

Mehr Zulassungen wagen!

Mit dem 6. Gesetz zur Änderung der VwGO wurde vor 30 Jahren die bis dahin auf einige in der VwGO aufgeführte Rechtsgebiete beschränkte Zulassungsberufung flächendeckend eingeführt. Seitdem bedarf jede Berufung einer Zulassung durch das Verwaltungsgericht oder auf Antrag eines Beteiligten durch das Oberverwaltungsgericht.

Hintergrund der Neuregelung war die durch eine große Zahl von Asylverfahren äußerst angespannte personelle Situation in den Gerichten, die zu einer Verlängerung der Verfahrenslaufzeiten in den „klassischen Verfahren“ geführt hat. Auch der Hinweis darauf, dass eine Verkürzung und Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren einen wichtigen Standortfaktor bildet, fehlte schon damals nicht (BT-Drs. 13/1433, 1). Die Beschränkung des Rechtsmittelrechts hat Wirkung gezeigt. Gegenüber dem



klassischen Berufungsverfahren wird der Prüfungsumfang im Zulassungsverfahren auf die geltend gemachten Zulassungsgründe beschränkt. Die Zahl der Berufungsverfahren hat sich dadurch stark reduziert und der „doppelte“ Filter von Berufungs- und Revisionszulassung wirkt sich noch deutlicher auf die Revisionsinstanz aus. Die Verfahrenslaufzeiten immerhin konnten verkürzt werden.

Die Reduktion der Rechtsmittelverfahren hat die Rechtsvereinheitlichung und die wichtige Qualitätskontrolle erschwert bzw. zurückgedrängt. Gepaart mit einer ausgeprägten Einzelrichterkultur sind Qualitätsverluste vorprogrammiert. Auch auf der Ebene des Bundesverwaltungsgerichts sind Einschränkungen zu erkennen, da eine nur geringe Zahl von Revisionsverfahren in einem Rechtsgebiet die (Fort-)Entwicklung von Rechtsprechungslinien sowie von Maßstäben für die Rechtsauslegung und -an-

wendung erschwert; es fehlt das hierfür erforderliche Anschauungsmaterial. Hinzu kommt aber noch ein weiterer Aspekt, der etwas mit der Richterpsychologie zu tun hat. Alle Zulassungsverfahren – das gilt auch für das Verfahren der Revisionszulassung – haben die fatale Tendenz, sich schleichend zu immer höheren Hürden für die Rechtsschutzsuchenden und deren Anwälte zu entwickeln. Die Anforderungen an die Darlegung der Zulassungsgründe sind hoch und werden – so der Eindruck gerade aus der Anwaltschaft – ständig höhergeschraubt. Und aus der eigenen richterlichen Praxis in allen Instanzen kann ich bestätigen, dass aus der Sicht des Richters der unteren Instanz ungerne die Überprüfung der eigenen Entscheidung durch die Zulassung eines Rechtsmittels geradezu provoziert wird; und aus der Sicht der oberen Instanzen durchaus die Tendenz besteht, auch komplizierte und eigentlich überprüfungswürdige Fragen im Zulassungsverfahren ohne mündliche Verhandlung zu entscheiden.

Von der Zurückhaltung bei der Zulassung von Rechtsmitteln zeugen auch immer wieder Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die anmahnen, dass dann, wenn das Prozessrecht den Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit einräumt, die Zulassung eines Rechtsmittels zu erstreiten, die Anforderungen an die Darlegung der Zulassungsgründe nicht derart erschwert werden dürfen, dass diese für die Rechtsmittel-führenden leerläuft. Bewirkt haben diese Ermahnungen offensichtlich wenig. Das zeigt ein Blick auf die Zulassungsstatistik der Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichte. Danach liegt die Berufungszulassungsquote der Verwaltungsgerichte in den klassischen Materien bei unter 5 %. Die Oberverwaltungsgerichte lassen selbst in 12 % der Verfahren die Berufung und in 8,6 % die Revision zu. Nichtzulassungsbeschwerden beim Bundesverwaltungsgericht haben in ca. 12 % der Fälle Erfolg. In der Relation der Gesamtzahl der von Oberverwaltungsgerichten erledigten Hauptsacheverfahren erreichen das Bundesverwaltungsgericht nur 3,4 %. Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass der Gesetzgeber mit dem Referentenentwurf zum 7. VwGO-ÄndG Ausweitungen der Berufungs- und Revisionszulassungsgründe durch eine Erweiterung der Divergenzzulassung und die Möglichkeit der Zulassung von Berufung und Revision bei einem offensichtlich vorliegenden Zulassungsgrund vorschlägt. Die Vorschläge werden seitens der Anwaltschaft begrüßt, seitens der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Skepsis gesehen. Besser und einfacher als eine Änderung des Rechtsmittelrechts wäre eine Änderung der (zu) restriktiven Zulassungspraxis durch die Verwaltungsgerichte selbst – man müsste mehr Zulassungen wagen!

Präsident des BVerwG Professor Dr. Andreas Korbmacher, Leipzig