



PariJus gGmbH | Rubensstraße 62 | 12157 Berlin

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Referat R A 3

Anton-Wilhelm-Amo-Str. 37

10117 Berlin

Per E-Mail: RA3@bmjv.bund.de

6. März 2026

**Partizipation in der Justiz (PariJus) – Gemeinnützige Gesellschaft zur Förderung zivilgesellschaftlicher Teilhabe mbH:**

## **Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (7. VwGOÄndG)**

Die Stellungnahme befasst sich schwerpunktmäßig mit der **Mitwirkung ehrenamtlicher Richter**, soweit diese durch den Entwurf mittelbar oder unmittelbar betroffen sind.

### **1. Zusammenfassung von „Beamten und Angestellten“ durch „Beschäftigte“**

Durch die begriffliche Zusammenfassung von „Beamten und Angestellten“ zu „Beschäftigten“ (§ 22 Nr. 3 VwGO-E; § 19 Nr. 3 FGO-E; § 186 Abs. 2 Satz 2 VwGO-E – als Sonderregelung für die Stadtstaaten) wird der Kreis der Personen erweitert, die nicht in das richterliche Ehrenamt in der Verwaltungsgerichtsbarkeit berufen werden können. Auch Arbeiter des öffentlichen Dienstes sind nunmehr vom richterlichen Ehrenamt ausgeschlossen. Nach der Zusammenfassung mit den Angestellten zu „Tarifbeschäftigten“ waren sie von der Rechtsprechung wegen fehlender „intensiver Nähe zum Dienstherrn“ als ehrenamtliche Richter zugelassen worden. Der nach dem RefE vorgesehene Ausschluss ist aber systemkonform im Sinne der Gewaltenteilung und verhindert eine unterschiedliche Rechtsprechung bei der Abgrenzung der Beschäftigungsverhältnisse nach dem Nähe-Begriff. Die Teilhabe der Zivilgesellschaft an der Rechtsprechung generell wird dadurch nicht beeinträchtigt.

## 2. Ergänzungswahl in der laufenden Amtsperiode

Gegen die Einführung einer Ergänzungswahl (§ 29 Abs. 3 VwGO-E, § 26 Abs. 3 FGO-E) bestehen keine Bedenken; als Faktum steht sie in Übereinstimmung mit den Regelungen nach dem GVG.

Allerdings besteht nach hiesigen Erkenntnissen ein rechtspolitisches Bedürfnis nach dieser Änderung nicht, da sich die ehrenamtlichen Richter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit sehr häufig eher darüber beschweren, dass sie nur zwei- bis dreimal im Jahr zum Einsatz kommen. Eine sinkende Zahl der ehrenamtlichen Richter hat zwar für den einzelnen eine höhere Zahl von Einsätzen zur Folge, die sich aber angesichts der ohnehin geringeren Einsatzzahl kaum negativ auswirkt. Deshalb hat der Vorschlag weitgehend deklaratorische Bedeutung. Ein häufigerer Einsatz bei sinkender Zahl der ehrenamtlichen Richter wird derzeit kaum auf eine unzumutbare Belastung oder auch nur auf den Widerstand der ehrenamtlichen Richter stoßen. Dringender erscheint eine jeweils präzise Feststellung des künftigen Bedarfs an ehrenamtlichen Richtern.

## 3. Übertragung der Entscheidung auf den Einzelrichter

Gegen die Ausweitung der Übertragung von Entscheidungen auf den Einzelrichter beim OVG/VGH (§ 9 Abs. 4 VwGO-E) werden erhebliche Bedenken praktischer, systematischer und verfassungsrechtlicher Art geltend gemacht.

a. Gerade weil Richter keinerlei Weisungen unterliegen, ist der spruchkörperinterne Diskurs unverzichtbar. Eine Ein-Personen-Herrschaft ist in keiner anderen Staatsgewalt zu verzeichnen als gerade in der, in der unmittelbar und im Einzelfall über Lebenssituationen von (natürlichen und juristischen) Personen entschieden wird. Der obergerichtliche Spruchkörper ist seiner Natur nach ein Kollegium, wie sich bereits aus der Bezeichnung als „Senat“ ergibt. Der Irrweg dieser Entwicklung wird in diesem Entwurf besonders deutlich, wenn Planfeststellungsverfahren – also die Vorbereitung großer infrastruktureller Maßnahmen – vom VG auf die Ebene des OVG/VGH hochgezogen werden sollen, die dort dann von einem Einzelrichter rechtlich geprüft werden können. Eine Überprüfung, ob bei der Übertragung die Voraussetzungen „keine besonderen Schwierigkeiten“ und „keine grundsätzliche Bedeutung“ eingehalten werden, ist – abgesehen von willkürlichen Fällen – nicht vorgesehen. Dieser Unterordnung des Prinzips der Gerechtigkeit unter das der Ökonomie ist entschieden entgegenzutreten.

b. Die Übertragung auf den Einzelrichter bedeutet zugleich den **Wegfall der Beteiligung ehrenamtlicher Richter** als Vertreter der Zivilgesellschaft. Das Ausmaß der Übertragungen auf den Einzelrichter hat bereits in erster Instanz bedenkliche Ausmaße angenommen. Wird diese Zuordnung auch auf die Ebene der Obergerichte übertragen, wird in den Kernbereich des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG eingegriffen, wonach auch die Rechtsprechung vom Volk „durch besondere Organe“ ausgeübt wird. Angesichts der richterlichen Unabhängigkeit kann eine solche Beteiligung nur spruchkörperintern erfolgen, die aber seit geraumer Zeit nicht nur reduziert, sondern systematisch abgeschafft wird. Diese Kritik ist nicht nur abstrakt verfassungsrechtlich; hinter der Reduzierung der Beteiligung ehrenamtlicher Richter steht auch eine falsche Sicht auf die Rechtsprechung. Diese soll sich nicht auf die Rechtmäßigkeitsprüfung konzentrieren, wie der RefE zur „systematischen Weiterentwicklung“ des Amtsermittlungsgrundsatzes ausführt. Der RefE bewirkt (beabsichtigt?) einen Umbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der vom Prinzip ausgleichender Gerechtigkeit auf eine technokratische „Fallerledigung“ übergeht.

**c.** Auch wenn es die Beteiligung ehrenamtlicher Richter nicht unmittelbar betrifft, sei darauf hingewiesen, dass die Erweiterung des Kreises von Richtern, die (beim VG) als Einzelrichter tätig werden können, auf *Proberichter* ab einer Tätigkeit von sechs Monaten skeptisch zu betrachten ist. Die Kritik, die seit Jahrzehnten an der rein akademischen Ausbildung der Juristen geübt wird und sich im richterlichen Amt in besonderer Weise niederschlägt, wird ausgeblendet und in Kauf genommen, unerfahrene Personen mit einer Verantwortung zu betrauen, die sie jedenfalls von Ausbildung wegen nicht mitbringen und in sechs Monaten nicht sammeln können.

**d.** Soweit gleichwohl an der Einführung des Einzelrichters festgehalten werden soll, sei auf die Regelung des § 5 Abs. 4 FGO verwiesen, wonach bei Übertragung der Entscheidung auf den Einzelrichter die Mitwirkung von zwei ehrenamtlichen Richtern vorgesehen werden kann. Vom Gebrauch dieser Kompetenz hat es in den Ländern bislang nur einen schüchternen (wieder zurückgenommenen) Versuch gegeben. Deshalb wäre eine solche Regelung bundesrechtlich vorzusehen. Da das FG gerichtsverfassungsrechtlich auf der Ebene des OVG/VGH steht, können rechtliche Bedenken gegen eine solche Regelung auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht erhoben werden. Auch beim VG kann diese Variante ins Auge gefasst werden. Dass die 1:2-Besetzung sogar in zwei Instanzen funktioniert, beweisen ArbG wie LAG seit vielen Jahrzehnten. Insoweit kann die Wahrung des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG eine personelle Verschlan-  
kung im Bereich der Berufsrichter kompensieren. Voraussetzung ist eine funktionierende Auswahl geeigneter ehrenamtlicher Richter, an der die gesellschaftlichen Organisationen zu beteiligen wären. Insoweit käme auch der – in der Praxis der Kommunen bei der Aufstellung von Vorschlagslisten allzu oft vernachlässigte – Grundsatz des Art. 33 Abs. 2 GG zum Tragen, wonach der gleiche Zugang zu den öffentlichen (auch Ehren-)Ämtern „nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung“ zu erfolgen hat.

#### **4. Erweiterung der erstinstanzlichen Zuständigkeit des OVG/VGH**

**a.** Wie schon die Begründung des RefE ausführt, sind mit Einfügung der Nr. 17 in § 48 Abs. 1 Satz 1 VwGO („alle sonstigen“) faktisch alle Planfeststellungs- und sonstigen Vorhaben, in denen anstelle eines an sich vorgesehenen Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt wurde, nunmehr dem OVG/VGH zugewiesen, soweit nicht die Zuständigkeit des BVerwG gegeben ist. Damit wäre für diese Zuständigkeit nur noch eine sprachlich angepasste Fassung der Nr. 17 erforderlich und die Norm könnte sprachlich „entschlackt“ werden.

**b.** Die Hochzonung dieser Zuständigkeit von VG auf OVG/VGH hat eine Konsequenz für die ehrenamtlichen Richter in den Bundesländern, die ihre Beteiligung auf der Ebene OVG/VGH nicht vorsehen. Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen, Thüringen und das Saarland haben von der Ermächtigung des § 9 Abs. 3 VwGO, ehrenamtliche Richter auch am OVG/VGH einzusetzen, keinen Gebrauch gemacht. Damit ist in diesen Ländern gerade für die Planung großer Infrastrukturvorhaben die Mitwirkung der Zivilgesellschaft an der rechtlichen Überprüfung der Vorhaben komplett abgeschafft. Auf diesen Umstand geht der RefE nicht ein.

**c.** Die Beteiligung ehrenamtlicher Richter an OVG/VGH sollte deshalb bundesrechtlich einheitlich geregelt werden. Im gleichen Zug kann für die Fachkammern des VG und -senate des OVG/VGH – nach dem Vorbild in Personalvertretungs- und Disziplinarsachen – die Beteiligung fach- und sachkundiger ehrenamtlicher Richter vorgesehen werden, die von den entsprechen-

den gesellschaftlichen Organisationen benannt werden. Das könnte auch für die Normenkontrollsenate (§ 47 VwGO) gelten, für deren ehrenamtliche Richter das Vorschlagsrecht z. B. den Universitäten und/oder den Anwaltskammern zugeordnet werden könnte.

## **5. Änderung des Amtsaufklärungsgrundsatzes**

Der Sinn dieses Änderungsvorschlages erschließt sich nicht ganz. Der Grundsatz der Amtsaufklärung knüpft – logischerweise – an das Vorbringen der Beteiligten und sich daraus ergebender Anhaltspunkte an. Wenn sich hieraus für das erkennende Gericht ein engerer Handlungsrahmen ergeben sollte, müssen die ehrenamtlichen Richter diesen aus dem Akteninhalt nachvollziehen können. Es muss dann gesetzlich klargestellt werden, dass den ehrenamtlichen Richtern der Zugang zu den Akten zu gewähren ist. Die Praxis lehrt, dass Vorsitzende sich immer wieder auf einen (nicht bestehenden) Grundsatz berufen, ehrenamtliche Richter hätten keinen Zugang zu den Akten. Eine interpretatorisch mögliche Einengung der Beweisaufnahme muss durch die (nach § 19 VwGO gleichberechtigten) ehrenamtlichen Richter geprüft werden können.

Verfasser:

Hasso Lieber, Rechtsanwalt, Staatssekretär a. D.