

---

Bonn/Dortmund/Berlin, 06.03.2026

## **Stellungnahme des RAV**

**zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz - Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze**

Verfasser\*innen: Rechtsanwältin Berenice Böhlo, Berlin; Rechtsanwältin Anna Magdalena Busl, Bonn; Rechtsanwalt Johannes Palm, Dortmund

**Das Problem langer Verfahren ist nicht durch die Abschaffung des Verfahrens zu lösen:**

**Kein Rechtsschutz light!**

**Eine Reform der Verwaltungsgerichtsordnung ist erforderlich. Eine solche Reform sollte aber keinen Rechtsschutz light einführen, sondern zu effektiven Rechtsschutzverfahren und effektiver Kontrolle der Exekutive führen.**

Recht dient der Begrenzung und der Kontrolle des staatlichen Macht- und Herrschaftsanspruchs. Das Verfahrensrecht soll und muss Verfahrensrechte, die Verfassungsrang haben, sichern: Der Zugang zum Recht unabhängig von finanziellen Möglichkeiten, das Recht auf effektiven Rechtsschutz und umfassendes rechtliches Gehör, wozu gerade im öffentlichen Recht und besonders im Asylrecht auch der Grundsatz der Amtsermittlung gehört. Der Gesetzesentwurf lässt diesen Grundgedanken der Absicherung von Verfassungsrecht nicht erkennen, sondern ordnet die Reformvorschläge dem Diktum der Beschleunigung unter. Beschleunigung heißt jedoch nicht Verbesserung gerichtlicher Entscheidungen, sondern trägt vielmehr gerade das Risiko der Verschlechterung dieser in sich, weil das entscheidende Qualitätsmerkmal – die Absicherung und Durchsetzung von Verfahrensrecht – dem Ziel der Beschleunigung zum Opfer fällt.

Die Stärkung von Verfahrensrechten gerade im Verwaltungsprozess ist paradigmatisch für die Frage, wie demokratisch der Zugang und die Durchsetzung von Recht tatsächlich ist: Im Verwaltungsprozess verhandeln nicht zwei auf gleichem Rang stehende Parteien auf gleicher Ebene. Der Verwaltungsprozess steht im Spannungsfeld eines Ober- / Unterordnungsverhältnisses. Diese genuin ungleiche Ausgangslage kann nur durch *mehr* Verfahrensrechte für Kläger\*innen ausgeglichen werden. Der Abbau prozessualer Rechte stärkt die Gefahr des Missbrauchs des Verwaltungsrechts durch staatliche Behördenwillkür und schwächt die gerichtliche Kontrolle.

Es ist besonders beunruhigend, dass eine Verkürzung von Verfahrensrecht in Zeiten erfolgen soll, in denen in Rede steht, dass eine politische Partei, die offen von ‚millionenfacher Remigration‘ spricht, zukünftig Landesregierungen stellen könnte. Gerade da wäre es der Zeitpunkt gewesen, eine besondere Stärkung verfassungsmäßiger Rechte im Sinne vorbeugender Resilienz zu etablieren.

Die hiesige Stellungnahme beschränkt sich im Folgenden auf diese wesentlichen Kritikpunkte:

**I. Die Erschwerung des einstweiligen Rechtsschutzes durch die Einführung der Möglichkeit einer Sicherheitsleistung oder Auflage sowie des Zugangs zum Recht durch die Einführung einer Gebühr bei „Rechtsmissbräuchlichkeit“**

**Ad § 80 Absatz 5 Satz 4 und 5 VwGO-E: „Die Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung oder die Ablehnung eines darauf gerichteten Antrags kann von der Leistung einer Sicherheit oder von anderen Auflagen abhängig gemacht werden. Die Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung kann auch befristet werden.“**

Statt, wie der Gesetzesentwurf suggeriert, eine Beschleunigung der Verfahren erreichen zu wollen, wird durch diese Änderung tatsächlich Rechtsunsicherheit geschaffen und die Hürde, gerichtlichen Schutz zu erreichen, gerade erhöht. Statt eine vollumfassende Kontrolle der Exekutive abzusichern, wird durch die Einführung der Möglichkeit einer Sicherheitsleistung oder anderen Auflagen die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung verkompliziert und ggf. verunmöglicht.

Verfahren wie die Auslieferung von Maja T. sind ein Beispiel für Tendenzen der Exekutive, Fakten jenseits anhängiger gerichtlicher Verfahren zu schaffen qua Vollzug vor gerichtlicher Entscheidung. Die Veränderung der Regelungen in 80 VII und 123 Abs 5 VwGO schaffen für Rechtssuchende eine verstärkte Unsicherheit. Auf der einen Seite versucht die Reform exekutiven Ungehorsam zu begrenzen, auf der anderen Seite wird die Rechtsbindung der Verwaltung relativiert, in dem das Gericht „Maßgaben“ an die Exekutive richtet, die im Zweifel unbeachtet bleiben können. Dementsprechend heißt es in der Gesetzesbegründung, dann solle eben ein neuer Rechtsschutzantrag gestellt werden, mit dem Ziel, dass der Vollzug abgebrochen werde.

**Ad § 85a VwGO-E: „Das Gericht kann durch unanfechtbaren Beschluss anordnen, dass die Klage oder der Antrag erst nach Zahlung der Gebühr für das Verfahren im Allgemeinen nach dem Gerichtskostengesetz zugestellt wird, wenn die Klage oder der Antrag offensichtlich aussichtslos und rechtsmissbräuchlich ist. Der Beschluss ist zuzustellen. Die Klage oder der Antrag gilt als zurückgenommen, wenn die Gebühr nicht binnen drei Monaten nach Zustellung des Beschlusses gezahlt ist und in der Anordnung auf diese Rechtsfolge hingewiesen wurde.“**

Diese Änderung ist unbedingt abzulehnen. Die hohe Auslastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist nicht durch ‚querulatorische Bürger‘ bedingt, die mutwillig aussichtslose Klagen bei den Verwaltungsgerichten einlegen. Eine solche Behauptung ist schlicht falsch, soll aber der Rechtfertigung der weiteren Verkürzung prozessualer Rechte bei Verteidigung gegen staatliche Eingriffe dienen. Tatsächlich wird dadurch gerade für vermögenslose und ärmere Betroffene die Hürde, eine Klage einzureichen, erhöht oder diese besonders vulnerablen Gruppen gleich gänzlich vom Rechtsschutz ausgeschlossen, gerade in besonders grundrechtsintensiven Eilverfahren.

Die Unanfechtbarkeit des Beschlusses ermöglicht Willkür und den Verlust effektiven Rechtsschutzes. Es ist offen, anhand welcher Kriterien festzustellen sein soll, ob die Erhebung der Klage offensichtlich aussichtslos ist. Regelmäßig wird hier auf den erkennenden Richter, die erkennende Richterin abgestellt werden, der oder die juristisch geschult auf eine Ordnungsverfügung blickt und dann eine Vorbewertung der Klageaussichten vornehmen muss. Im Ergebnis würde eine unanfechtbare

Vorabprüfung die gerichtliche Entscheidung als Kontrolle staatlichen Handelns bedeuten können, wenn das Geld fehlt, um das Verfahren weiter zu betreiben.

**Stattdessen bedürfte** es einer Reform des Prozesskostenhilferechts im Sinne einer Erleichterung des Zugangs zu gerichtlichem Rechtsschutz. Auch und gerade mittellose Bürger\*innen müssen grundsätzlich Rechtsschutz insbesondere gegen Maßnahmen der Eingriffsverwaltung suchen können, ohne hohe Kostenrisiken zu fürchten. Es darf nicht verkannt werden, dass Maßnahmen der Eingriffsverwaltung oft weitgehende Einschränkungen mit sich bringen, die den Einschränkungen im Strafrecht nahe kommen. Hier wäre es wünschenswert, dass eine Beiordnung von Rechtsanwält\*innen ohne vorherige – und teilweise Jahre dauernde - Prüfung der Erfolgsaussichten erfolgen würde. Sinnvoll wäre gerade in den eingriffsintensiven und existentiellen Bereichen eine verpflichtende Beiordnung von Rechtsanwält\*innen von Amts wegen, ähnlich der Pflichtverteidigung im Strafrecht.

## **II. Die Aufweichung des Amtsermittlungsgrundsatzes und die Erweiterung der Präklusion und die damit verbundene Verkürzung des effektiven Rechtsschutzes**

**Ad § 86 Absatz 1 Satz 2 VwGO-E: „Der Grundsatz der Amtsaufklärung verpflichtet ein Gericht nicht zu Nachforschungen, die weder durch entsprechendes Vorbringen noch durch andere konkrete Anhaltspunkte veranlasst sind.“**

Der Amtsermittlungsgrundsatz als Untersuchungsmaxime zur Findung der „materiellen Wahrheit“ und mit dem materiellen Recht vereinbarer Entscheidungen ist Ausfluss der Garantie effektiven Rechtsschutzes, Art. 19 Abs. 4 GG und des Rechtsstaatsgebots, Art. 20 Abs. 3 GG, im Bereich des Asylverfahrens völker- und europarechtlich begründet, und daher vom BVerfG mehrfach als verfassungsrechtlich wesentlich herausgehoben (BVerfG, Beschluss vom 12.12.2024 – 2 BvR 1341/24 -, Rn. 9, 10). Die Maxime der umfassenden, von Amts wegen erfolgende Aufklärung eines Sachverhalts, gerade in Rechtsgebieten, die, wie das Asylverfahren, systemisch unter Beweisnot stehen, ist, wenn auch nicht hinreichend, so doch notwendig zur Findung einer die Rechte des Betroffenen wahren Entscheidung. Eine generelle Aufweichung dieses Grundsatzes ist daher scharf abzulehnen. Es bedürfte angesichts der bereits erfolgten Änderungen zu Lasten der Betroffenen, wie z.B. der Verpflichtung der Beibringung fachärztlicher Atteste, des Gegenteils: der umfassenden Pflicht zur staatlichen Prüfung und Aufklärung, wenn Anhaltspunkte für die Verletzung von durch die Verfassung und die EMRK geschützten Rechten bestehen. Es bedürfte einer grundlegenden Umkehr der im Asylrecht typischen Beweisnot hin zu einer Beweispflicht für die Behörde, sollte sie eine Schutzgewährung ablehnen wollen.

Hinzu kommt: Es ist zu erwarten, dass eine etwaige künftige mit rechtsextremen Kräften besetzte Regierung versuchen wird, die Grenzen des Machbaren auszunutzen. Eine der ersten und einfachsten Maßnahmen einer autoritär geführten Regierung ist es, klagenden Bürger\*innen Informationen vorzuenthalten. Auf eine solche Situation kann nur eine Stärkung und Ausweitung des Amtsermittlungsgrundsatzes vorbereiten. Die Beschränkung des Amtsermittlungsgrundsatzes auf den Parteivortrag ebnet den Weg zu einer staatlichen Willkürpraxis. Das ist in der aktuellen politischen Lage ein fatales Signal in die falsche Richtung.

**Ad § 87b VwGO-E: Das Gericht soll Erklärungen und Beweismittel, die erst nach Ablauf einer nach den Absätzen 1 und 2 gesetzten Frist vorgebracht werden, zurückweisen und ohne weitere Ermittlungen entscheiden, wenn 1. der Beteiligte die Verspätung nicht genügend entschuldigt und 2. der Beteiligte über die Folgen einer Fristversäumung belehrt worden ist.**

Dieser Änderungsvorschlag - die Verschärfung der Präklusion – stellt eine weitere Verkürzung effektiven Rechtsschutzes dar. Dass ein\*e Bürger\*in mit ihrem/seinem Vortrag ausgeschlossen wird, sollte in Anbetracht der Organisationsüberlegenheit der Behörde die Ausnahme sein. Erst recht unvertretene und verfahrensunkundige Bürger\*innen müssen daher auch mit spätem Vortrag Gehör finden, solange dies nicht zu unbilligen Ergebnissen führt. Eine Präklusion zu Gunsten einer Verfahrensökonomie verkennt die Aufgabe, die der Verwaltungsprozess im Bürger-Staat Verhältnis hat. Ausschließlich entscheidend muss im Sinne einer richtigen, d.h. alle erheblichen Aspekte berücksichtigenden Entscheidung sein, auch sämtliche Umstände zu berücksichtigen – mögen diese auch erst ‚kurz vor knapp‘ bekannt werden. Nur so ist gewährleistet, dass z.B. Erkrankungen auch in ihrer menschenrechtlichen Tragweite berücksichtigt werden.

### **III. Die Erweiterung der Einzelrichterübertragung und die damit verbundene Schwächung gerichtlicher Kontrolle**

**Ad § 6 Absatz 1 Satz 2 VwGO-E: wird die Angabe „im ersten Jahr“ durch die Angabe „in den ersten sechs Monaten“ ersetzt.**

**Ad § 9 Absatz 4 VwGO-E: „Der Senat kann den Rechtsstreit einem seiner Mitglieder als Einzelrichter zur Entscheidung übertragen, wenn 1. die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und 2. die Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung hat. ... und**

**Ad § 10 Absatz 4 VwGO-E: „In Verfahren nach § 50 Absatz 1 kann der Senat beschließen, über den Rechtsstreit in einer Besetzung mit drei Richtern zu entscheiden, wenn 1. die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und 2. die Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung hat. ...“**

Eine erneute und nochmalige Erweiterung der Übertragung auf den Einzelrichter schwächt die Qualität gerichtlicher Entscheidungen. In Zusammenschau mit der weiteren Verkürzung des Zugangs zu einer zweiten Tatsacheninstanz (s.u.) wird zwangsläufige Folge eine einseitigere Spruchpraxis der Gerichte sein. Der Verlust der notwendigen Debatte ggf. divergierender Positionen bedeutet den Verlust von gegenseitiger Kontrolle, bedeutet den Verlust von Auseinandersetzung mit anderen rechtlichen Auffassungen in rechtlicher wie tatsächlicher Hinsicht. Wenn dieses Prinzip der gegenseitigen Prüfung und Kontrolle verlorengeht, geht zwangsläufig auch ein wesentlicher Faktor für die Verbesserung der Qualität von Entscheidungen und damit die effektive Kontrolle der Exekutive verloren.

### **IV. Die Einführung des Berufungszulassungsgrunds „Vereinheitlichung der Rechtsprechung“ und die damit verbundene Aufweichung der Rechtsweggarantie**

**Ad § 124 Absatz 2 Nummer 4 VwGO-E: § 124 Absatz 2 Nummer 4 wird durch die folgende Nummer 4 ersetzt: „4. wenn die Fortbildung des Rechts oder die Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts erfordert...“ und**

**Ad 78 AsylG-E: Absatz 3 Nummer 2 wird durch die folgende Nummer 2 ersetzt:**

**„2. die Fortbildung des Rechts oder die Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts erfordert...“**

Bereits jetzt ist die Hürde, eine Zulassung der Berufung zu erstreiten, sehr hoch. Durch diese Änderung, die entgegen der Gesetzesbegründung nicht nur eine Art ‚Anpassung‘ darstellt, wird die Zulassung der Berufung gegen ein erstinstanzliches Urteil auch im Falle einer Divergenz nicht mehr

zwingend sein. Dies verringert die Möglichkeit der Kontrolle, abweichender (Einzel-)Richter-Entscheidungen und kann damit die Anzahl falscher unanfechtbarer Entscheidungen erhöhen.

Der neue Zulassungsgrund der „Fortbildung des Rechts und der Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung“ ist unscharf in seinem Gehalt. Dies steht systematisch im Widerspruch dazu, dass nach bisherigem Recht die Berufung nur bei Vorliegen von drei Fallgestaltungen zugelassen werden soll und ersetzt den Berufungszulassungsgrund der Divergenz. Letzterer war klar umgrenzt und betraf sich unterscheidende Rechtsprechung der Vordergerichte zum Obergericht. "Fortbildung" des Rechts ist demgegenüber beliebig und stellt die Frage, welche Fortbildung in wessen Interesse zu erfolgen hat.

Angesichts der Erfahrung der restriktiven Zulassungspraxis der Obergerichte in Asylsachen und angesichts des Umstands, dass wesentliche progressive Weiterentwicklungen von Schutzrechten im Bereich Asyl und Migration zum Teil im klaren Widerspruch zur deutschen Rechtsprechung durch Rechtsprechung des EuGH und EGMR entwickelt wurden - Beispiel die Afghanistan-Entscheidung des EuGH zur Verfolgung von Frauen - besteht hier Anlass zu großer Sorge.

***Ad § 78 Abs. 5 VwGO-E: Absatz 5 wird wie folgt geändert: Nach Satz 1 wird der folgende Satz eingefügt: „Die Berufung ist zuzulassen, wenn einer der Gründe des Absatzes 3 dargelegt ist und vorliegt oder einer der Gründe des Absatzes 3 ungeachtet des Absatzes 4 Satz 4 offensichtlich vorliegt.“***

Die Neufassung zu § 78 Abs. 5 S. AsylG soll erreichen, dass entweder einer der drei Zulassungsgründe des § 78 Absatz 3 AsylG formell dargelegt worden und materiell vorliegt oder ein solcher Grund nach Ansicht des zulassenden Oberverwaltungsgerichts oder Verwaltungsgerichtshofs offensichtlich vorliegt.

Hier besteht Anlass zur Sorge, dass die Garantie des effektiven Rechtsschutzes gewährleistet durch den Instanzenzug in das Ermessen des Gerichts gestellt wird, welches in einer Art Ermessen entscheidet, wann es eine zweite Instanz gibt oder nicht. Dies führt zu einer Aufweichung der Rechtsweggarantie.

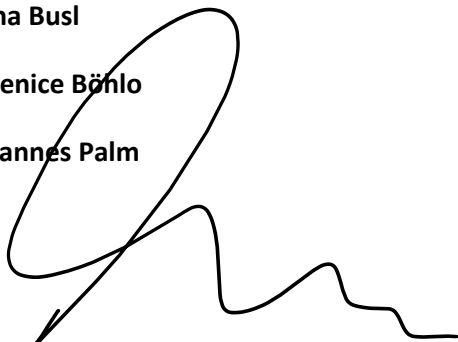
**Anna Busl**

**Berenice Böhnlo**

**Johannes Palm**

**Dr. Lukas Theune**

**Geschäftsführer**

A large, stylized handwritten signature in black ink, which appears to be the signature of Dr. Lukas Theune, written over the printed name.