

**Gemeinsame Erklärung
der OVG/VGH-Präsidentinnen/Präsidenten
und des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts
zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Förderung
des Einsatzes von Videokonferenztechnik
in der Zivilgerichtsbarkeit und den Fachgerichtsbarkeiten**

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Verwaltungsgerichtshöfe und Oberverwaltungsgerichte der Länder und des Bundesverwaltungsgerichts teilen das Ziel des Referentenentwurfs, die Justiz weiter zu modernisieren, zu digitalisieren und noch bürgernäher zu gestalten. Videokonferenztechnik kann dazu in geeigneten Fällen nützlich sein. Der Referentenentwurf trägt jedoch den besonderen Bedürfnissen der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht Rechnung. In seiner derzeitigen Fassung droht er, verwaltungsgerichtliche Verfahren bürgerferner, komplizierter und langwieriger zu gestalten. Für die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist eine eigenständige Regelung, wie sie der Referentenentwurf für die Sozialgerichtsbarkeit vorsieht (§ 110a SGG-E), zwingend erforderlich.

- Der Referentenentwurf ist auf den Zivilprozess zugeschnitten. Der Reformbedarf, den die Entwurfsbegründung in Teil A Ziff. 3 darstellt, wurde von Anwaltschaft und Justiz mit Blick auf zivilgerichtliche Verfahren geäußert (Dieselverfahren; frühe erste Termine und Durchlauftermine; Diskussionspapier der OLG-Präsidentinnen-/Präsidentenkonferenz).
- Die Erwägungen, aus denen der Referentenentwurf eine eigenständige Regelung von Videoverhandlungen in der Sozialgerichtsbarkeit für erforderlich hält (vgl. die Begründung des Entwurfs, Teil A II. 6. und Teil B. zu Art. 7), sind auch für die Verwaltungsgerichtsbarkeit einschlägig. Auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit suchen Bürgerinnen und Bürger Rechtsschutz gegenüber dem Staat. Auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit wirken ehrenamtliche Richterinnen und Richter mit. Vor den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten treten – ähnlich wie vor den Sozialgerichten - häufig anwaltlich nicht vertretene Klägerinnen und Kläger auf. Wie das sozialgerichtliche Verfahren, ist auch der Verwaltungsgerichtsprozess vom Amtsermittlungsgrundsatz geprägt. Der Referentenentwurf weist auf die mitunter existenzielle Bedeutung der Streitgegenstände sozialgerichtlicher Verfahren für die Beteiligten hin. In den meisten verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist der Streitgegenstand für die Betroffenen nicht weniger existenziell. Besonders deutlich ist die Parallele zur Sozialgerichtsbarkeit bei den sozialrechtlichen Materien, für die der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist (z.B. Kinder- und Jugendhilfe, Wohngeld, Unterhaltsvorschuss, Ausbildungsförderung). Aber auch Verfahren aus dem Asyl- und Ausländerrecht betreffen die Klägerinnen und Kläger in aller Regel existenziell. Gerade im Asylrecht steht die Anhörung der Klägerin bzw. des Klägers zum Verfolgungsschicksal im Zentrum der mündlichen Verhandlung. Hier ist ein persönlicher Eindruck des Gerichts unverzichtbar. Die vorstehend aufgezählten Rechtsmaterien sind kein unbedeutender Ausschnitt aus der verwaltungsgerichtlichen Tätigkeit. Zusammen genommen machen sie die Mehrzahl der Verfahren aus.
- Nach § 128a Abs. 2 Satz 1 ZPO-E „gestattet“ die oder der Vorsitzende den Beteiligten zukünftig nicht mehr die Teilnahme an der mündlichen Verhandlung per Videokonferenztechnik, sondern ordnet sie an. Die Möglichkeit der persönlichen Teilnahme im Sitzungssaal besteht dann nur noch, wenn Beteiligte dies fristgerecht

beantragen (§ 128a Abs. 3 ZPO-E). Viele anwaltlich nicht vertretene Klägerinnen und Kläger vor den Verwaltungsgerichten dürfte dies überfordern. Menschen, die um Rechtsschutz gegen die öffentliche Gewalt nachsuchen, muss weiterhin eine niedrighschwellige Möglichkeit zur Verfügung stehen, ihr Anliegen persönlich dem Gericht vorzutragen.

- Gemäß § 128a Abs. 2 Satz 2 ZPO-E „soll“ die mündliche Verhandlung als Videoverhandlung durchgeführt werden, wenn die Beteiligten dies übereinstimmend beantragen. Eine solche Verengung des Ermessens des Gerichts widerspricht dem Amtsermittlungsgrundsatz, der den Verwaltungsgerichtsprozess prägt. Die Verfahrensgestaltung ist hier weitaus weniger dem Einfluss der Beteiligten zugänglich als im Zivilprozess; sie wird vom Gericht weitestgehend von Amts wegen bestimmt.
- Beteiligte, deren Antrag auf Videoverhandlung abgelehnt wurde, sollen nach dem Entwurf die Möglichkeit erhalten, diese Entscheidung mit der Beschwerde anzufechten (§ 128a Abs. 7 Satz 1 ZPO-E). Ein solches Zwischenverfahren widerspricht dem Grundsatz, dass prozessleitende Beschlüsse und Verfügungen nicht isoliert anfechtbar sind (§ 146 Abs. 2 VwGO). Die Beschwerdemöglichkeit wird Verfahren verzögern, denn häufig wird es dem Beschwerdegericht nicht möglich sein, vor dem beabsichtigten Verhandlungstermin zu entscheiden.
- Die Regelungen des Entwurfs über Verhandlungen und Beratungen, an denen die Mitglieder des Gerichts ganz oder teilweise per Videokonferenztechnik teilnehmen (§ 193 Abs. 1 GVG-E, § 128a Abs. 4, 5 ZPO-E) berücksichtigen die Bedürfnisse der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter nicht. Abgesehen von technischen Schwierigkeiten, die sie an dem Ort, von dem aus sie zugeschaltet sind, allein bewältigen müssten, dürfte es vielen ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern schwerer fallen, einen Standpunkt zu entwickeln und gegenüber den Berufsrichterinnen und Berufsrichtern zu vertreten, wenn die mündliche Verhandlung nicht mehr unmittelbar wahrgenommen wird und auch die Beratung nicht im persönlichen Gespräch stattfindet. Einen echten praktischen Bedarf, mündliche Verhandlungen ohne persönliche Anwesenheit aller Mitglieder des Gerichts durchzuführen, können wir für die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht erkennen.
- Die Regelung, wonach unter bestimmten Umständen Aussagen von Zeugen, Sachverständigen und Beteiligten in Ton oder in Bild und Ton vorläufig aufgezeichnet werden „sollen“ und die Aufzeichnungen mindestens bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens aufzubewahren sind (§ 160a Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 ZPO-E), begegnet erheblichen Bedenken. Die in § 160a Abs. 1 Satz 2 ZPO-E normierte Streitwertgrenze passt für die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht; die Auswirkungen der Aufzeichnung auf die Persönlichkeitsrechte der Zeugen, Sachverständigen und Beteiligten sowie auf die Unbefangenheit ihrer Aussage sind erheblich. Die gegebenenfalls zu leistende Transkription bedeutet einen erheblichen Arbeitsaufwand im nichtrichterlichen Bereich. Die Speicherkapazitäten, die EGVP-Infrastruktur und die E-Akten-Programme sind jedenfalls nicht bei allen Gerichten für derartige Datenvolumen ausgelegt.
- Die Begründung des Entwurfs unterschätzt den Erfüllungsaufwand bei Weitem. Verfehlt ist es, wenn die Kosten für die Ausstattung der Sitzungssäle mit

Videokonferenztechnik als „Sowieso-Kosten“ bezeichnet werden. Zwar ist an vielen Gerichten mittlerweile solche Technik vorhanden; sie beschränkt sich aber in aller Regel auf einen oder wenige Säle. Sollen Videoverhandlungen künftig verstärkt durchgeführt werden, muss zusätzliche Ausstattung für weitere Säle beschafft und zusätzliches Personal zur Betreuung der Technik eingestellt werden. Einfache, mobile Lösungen, wie sie bisher in den Gerichten überwiegen, werden dann in vielen Fällen nicht mehr ausreichend sein. Es bedarf verstärkt festinstallierter Videokonferenztechnik mit Vor-Ort-Betreuung durch qualifiziertes Personal. Zur Durchführung „vollvirtueller Verhandlungen“, bei denen sich auch kein Mitglied des Gerichts in einem Sitzungssaal aufhält, müssen zudem mit erheblichem Aufwand Räume geschaffen werden, in die die Verhandlungen zur Herstellung der Öffentlichkeit übertragen werden.

**Gemeinsame Erklärung
der OVG/VGH-Präsidentinnen/Präsidenten
und des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts
zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Förderung
des Einsatzes von Videokonferenztechnik
in der Zivilgerichtsbarkeit und den Fachgerichtsbarkeiten**

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Verwaltungsgerichtshöfe und Oberverwaltungsgerichte der Länder und des Bundesverwaltungsgerichts teilen das Ziel des Referentenentwurfs, die Justiz weiter zu modernisieren, zu digitalisieren und noch bürgernäher zu gestalten. Videokonferenztechnik kann dazu in geeigneten Fällen nützlich sein. Der Referentenentwurf trägt jedoch den besonderen Bedürfnissen der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht Rechnung. In seiner derzeitigen Fassung droht er, verwaltungsgerichtliche Verfahren bürgerferner, komplizierter und langwieriger zu gestalten. Für die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist eine eigenständige Regelung, wie sie der Referentenentwurf für die Sozialgerichtsbarkeit vorsieht (§ 110a SGG-E), zwingend erforderlich.

- Der Referentenentwurf ist auf den Zivilprozess zugeschnitten. Der Reformbedarf, den die Entwurfsbegründung in Teil A Ziff. 3 darstellt, wurde von Anwaltschaft und Justiz mit Blick auf zivilgerichtliche Verfahren geäußert (Dieselverfahren; frühe erste Termine und Durchlauftermine; Diskussionspapier der OLG-Präsidentinnen-/Präsidentenkonferenz).
- Die Erwägungen, aus denen der Referentenentwurf eine eigenständige Regelung von Videoverhandlungen in der Sozialgerichtsbarkeit für erforderlich hält (vgl. die Begründung des Entwurfs, Teil A II. 6. und Teil B. zu Art. 7), sind auch für die Verwaltungsgerichtsbarkeit einschlägig. Auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit suchen Bürgerinnen und Bürger Rechtsschutz gegenüber dem Staat. Auch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit wirken ehrenamtliche Richterinnen und Richter mit. Vor den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten treten – ähnlich wie vor den Sozialgerichten - häufig anwaltlich nicht vertretene Klägerinnen und Kläger auf. Wie das sozialgerichtliche Verfahren, ist auch der Verwaltungsgerichtsprozess vom Amtsermittlungsgrundsatz geprägt. Der Referentenentwurf weist auf die mitunter existenzielle Bedeutung der Streitgegenstände sozialgerichtlicher Verfahren für die Beteiligten hin. In den meisten verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist der Streitgegenstand für die Betroffenen nicht weniger existenziell. Besonders deutlich ist die Parallele zur Sozialgerichtsbarkeit bei den sozialrechtlichen Materien, für die der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist (z.B. Kinder- und Jugendhilfe, Wohngeld, Unterhaltsvorschuss, Ausbildungsförderung). Aber auch Verfahren aus dem Asyl- und Ausländerrecht betreffen die Klägerinnen und Kläger in aller Regel existenziell. Gerade im Asylrecht steht die Anhörung der Klägerin bzw. des Klägers zum Verfolgungsschicksal im Zentrum der mündlichen Verhandlung. Hier ist ein persönlicher Eindruck des Gerichts unverzichtbar. Die vorstehend aufgezählten Rechtsmaterien sind kein unbedeutender Ausschnitt aus der verwaltungsgerichtlichen Tätigkeit. Zusammen genommen machen sie die Mehrzahl der Verfahren aus.
- Nach § 128a Abs. 2 Satz 1 ZPO-E „gestattet“ die oder der Vorsitzende den Beteiligten zukünftig nicht mehr die Teilnahme an der mündlichen Verhandlung per Videokonferenztechnik, sondern ordnet sie an. Die Möglichkeit der persönlichen Teilnahme im Sitzungssaal besteht dann nur noch, wenn Beteiligte dies fristgerecht

beantragen (§ 128a Abs. 3 ZPO-E). Viele anwaltlich nicht vertretene Klägerinnen und Kläger vor den Verwaltungsgerichten dürfte dies überfordern. Menschen, die um Rechtsschutz gegen die öffentliche Gewalt nachsuchen, muss weiterhin eine niedrighschwellige Möglichkeit zur Verfügung stehen, ihr Anliegen persönlich dem Gericht vorzutragen.

- Gemäß § 128a Abs. 2 Satz 2 ZPO-E „soll“ die mündliche Verhandlung als Videoverhandlung durchgeführt werden, wenn die Beteiligten dies übereinstimmend beantragen. Eine solche Verengung des Ermessens des Gerichts widerspricht dem Amtsermittlungsgrundsatz, der den Verwaltungsgerichtsprozess prägt. Die Verfahrensgestaltung ist hier weitaus weniger dem Einfluss der Beteiligten zugänglich als im Zivilprozess; sie wird vom Gericht weitestgehend von Amts wegen bestimmt.
- Beteiligte, deren Antrag auf Videoverhandlung abgelehnt wurde, sollen nach dem Entwurf die Möglichkeit erhalten, diese Entscheidung mit der Beschwerde anzufechten (§ 128a Abs. 7 Satz 1 ZPO-E). Ein solches Zwischenverfahren widerspricht dem Grundsatz, dass prozessleitende Beschlüsse und Verfügungen nicht isoliert anfechtbar sind (§ 146 Abs. 2 VwGO). Die Beschwerdemöglichkeit wird Verfahren verzögern, denn häufig wird es dem Beschwerdegericht nicht möglich sein, vor dem beabsichtigten Verhandlungstermin zu entscheiden.
- Die Regelungen des Entwurfs über Verhandlungen und Beratungen, an denen die Mitglieder des Gerichts ganz oder teilweise per Videokonferenztechnik teilnehmen (§ 193 Abs. 1 GVG-E, § 128a Abs. 4, 5 ZPO-E) berücksichtigen die Bedürfnisse der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter nicht. Abgesehen von technischen Schwierigkeiten, die sie an dem Ort, von dem aus sie zugeschaltet sind, allein bewältigen müssten, dürfte es vielen ehrenamtlichen Richterinnen und Richtern schwerer fallen, einen Standpunkt zu entwickeln und gegenüber den Berufsrichterinnen und Berufsrichtern zu vertreten, wenn die mündliche Verhandlung nicht mehr unmittelbar wahrgenommen wird und auch die Beratung nicht im persönlichen Gespräch stattfindet. Einen echten praktischen Bedarf, mündliche Verhandlungen ohne persönliche Anwesenheit aller Mitglieder des Gerichts durchzuführen, können wir für die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht erkennen.
- Die Regelung, wonach unter bestimmten Umständen Aussagen von Zeugen, Sachverständigen und Beteiligten in Ton oder in Bild und Ton vorläufig aufgezeichnet werden „sollen“ und die Aufzeichnungen mindestens bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens aufzubewahren sind (§ 160a Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 ZPO-E), begegnet erheblichen Bedenken. Die in § 160a Abs. 1 Satz 2 ZPO-E normierte Streitwertgrenze passt für die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht; die Auswirkungen der Aufzeichnung auf die Persönlichkeitsrechte der Zeugen, Sachverständigen und Beteiligten sowie auf die Unbefangenheit ihrer Aussage sind erheblich. Die gegebenenfalls zu leistende Transkription bedeutet einen erheblichen Arbeitsaufwand im nichtrichterlichen Bereich. Die Speicherkapazitäten, die EGVP-Infrastruktur und die E-Akten-Programme sind jedenfalls nicht bei allen Gerichten für derartige Datenvolumen ausgelegt.
- Die Begründung des Entwurfs unterschätzt den Erfüllungsaufwand bei Weitem. Verfehlt ist es, wenn die Kosten für die Ausstattung der Sitzungssäle mit

Videokonferenztechnik als „Sowieso-Kosten“ bezeichnet werden. Zwar ist an vielen Gerichten mittlerweile solche Technik vorhanden; sie beschränkt sich aber in aller Regel auf einen oder wenige Säle. Sollen Videoverhandlungen künftig verstärkt durchgeführt werden, muss zusätzliche Ausstattung für weitere Säle beschafft und zusätzliches Personal zur Betreuung der Technik eingestellt werden. Einfache, mobile Lösungen, wie sie bisher in den Gerichten überwiegen, werden dann in vielen Fällen nicht mehr ausreichend sein. Es bedarf verstärkt festinstallierter Videokonferenztechnik mit Vor-Ort-Betreuung durch qualifiziertes Personal. Zur Durchführung „vollvirtueller Verhandlungen“, bei denen sich auch kein Mitglied des Gerichts in einem Sitzungssaal aufhält, müssen zudem mit erheblichem Aufwand Räume geschaffen werden, in die die Verhandlungen zur Herstellung der Öffentlichkeit übertragen werden.