreckung auszubauen und ein Rückgriff auf weitergehende Zwangsvollstreckungsmaßnahmen der Zivilprozessordnung gesetzlich zu verankern. Die insoweit bislang lediglich durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung aufgezeigte Möglichkeit ist im Interesse der Rechtssicherheit sowie vor dem Hintergrund etwaig berührter Grundrechte betroffener Amtswalter durch eine ausdrückliche, präzise und in ihrer Anwendung vorhersehbare Regelung auszugestalten. Diese sollte insbesondere die unbestrittene Anwendung der Zwangsmaßnahmen des § 888 ZPO und damit auch die Anordnung von Zwangshaft gegenüber einem handlungsverpflichteten Behördenleiter umfassen. Ein Eingriff in die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung ist hiermit nicht verbunden, da die Abwesenheit eines Behördenleiters angesichts bestehender Vertretungsregeln nicht unabwendbar zur Funktionsunfähigkeit seiner Behörde führt und es zudem jeder Amtsträger selbst in der Hand hat, ob gegen ihn die Zwangshaft vollstreckt werden muss.



▪ **Durchführung von Videoverhandlungen erleichtern**

Die bereits seit dem Jahr 2002 existierende Möglichkeit, Verfahrensbeteiligte sowie Zeugen und Sachverständige im Wege der Videoübertragung an Verhandlungen oder Erörterungsterminen teilnehmen zu lassen (§ 102a VwGO) hat während der Covid-19-Pandemie eine neue Bedeutung erlangt. Während die gesetzlich bestehende Möglichkeit mangels technischer Ausstattung lange Zeit kaum genutzt werden konnte, haben die Verwaltungsgerichte bundesweit seit dem Frühjahr 2020 in großem Umfang die Voraussetzungen für die Durchführung von Videoverhandlungen geschaffen. Damit wird ein wesentlicher Beitrag zur Aufrechterhaltung der Verhandlungsfähigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter Pandemiebedingungen geleistet. Videoverhandlungen können aber auch darüber hinaus in vielen Situationen ein probates Mittel zur effektiven Verfahrenserledigung sein. Insbesondere bei Sachen, in denen es bei weitgehend unstrittigem Sachverhalt im Wesentlichen um die Erörterung von Rechtsfragen geht, können auch unabhängig von Kontakt- und Reisebeschränkungen in vielen Fällen – unter Umständen lange – Anfahrten für Beteiligte reduziert werden. Dies kann die Koordinierung von Terminen erleichtern oder durch eine – ggf. frühe – Videoerörterung zur beschleunigten Erledigung beitragen.

Der Durchführung von Videoverhandlungen stehen allerdings häufig praktische Hindernisse auf Seiten der Beteiligten entgegen. Dies liegt kaum an nicht bestehenden grundlegenden technischen Voraussetzungen wie einem Internetzugang und der Verfügbarkeit einer Kamera. Die Teilnahme vor allem der beklagten öffentlichen Stellen scheitert nicht selten an der fehlenden Kompatibilität der eingesetzten Systeme oder dem fehlenden Zugang zu ihnen aufgrund der jeweiligen IT-Konfiguration. Dies betrifft nur in geringerem Umfang die Rechtsschutzsuchenden und ihre Prozessvertreter, die in der Regel über ihre IT-Systeme freier verfügen können. Angesichts der Ausgestaltung der Videoverhandlung als Recht der Beteiligten, welches diese in Anspruch nehmen können oder nicht, hängt die Bereitschaft zur Teilnahme aber auch an der Akzeptanz und dem Vertrauen in die Datenschutzkonformität und Sicherheit der eingesetzten Systeme.

Aus Sicht des BDVR sollte die Durchführung von Videoverhandlungen erleichtert werden. Hierzu erscheint es geboten, der Justiz Videoverhandlungslösungen zur Verfügung zu stellen, von denen sie praktisch und zuverlässig Gebrauch machen kann. Das macht einen gemeinsamen Standard erforderlich, um sicherzustellen, dass alle Beteiligten grundsätzlich einen Zugang einrichten können. Die aktuelle Situation, in der gerade am Verfahren beteiligte Behörden teilweise die dem jeweiligen Verwaltungsgericht zur Verfügung stehende Videolösung aufgrund von datenschutzrechtlichen oder IT-Sicherheitsbedenken der Behördenleitung nicht einsetzen dürfen, behindert die Durchführung von Videoverhandlungen erheblich. Abhilfe könnte eine bundesweite gemeinsame Videoverhandlungsplattform der Justiz schaffen, die ein hohes Maß an zuverlässiger Verfügbarkeit mit Unbedenklichkeit in datenschutzrechtlicher und IT-Sicherheitshinsicht verbindet. Diese müsste in allen Landes- und Bundesbehörden zugänglich gemacht werden. Überdies müsste sie für Rechtsschutzsuchende und ihre Prozessvertreter bedenkenlos installierbar sein. Alternativ müsste zumindest ein gemeinsamer Katalog von Plattformen definiert werden, bei denen der Zugang aller Landes- und Bundesbehörden sicherzustellen ist und die auch von den übrigen Beteiligten problemlos einsetzbar sind.



Bund Deutscher Verwaltungsrichter
und Verwaltungsrichterinnen

▪ **Einführung einer besonderen Verfahrensgebühr für Vielkläger im verwaltungsgerichtlichen Verfahren**

Die knappen personellen Ressourcen der Verwaltungsgerichtsbarkeit werden in sämtlichen Instanzen immer wieder durch einzelne Kläger übermäßig in Anspruch genommen. Insbesondere in Rechtsgebieten, in denen Gerichtsgebührenfreiheit besteht, werden durch diese Kläger eine Vielzahl von Verfahren anhängig gemacht, die in aller Regel keine Aussicht auf Erfolg haben. Dieses Phänomen ist insbesondere in Rechtsgebieten, in denen etwa aus sozialpolitischen Gründen (vgl. § 188 VwGO) Gerichtskosten nicht erhoben werden zu beobachten. Die Kostenfreiheit bewirkt, dass immer wieder in der Regel anwaltlich nicht vertretene Kläger die Möglichkeit, ohne finanzielle Risiken Verfahren bei den Verwaltungsgerichten zu betreiben, missbrauchen. Wenngleich diese Kläger nur einen minimalen Bruchteil der Rechtsschutzsuchenden ausmachen, belasten sie die Verwaltungsgerichtsbarkeit in ganz erheblichem Maße. Um die Gerichtsbarkeit vor einer sachfremden, weil nicht auf einem berechtigten Rechtsschutzbegehren beruhenden Bindung ihrer knappen Ressourcen zum Nachteil der übrigen Rechtsschutzsuchenden zu schützen, bedarf es der Einführung einer gesonderten Verfahrensgebühr. Diese Gebühr, die nicht von einer etwaigen Gewährung von Prozesskostenhilfe erfasst sein darf, ist ab der von dem Betroffenen innerhalb eines Jahres bei einem Gericht erhobenen fünften Streitsache für jeden Rechtszug zu erheben und mit der Fiktion der Rücknahme des Rechtsbehelfs für den Fall der Nichterichtung binnen Monatsfrist zu verknüpfen.

Berlin, den 10. September 2021

Dr. Robert Seegmüller
(Vorsitzender)