



Stellungnahme Nr. 16 März 2026

zum

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

Mitglieder des Ausschusses Verwaltungsrecht:

RAin Dr. Tina Bergmann
RA Dr. Peter Eichhorn
RAin Dr. jur. Mara Gerbig
RA Dr. Peter Kersandt
RA Lars Mörchen
RAin Dr. Barbara Stamm
RA Dr. Henning Struck
RA Jan Weidemann
RAin Dr. Sigrid Wienhues (Vorsitzende und Berichterstatterin)

RAuN Dr. Ulrich Wessels, Präsident der Bundesrechtsanwaltskammer
Ass. jur. Lissa Gerking, LL.M. (Norwich), Bundesrechtsanwaltskammer

Mitglieder der Arbeitsgruppe Elektronischer Rechtsverkehr:

RA Jan Helge Kestel, Präsident RAK Thüringen
RA Christoph Sandkühler, Vorsitzender Ausschuss Anwenderbeirat beA (Vorsitzender und Berichterstatter)
RAuN Patrick Miedtank, Ausschuss Anwenderbeirat beA
RA Dr. Michael L. Ultsch, Ausschuss ZPO/GVG

RA Dr. Christian Lemke, Vizepräsident Bundesrechtsanwaltskammer
RAin Julia von Seltmann, Bundesrechtsanwaltskammer

Verteiler: Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz
Bundesministerium des Innern
Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
Arbeitskreise Recht der Bundestagsfraktionen
Fraktionsvorsitzende
Justizminister/Justizsenatoren der Länder
Präsident des Bundesverwaltungsgerichts
Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
Rechtsanwaltskammern
Bundesnotarkammer
Bundessteuerberaterkammer
Wirtschaftsprüferkammer
Bundesverband der Deutschen Industrie
Deutscher Anwaltverein
Deutscher Notarverein
Deutscher Steuerberaterverband e. V.
Deutscher Richterbund
Deutscher Juristinnenbund
Deutscher Notarverein
Bundesverband der Unternehmensjuristen e.V. (BUJ)
Bundesverband der Freien Berufe
Neue Richtervereinigung
Deutscher Industrie- und Handelskammertag
ABV e. V.
Redaktion der Neuen Juristischen Wochenschrift/NJW
Redaktion der Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht/NVwZ
ZAP, AnwBl, FAZ, Süddeutsche Zeitung, Deubner Verlag Online Recht, Beck aktuell,
Jurion Expertenbriefing, Juris Nachrichten, Otto Schmidt

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit rund 166.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten¹ gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Die Bundesrechtsanwaltskammer bedankt sich für die Gelegenheit, zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) eines Siebten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung – 7. VwGOÄndG – Stellung nehmen zu dürfen.

Vorbemerkung:

Die weitere Reform und die Anpassung der VwGO an den modernen Verwaltungsgerichtsprozess ist aus Sicht der Bundesrechtsanwaltskammer überfällig. Allerdings sieht die Bundesrechtsanwaltskammer – auch im Verhältnis zum Eckpunktepapier 2024 – nicht, dass mit dem Referentenentwurf eine umfassende und grundlegende Reform umgesetzt würde.

Die Beschleunigung der verwaltungsgerichtlichen Verfahren ist im Interesse der Rechtssuchenden und angesichts der Verfahrensdauer von durchschnittlich mehr als 15 Monaten in der ersten Instanz auch dringend geboten. Dennoch darf aus Sicht der Anwaltschaft das Ziel der Beschleunigung der Verfahren gerade nicht dazu führen, dass die hohe Qualität der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung spürbar oder auch nur teilweise abnimmt. Dies kann keinesfalls im Interesse der Rechtssuchenden sein. Es müssen daher ausreichend Vorkehrungen getroffen werden, die dem Interesse der Rechtssuchenden an einer zeitnahen Entscheidung einerseits aber auch ihrem Interesse an einer qualitativ hochwertigen Überprüfung des behördlichen Handelns andererseits gerecht wird. Hierbei dürfte zu berücksichtigen sein, dass auch die Behörden unter dem Gesichtspunkt des Vorrangs des Gesetzes aus dem Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 3 GG ein Interesse daran haben, ihre Entscheidungen ausgewogen und vor allem rechtmäßig zu treffen. Hierzu gehört aber auch das Interesse an einer intensiven und umfassenden Kontrolle durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit, um auch das Verwaltungshandeln bestätigt zu wissen oder anpassen zu können. Mit Blick auf die Abschwächung des Amtsermittlungsgrundsatzes weist die Bundesrechtsanwaltskammer darauf hin, dass es Verwaltungsverfahren gibt, die bis zu einer Klage noch keine rechtliche Überprüfung erfahren haben. Das gilt offensichtlich dort, wo das Widerspruchsverfahren abgeschafft worden ist. Ausgangsentscheidungen durchlaufen häufig keine Rechtskontrolle. Die Kombination aus Verwaltungsverfahrensstraffung und Kürzungen in der gerichtlichen Überprüfung dürfen insbesondere für den nicht anwaltlich vertretenen Rechtsschutzsuchenden nicht zu Nachteilen führen. Wenn Rechtsschutz nur als Bestätigung von Ausgangsentscheidungen wahrgenommen wird, wird das Vertrauen in den Rechtsstaat erschüttert.

Die Bundesrechtsanwaltskammer nimmt den Referentenentwurf auch zum Anlass, erneut darauf hinzuweisen, dass eine Vielzahl von fach- und spezialgesetzlichen Sonderregelungen zu Zuständigkeiten und Verfahrensregelungen ebenso wie immer neue Beschleunigungsregelungen die Konsistenz der prozessualen Regelung gefährden kann. Die Bundesrechtsanwaltskammer regt daher dringend sowohl die Zusammenführung verwaltungsprozessualer Regelungen in der VwGO (sowohl aus den jeweiligen Fachplanungsgesetzen als auch aus dem UmwRG), als auch eine Überprüfung der Stimmigkeit des mit der VwGO umgesetzten Regelungssystems an. Eine Validierung des Gesamtsystems ist nicht erkennbar.

¹ Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird nicht ausdrücklich in geschlechtsspezifischen Personenbezeichnungen differenziert. Die im Folgenden willkürlich gewählte weibliche oder männliche Form schließt alle Geschlechter gleichberechtigt ein.

Aus Sicht der Bundesrechtsanwaltskammer wäre im Rahmen der Reformbemühungen auch erneut und weitergehend zu überprüfen gewesen, ob das System bzw. die erkannte Handhabung der Zulassungsberufung sich bewährt hat, um eine Beschleunigung von Rechtsschutzverfahren bei gleichzeitiger Sicherung von Einzelfallgerechtigkeit und Einheitlichkeit der Rechtsanwendung zu gewährleisten.

Hinsichtlich dieser sowie der weiteren Regelungen gilt, dass der Gesetzgeber die Verringerung des individuellen Rechtsschutzes im Verhältnis zur Beschleunigung erkennen und benennen muss. Die Bundesrechtsanwaltskammer sieht nicht, dass das bisherige Prüfungsniveau mit Blick auf Einzelfallgerechtigkeit gewahrt wird, wenn alle Änderungen umgesetzt werden.

Die gesetzte Frist zur Stellungnahme war erneut kurz bemessen für die umfassende Auseinandersetzung im Ehrenamt. Die Bundesrechtsanwaltskammer muss sich daher hier auf einzelne Aspekte konzentrieren.

Stellungnahme zu einzelnen Regelungsvorschlägen im Einzelnen:

1. Weitergehender Einsatz von Einzelrichter*innen bzw. verkleinerte Spruchkörperbesetzung, §§ 6 Abs. 1 Satz 2, 9 Abs. 4, 10 Abs. 4 VwGO-E

Der Referentenentwurf sieht durch die Änderung der §§ 6 Abs. 1 Satz 2, 9 Abs. 4, 10 Abs. 4 VwGO-E einen umfassenden Einsatz von Einzelrichter*innen bzw. eine verkleinerte Spruchkörperbesetzung vor. Außerdem soll durch die Verkürzung der Sperrfrist für Proberichter*innen in sämtlichen Verfahren die Möglichkeit gegeben werden, diese als Einzelrichter*innen einzusetzen, § 6 Abs. 1 Satz 2 VwGO-E. Dadurch ist zu befürchten, dass die **Qualität der Rechtsprechung nicht mehr gewährleistet** werden kann.

Die Bundesrechtsanwaltskammer sieht das tatsächliche Bedürfnis, Einzelrichter*innen einzusetzen, wenn tatsächlich zu wenige Richter*innen an einem Gericht sind. Es ist wichtig, den Beruf des bzw. der Richter*in weiterhin attraktiv zu gestalten, um die **Gerichte ausreichend stark besetzen** zu können. Die Qualität der Rechtsprechung, einschließlich der Verfahrensdauern, sind wesentlich für das **Vertrauen in den Rechtsstaat**. Hierzu sollten ausreichende Mittel zur Verfügung stehen. Es sollte jedoch auch geprüft werden, wie die Aus- und Fortbildungen junger Richter*innen gestaltet und ihnen die notwendige Unterstützung für die fachliche Entwicklung und die Entwicklung einer Richterpersönlichkeit zukommen kann. Es zeigt sich, dass nicht zuletzt aufgrund fehlender Fortbildungsformate und der Arbeit vieler Richter*innen aus dem Homeoffice jungen Richter*innen häufig Austausch und konkrete Anleitung durch erfahrene Kolleg*innen fehlen.

Anders als in der Zivilgerichtsbarkeit, bei der Proberichter*innen bereits unmittelbar nach ihrer Ernennung Verfahren führen, gibt insbesondere der Amtsermittlungsgrundsatz nach § 86 VwGO – selbst nach seiner Anpassung, vgl. dazu 9 unten – den Richter*innen eine höhere Verantwortung und aktivere Prozessgestaltung vor, als sie auf den Schultern der Proberichter*innen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit ruht. Außerdem ist die wirtschaftliche Bedeutung der Verfahren nicht durch Streitwertzuordnungen wie im Zivilrecht geprägt. Gleichzeitig stellt die Verwaltungsgerichtsbarkeit infolge der Berufungszulassung – selbst ohne Berücksichtigung der weiteren „Hochzonung“ von Verfahren, vgl. dazu 4 unten – faktisch regelmäßig nur eine Instanz zur Verfügung.

Einzelrichterbesetzungen, insbesondere mit jungen (Probe-)Richter*innen können aus der praktischen Erfahrung der Ausschussmitglieder dazu führen, dass wenig Raum für Erörterungen oder die Betrachtung außergerichtlicher Einigungen gegeben ist. Es kann im Einzelfall die Gefahr bestehen, dass das Verfahren, insbesondere die mündliche Verhandlung, zur reinen Formalie wird und keine Befriedungsfunktion hat.

Zunehmende Entscheidungen durch Einzelrichter*innen können zu Rechtsunsicherheiten führen, da entgegen des Kammerprinzips keine einheitliche „Kammer-“ oder „Senats“-Rechtsprechung mehr ausgebildet wird. Dies gilt umso mehr, als die Überprüfung im zweiten Rechtszug durch die Ausgestaltung nicht mehr regelmäßig erfolgen kann. Die Bundesrechtsanwaltskammer sieht hierin eine Gefährdung der Qualität der Rechtsprechung, die sowohl für Behörden als auch Rechtsschutzsuchende eine gewisse Verlässlichkeit und Rechtsicherheit erfordert.

Besonders deutlich wird dies, wenn nicht nur erstinstanzlich durch Einzelrichter*innen entschieden wird, sondern auch über die Zulassung der Berufung Einzelrichter*innen entscheiden. Eine Diskussion oder nur Plausibilitätskontrolle in der jeweiligen Instanz findet nicht mehr statt. Gerade dies sichert aber auch die Qualität der Rechtsprechung. Vielmehr kann die Übertragung auf Einzelrichter*innen durch die Kammer des Verwaltungsgerichts (ohne Vorliegen tatsächlicher/rechtlicher Schwierigkeiten) als Indiz für die Einzelrichter*innenentscheidung in der Berufungszulassungsentscheidung genutzt werden. Die Wertung der ersten Instanz setzt sich dann fort.

Verfahren, in denen die Oberverwaltungsgerichte bzw. Verwaltungsgerichtshöfe erstinstanzlich zuständig sind, weisen grundsätzlich besondere Schwierigkeiten rechtlicher oder tatsächlicher Art auf, weshalb hier der bzw. die fakultative Einzelrichter*in nicht zum Einsatz kommen kann.

Wenn einzelne Bundesländer auch mit den Anforderungen an die Qualifikationen der Richter*innen zurückgehen, dann verstärkt dies die Befürchtungen um den Qualitätsverlust.

Wenn die jeweiligen Kammern und Senate eine umfassende Prüfung durchführen, ob die Voraussetzungen der Übertragung auf Einzelrichter*innen vorliegen, dann stellt sich zudem die Frage, ob die Regelungen erheblichen Beschleunigungseffekt haben; dies gilt insbesondere mit Blick auf die Entscheidungen im Zulassungsberufungsverfahren.

Die Kammern und Senate können durch sorgsame Entscheidungen steuern, in welchen Fällen (nur noch) Einzelrichter*innen entscheiden. Die Bundesrechtsanwaltskammer gibt jedoch zu bedenken, dass es damit den Gerichten selbst überlassen bleibt, wie viel (Qualitäts-)Kontrolle es geben soll oder kann. Die ist trotz des Vertrauens in die Gerichte und unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation der Entscheidung perspektivisch nicht ausreichend.

Nach dem Wortlaut des Referentenentwurfs ist anzunehmen, dass auch zu erprobende Richter*innen an den Oberverwaltungsgerichten bzw. Verwaltungsgerichtshöfen als Einzelrichter*innen entscheiden können. Die Bundesrechtsanwaltskammer regt an, dies insbesondere mit Blick auf die vorbezeichnete Situation, dass dann Erprobungsrichter*innen als Einzelrichter*innen sowohl über die Ausgangs- als auch die Nichtzulassungsentscheidung befinden könnten, sprachlich abzuändern.

Ebenfalls ist eine sprachliche Klarstellung im Rahmen des § 10 Abs. 4 Satz 3 VwGO- E wünschenswert, welche „zugehörigen Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes“ hier gemeint sind.

2. Ergänzungswahl für ehrenamtliche Richter*innen, § 29 Abs. 3 VwGO-E

Die nach dem Referentenentwurf in § 29 Abs. 3 VwGO-E neu einzufügende Vorschrift über die Ergänzungswahl für ehrenamtliche Richter*innen dürfte in der Praxis Beschleunigungscharakter haben.

3. Veröffentlichungsverpflichtung bei einstweiliger Anordnung, § 47 Abs. 6 VwGO-E

Erklärt ein Oberverwaltungsgericht bzw. Verwaltungsgerichtshof im Normenkontrollverfahren eine Rechtsvorschrift für unwirksam, so hat nach geltendem Recht der Antragsgegner die Entscheidungsformel bekannt zu machen, § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO. Die Veröffentlichungsverpflichtung gilt vom Wortlaut her bislang nur im Hauptsacheverfahren. In der Regel werden allerdings aus rechtsstaatlichen Erwägungen heraus auch Entscheidungen über eine vorläufige Außervollzugsetzung einer Rechtsvorschrift publiziert (so z. B. bei Bebauungsplänen). Dies soll nun ausdrücklich gesetzlich geregelt werden.

Deshalb begrüßt die Bundesrechtsanwaltskammer die ausdrückliche Regelung zur entsprechenden Geltung der Veröffentlichungsverpflichtung nach § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 2 VwGO in § 47 Abs. 6 Satz 2 VwGO-E; die Veröffentlichung entspricht der Wirkung der Entscheidung.

4. „Hochzoning“ von Verfahren ans Bundesverwaltungsgericht, § 50 VwGO-E

Die sogenannte „Hochzoning“ von Verfahren nach den durch den Referentenentwurf neu einzufügenden Nummern 8 bis 12 in § 50 VwGO ist grundsätzlich aus Beschleunigungs- und Spezialisierungsgesichtspunkten nachvollziehbar. Aus dem Bedürfnis der Harmonisierung heraus scheint auch die bereits in § 21 Abs. 3 und Abs. 6 BDSG geregelte Zuständigkeit in die VwGO übernommen worden zu sein. Eine insoweit fortschreitende Zusammenführung der Zuständigkeitsregeln in der VwGO wird begrüßt.

Dennoch führt eine „Hochzoning“ von Verfahren zu einer Rechtswegverkürzung. Die Bundesrechtsanwaltskammer weist darauf hin, dass erneut zugunsten der Verfahrensbeschleunigung die ursprünglichen Grundzüge des Instanzenzugs in der VwGO berührt werden. Dieser fortlaufenden Richtungsänderung sollte sich der Gesetzgeber bewusst sein und die zwischenzeitlich vielfachen Änderungen zum Anlass nehmen, die Gesamtstimmigkeit des Regulationssystems zu überprüfen.

5. Rechtsbehelfsbelehrung auch über Form und fristauslösendes Ereignis, § 58 VwGO-E

Die zentrale Regelung zur Rechtsbehelfsbelehrung, der § 58 VwGO, soll in seinem Absatz 1 um eine Belehrung über die Form und das fristauslösende Ereignis erweitert werden.

Rechtsschutzsuchende gingen häufig davon aus, dass jeder Rechtsbehelf per E-Mail eingelegt werden kann – mit der Folge, dass ein Rechtsbehelf unzulässig sein kann und ein weiterer, formgerecht gestellter Rechtsbehelf verfristet ist. Die verschiedenen Wege des Schriftformersatzes sind kompliziert und für Rechtsschutzsuchende schwer zu durchschauen. Um den Zugang zum Rechtsschutz zu erleichtern, sollte über alle Wege, über die der jeweilige Rechtsbehelf eingelegt werden kann, in der Rechtsbehelfsbelehrung unterrichtet werden. Gleiches gilt für die Berechnung der Fristen anhand des fristauslösenden Ereignisses.

Die Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt die vorgeschlagene Ergänzung, durch die der Zugang zum Recht erleichtert wird.

6. Beiladung Dritter, § 65 Abs. 3 VwGO-E

Nach § 65 Abs. 3 VwGO-E soll eine öffentliche Bekanntmachung der Beiladung für bereits 20 anstelle von bisher 50 Personen ermöglicht werden.

Die Bundesrechtsanwaltskammer kann das Regelungsbedürfnis in der Praxis nachvollziehen. Es ist wichtig, dass es bei der Frage, ob die öffentliche Bekanntmachung gewählt wird, weiterhin um eine **gerichtliche Ermessensentscheidung** handelt. Denn es sind Verfahren denkbar, in denen nicht geschäftserfahrene und nicht anwaltlich beratene Naturalparteien betroffen sind. Hier erscheint die Ermittlung der Beteiligten möglich und die individuelle Zustellung zur Wahrung der Betroffenenrechte geboten.

7. Widerspruchseinlegung, § 70 VwGO-E

In § 70 VwGO-E soll geregelt werden, dass ein Widerspruch künftig in elektronischer Form erhoben werden kann, ohne dass es auf das Formerfordernis des § 3a Abs. 2 VwVfG ankommen soll. Das bedeutet, dass künftig auf die qualifizierte elektronische Signatur zum schriftformersetzenden Einreichen verzichtet werden soll. Es soll ausreichen, dass der Widerspruch in einfacher elektronischer

Form eingereicht wird. Die Übermittlung eines elektronischen Widerspruchs soll nur dann zulässig sein, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet.

Die Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt grundsätzlich die weitere Digitalisierung der Verfahrensordnungen und die Absicht, die elektronische Einreichung zu erleichtern. Dies entspricht dem Grunde nach dem praktischen Bedürfnis Rechtssuchender.

Auch aus Sicht der Bundesrechtsanwaltskammer ist die zusätzliche Einschränkung in § 3a VwVfG, dass ein Widerspruch elektronisch nur unter Verwendung der qualifizierten elektronischen Signatur formwirksam eingelegt werden kann, eine zusätzliche Erschwernis. Das zwingende qualifizierte elektronische Signieren sieht der elektronische Rechtsverkehr ansonsten nicht vor. Nach § 130a Abs. 3 ZPO und den Parallelvorschriften in den übrigen Verfahrensordnungen ist alternativ zur Verwendung der qualifizierten elektronischen Signatur das Einreichen auf einem sicheren Übermittlungsweg möglich. Die Bundesrechtsanwaltskammer wiederholt daher ihren bereits früher vorgetragenen **Vorschlag, auch im Vorverfahren nach §§ 68 ff. VwGO den sicheren Übermittlungsweg als schriftformersetzende Einreichungsform zuzulassen**. Dazu könnte die Formulierung aus § 130a Abs. 3 ZPO übernommen und angepasst werden.

Daneben bedarf es der Zulassung einer einfachen elektronischen Form nicht. Das Einlegen eines Widerspruchs per einfacher E-Mail, über die Homepage der Behörde oder über Messenger-Dienste hätte den Nachteil, dass der bzw. die **Widersprechende nicht zweifelsfrei identifizierbar** wäre. Sollte aus Sicht des Gesetzgebers die Nutzung von „Mein Justizpostfach“ für Rechtsschutzsuchende eine zu hohe Hürde darstellen, müsste ein einfacherer Weg zur Verfügung gestellt werden, der aber die eindeutige Identifizierung des Widersprechenden zulässt. Denkbar wären bereits jetzt die Verwendung eines Nutzerkontos nach dem Onlinezugangsgesetz oder die eID-Funktion des elektronischen Personalausweises. Bereits jetzt ist die Einführung der EUDI-Wallet ab voraussichtlich 2027 zu berücksichtigen, die gerade für die Identifizierung für die elektronische Kommunikation in Verwaltungsverfahren eine wesentliche Rolle spielen wird. Sie basiert auf der eIDAS 2.0-Verordnung und ermöglicht grenzüberschreitende digitale Identitätsnachweise in der EU auf dem Sicherheitsniveau „hoch“. Für Rechtsanwält*innen, Notar*innen sowie Steuerberater*innen stehen die besonderen elektronischen Postfächer zur Verfügung.

Kritisch sieht die Bundesrechtsanwaltskammer auch, dass die Behörde selbst den Zugang zur Einlegung von Widersprüchen eröffnen soll. Wenn jede Behörde jeweils für sich über die Kommunikationswege entscheiden kann und die möglichen Einreichungswege in der Rechtsbehelfsbelehrung angibt, müsste in jedem Fall der Einlegung eines Widerspruchs von den Rechtssuchenden bzw. ihren Bevollmächtigten der jeweils zulässige Kommunikationsweg geprüft werden. Zum einen ist durch ein solches Vorgehen ein Flickenteppich und ein hoher zusätzlicher Personalaufwand in den Behörden zu befürchten, da Rechtsschutzsuchende sich voraussichtlich nicht immer an die eröffneten Kommunikationswege halten würden. Zum anderen würde es für Rechtsanwält*innen Medienbrüche bedeuten, wenn Behörden die Einlegung von Widersprüchen über das besondere elektronische Behördenpostfach ablehnen und stattdessen alternative Zugänge eröffnen könnten. Dies ist **nicht im Interesse eines medienbruchfreien und einheitlichen digitalen Rechtsverkehrs**. Daher ist es jedenfalls im Interesse der Anwaltschaft und des funktionierenden elektronischen Rechtsverkehrs unbedingt erforderlich, dass das beA als Kommunikationsmittel erhalten bleibt.

Dies hat die Bundesrechtsanwaltskammer bereits mehrfach in ihren Stellungnahmen zur Änderung des § 87a Abgabenordnung vorgetragen, durch den die Verwendung der EGVP-Infrastruktur für die Kommunikation mit der Finanzverwaltung abgeschafft wurde.

8. Gerichtskostenvorschuss, § 85a VwGO-E

Mit der Einführung von § 85a VwGO-E soll dem Gericht ermöglicht werden, einen Gerichtskostenvorschuss zu verlangen, bevor die Klage bzw. der Antrag zugestellt wird. Der Beschluss eines Gerichtskostenvorschusses steht nach § 85a Satz 1 a. E. VwGO-E unter der Voraussetzung der offensichtlichen Aussichtslosigkeit und Rechtsmissbräuchlichkeit. Dies soll die Gerichte und die übrigen Beteiligten, vor allem die beklagten Behörden, von der Befassung mit querulatorischen Klagen und Anträgen entlasten, die derzeit einen erheblichen Anteil der Arbeitskraft binden.

In der Praxis werden die Gerichtskosten mit dem Beschluss über die vorläufige Festsetzung des Streitwerts erhoben und über die Landesjustizkasse angefordert. Parallel dazu wird die Klage regelmäßig bereits dem Beklagten zugestellt, auch wenn der Gerichtskostenvorschuss noch nicht eingegangen ist. Die vorgeschlagene Änderung der VwGO zielt in diesem Fall darauf ab, dass offensichtlich aussichtslose und rechtsmissbräuchliche Klagen erst nach Eingang des Gerichtskostenvorschusses zugestellt werden. Damit geht eine nicht unwesentliche Änderung der bisherigen Praxis der Verwaltungsgerichte einher, die **nicht zu einer Beschleunigung des Verwaltungsgerichtsprozesses führt**. Vielmehr hat es die Klägerseite in der Hand, den Verwaltungsgerichtsprozess in Fällen, in denen der Vorsitzende die Klage für offensichtlich aussichtslos oder rechtsmissbräuchlich erachtet, zu verzögern, in dem die Gerichtskosten verspätet eingezahlt werden. Gem. § 90 Abs. 1 Satz 1 VwGO wird die Streitsache mit Erhebung der Klage rechtshängig und nicht erst durch Zustellung an den Beklagten. Die Zahlung des Gerichtskostenvorschusses hat auf die Rechtshängigkeit daher keinen Einfluss. Erachtet der Vorsitzende eine Klage für offensichtlich aussichtslos oder rechtsmissbräuchlich, ist davon auszugehen, dass der Sachverhalt geklärt ist, da der Vorsitzende ansonsten diese Beurteilung nicht vornehmen könnte. In Fällen, in denen der Sachverhalt geklärt ist, kann das Gericht gemäß § 84 Abs. 1 VwGO durch Gerichtsbescheid ohne vorherige mündliche Verhandlung entscheiden, was zu einer erheblichen Beschleunigung des Verfahrens führt.

Die Bundesrechtsanwaltskammer erkennt, dass nicht ernstlich verfolgte Verfahren „aussortiert“ werden können und so eine möglicherweise Beschleunigung durch eine (voraussichtliche) Verringerung der anhängigen Verfahren erreicht werden kann. Die Hürden der Voraussetzung dürften jedoch bei einer „offensichtlichen“ Aussichtslosigkeit und Rechtsmissbräuchlichkeit sehr hoch sein und in den sonstigen Fällen sogar eher zu einer Verzögerung führen. Bei einer entsprechenden Vorklärung könnten richterliche Hinweise, ein „früher Erörterungstermin“ oder eine Entscheidung durch Gerichtsbescheid zur Beschleunigung dienen, da die Bewertung durch das Gericht zu diesem Zeitpunkt bereits erfolgte.

9. Amtsermittlungsgrundsatzes, § 86 VwGO-E

Dem Grundsatz der Amtsermittlung in § 86 VwGO soll ein neuer Satz 3 folgen, der festhält, dass dadurch keine gerichtlichen Nachforschungen erforderlich sind, die nicht veranlasst sind.

Die Bundesrechtsanwaltskammer weist darauf hin, dass mit dieser Regelung eine der **Grundkonzeptionen der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle modifiziert** werden soll. Einerseits wird das Bedürfnis aus gerichtlicher Sicht erkannt, sich nicht zu unbeschränkten Ermittlungen verpflichtet zu sehen und dem damit verbundenen Beschleunigungsgedanken. Andererseits wird darauf hingewiesen, dass die Handhabung des Amtsermittlungsgrundsatzes auch durch Gerichte selbst Verzögerungen herbeiführt: Die praktische Erfahrung zeigt auf, dass häufig durch Gerichte Aspekte (umfassend) geprüft und ausgeführt werden, die von keinem der Beteiligten vorgetragen wurden. Im Rahmen objektiver Normenkontrollen ist dies nachvollziehbar. In sonstigen Verfahren regelmäßig nicht. Daher sieht die Bundesrechtsanwaltskammer nur dann ein Beschleunigungspotenzial, wenn auch von Seiten der Richterschaft jedenfalls bei anwaltlich vertretenden Beteiligten eine Konzentration auf den Vortrag erfolgte.

Die Bundesrechtsanwaltskammer weist darauf hin, dass in der Kombination der mit dem Referentenentwurf vorgeschlagenen Regelungsansätze, unter Berücksichtigung der Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren in den Bundesländern, eine **erhebliche Verkürzung der bisherigen Rechtsschutzgestaltung** liegen. So sind Fallgestaltungen nicht nur ausnahmsweise denkbar, in denen die Ausgangsentscheidung auf Verwaltungsebene nicht rechtlich, sondern ausschließlich fachlich überprüft wurde; bei Entfallen des Widerspruchsverfahrens ist das in vielen Sachbereichen zwischenzeitlich faktisch der Fall. Eine umfassende Ermittlung vor Eingang zum Gericht findet also nicht statt. Es kann dann zur Einzelrichterentscheidung beim Verwaltungsgericht, auch durch Erprobungsrichter*innen kommen. Diese wären dann dem Amtsermittlungsgrundsatz nicht mehr umfassend verpflichtet, was für nicht anwaltlich vertretene Rechtsschutzsuchende einen deutlichen Unterschied zur bisherigen Rechtslage darstellt. Dies muss dem Gesetzgeber unbedingt bewusst sein, wenn er eine solche Entscheidung trifft. Die Einzelrichterentscheidung wird dann ggf. im Nichtzulassungsverfahren erneut nur durch Einzelrichter*innen überprüft. Dies kann objektiv zu einer Beschleunigung führen. Das kann insbesondere bei schlechter personeller Ausstattung auf der Behördenebene und möglicherweise nicht besonders gut qualifizierten und/oder nicht gut unterstützten jungen Richter*innen zu einem erheblichen Qualitätsverlust und damit zu Rechtsschutzdefiziten führen.

Mit anderen Worten: Die Bundesrechtsanwaltskammer kann die Einzelregelung zum Amtsermittlungsgrundsatz zwar nachvollziehen. Es gilt jedoch zu beachten: (1.) Wenn diese nicht in eine Gesamtbetrachtung der effektiven Möglichkeiten einer qualitativen Rechtskontrolle gestellt wird, dann befürchtet die Bundesrechtsanwaltskammer einen deutlichen Qualitätsverlust in der Gesamtschau des Rechtsschutzes in Verwaltungsangelegenheiten. (2.) Hinsichtlich dieser wie vieler der weiteren Regelungen gilt, dass der Gesetzgeber das Rückfahren des individuellen Rechtsschutzes im Verhältnis zur Beschleunigung erkennen und benennen muss. Die Bundesrechtsanwaltskammer sieht nicht, dass das bisherige Prüfungsniveau mit Blick auf Einzelfallgerechtigkeit gewahrt wird, wenn alle Änderungen umgesetzt werden.

10. Präklusion, § 87b VwGO-E

Der Referentenentwurf sieht eine Schärfung der Präklusionsvorschrift des § 87b VwGO vor, indem verspäteter Vortrag nicht mehr nur zurückgewiesen werden „kann“, sondern „soll“ und zudem das Verzögerungserfordernis wegfallen soll.

Sofern bei einem intendierten Ermessen der geregelten Hinweispflichten nachgekommen wird und dies insbesondere nicht-anwaltlich vertretene Rechtsschutzsuchende nicht im Einzelfall zu stark benachteiligt, könnte die insoweit angestrebte Verschärfung einen Beschleunigungseffekt haben.

Dass jedoch eine Verzögerung nicht mehr erforderlich ist, um ein Vorbringen zu präkludieren würde zu einem Auseinanderfallen von VwGO und ZPO in der Art führen, dass die Präklusionsvoraussetzungen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren unter dem Amtsermittlungsgrundsatz strenger gehandhabt würden als unter dem Beibringungsgrundsatz der ZPO. Dies widerspricht dem Schutzgedanken des Verwaltungsverfahrens gegenüber den Rechtssuchenden. Zwar ist es aus der Praxis bekannt, dass das Verzögerungserfordernis nicht ohne Weiteres von den Gerichten angenommen werden kann; jedoch ist es im Rahmen der Amtsaufklärungspflicht wichtig, nicht allein aus prozessualen Vereinfachungsgedanken wichtige Elemente eines Verfahrens gewissermaßen sehenden Auges zu ignorieren. Es bliebe auch zu klären, ob bei einem Wegfall des ausdrücklichen Erfordernisses der Verzögerung eine solche nicht zumindest in die (intendierte) Ermessensentscheidung als ein Aspekt der Abwägung hineingelesen werden muss, um ein faires Verfahren für alle Beteiligten zu ermöglichen.

Zudem würde es **dem Beschleunigungsgedanken nicht widersprechen**, wenn tatsächlich nur das Verfahren verzögernder Vortrag nach § 87b VwGO-E unberücksichtigt bleiben kann. Sonstiger Vortrag, der das Verfahren nicht verzögert, kann denklogisch selbst bei seiner Präklusion das Verfahren nicht beschleunigen.

Im Ergebnis kann also ein Beschleunigungsgedanke erkannt werden, allerdings bei gleichzeitigen Nachteilen im Gesamtsystem des bisher vom „Schutzgedanken“ zugunsten des Rechtsschutzsuchenden geprägten Verwaltungsverfahrens. Das müsste klar erkannt und bei der Entscheidung berücksichtigt werden.

11. Hängebeschlüsse, §§ 114 Abs. 4, 123 Abs. 4 Satz 3, 132, 150 VwGO-E

Nach dem Referentenentwurf sollen bislang nicht kodifizierte sogenannte „Hängebeschlüsse“, die im einstweiligen Rechtsschutzverfahren ergehen können, ausdrücklich geregelt werden. Ihre Beschwerdefähigkeit soll dabei ausgeschlossen werden, § 128 Abs. 2 Nr. 8 VwGO-E. Hängebeschlüsse sind äußerst vorläufige Regelungen, die bis zu einer Entscheidung des Ausgangsgerichts über einen Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes den *Status quo* sichern (auch „Anordnungen vorläufiger Sicherungsmaßnahmen“ genannt).

Die Kodifikation solcher „Hängebeschlüsse“ in §§ 114 Abs. 4, 123 Abs. 4 Satz 3, 132 und 150 VwGO-E folgt nach Erfahrung der Bundesrechtsanwaltskammer einer ohnehin bereits gelebten Praxis. Der Zweck der Kodifikation, der Rechtssicherheit durch Vereinheitlichung, liegt dabei auf der Hand. Auch unter Beschleunigungsgesichtspunkten ist dies sinnvoll. Die Bundesrechtsanwaltskammer regt jedoch gleichzeitig an, die Kodifizierung so auszugestalten, dass ein „Hängebeschluss“ nicht im Ergebnis zu einer (weiteren) Verlängerung der „Eilverfahren“ führt. Hierzu könnte etwa eine regelmäßige Befristung oder Überprüfung des Anlasses des Hängebeschlusses geeignet sein.

12. Berufung, § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO-E

Der Referentenentwurf streicht das Erfordernis der Divergenz und verlangt die „Erforderlichkeit“ des Berufungsverfahrens zur Fortbildung oder Sicherung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung, § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO-E. Die Bundesrechtsanwaltskammer gibt zu bedenken, dass Divergenz nachzuweisen womöglich leichter gelingen könnte, als eine Erforderlichkeit nachzuweisen.

Bisher wird die Berufung wegen Divergenz gem. § 124 Abs. 2 Nr. 4. VwGO nur zugelassen, wenn die erstinstanzliche Entscheidung von einer Entscheidung des angerufenen Oberverwaltungsgerichts bzw. Verwaltungsgerichtshofs, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht. Im Zulassungsverfahren muss diese Abweichung vom Antragsteller dargelegt werden. Damit ist der Zulassungsgrund der Divergenz sehr eng gefasst.

Deshalb wird davon ausgegangen, dass i.S.d. Neufassung § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO-E mindestens jedenfalls bei Darlegung einer Divergenz gegeben sein wird, aber auch darüber hinaus gehenden Fälle zusätzlich erfasst werden. Mit diesem Verständnis, dass sprachlich in der Vorschrift, jedenfalls aber in der Begründung klargestellt werden sollte, wird die Erweiterung durch die Bundesrechtsanwaltskammer ausdrücklich begrüßt, da die Divergenz bisher sehr eng ausgelegt wird und insoweit der Zugang zu den Rechtsmitteln vorsichtig erleichtert wird.

13. Zulassung von Rechtsmitteln, §§ 124 Abs. 5 Nr. 2, 133 Abs. 5 Nr. 2 VwGO-E

Rechtsmittel sind auf Antrag nur zuzulassen, wenn der Zulassungsgrund dargelegt wird und vorliegt. In der Praxis scheitern viele Zulassungsanträge an dem von den Gerichten regelmäßig streng gehandhabten Darlegungserfordernis. Nach dem Referentenentwurf soll das Rechtsmittelgericht deshalb im Einzelfall nach § 124 Abs. 5 Nr. 2 VwGO-E bzw. § 133 Abs. 5 Nr. 2 VwGO-E die Möglichkeit erhalten, das Rechtsmittel zuzulassen, wenn der Zulassungsgrund offensichtlich vorliegt, auch wenn er (nach dem vorbeschriebenen Praxismaßstab) nicht (genügend) dargelegt worden ist. Die

Zulassungsquote könne damit moderat erhöht werden und die Gerichte könnten dem Einzelfall besser gerecht werden.

Die Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt deshalb diesen Vorschlag. Durch diese Neuregelung wird gewährleistet, dass Rechtsmittel auch zu solchen Entscheidungen zugelassen werden, bei denen das vorinstanzliche Gericht das Rechtsmittel nicht zugelassen hat, obwohl der Zulassungsgrund offensichtlich ist. Damit kann dem Erfordernis der Einzelfallgerechtigkeit und der Einheitlichkeit der Rechtsanwendung Rechnung getragen werden.

Es sei in diesem Zusammenhang jedoch kritisch angemerkt, dass der nunmehr auch durch die Regierung als Regelungsanlass erkannte Umstand, dass in der Praxis die Zulassung der Berufung derzeit weitgehend von der „Entscheidungsfreudigkeit“ des zuständigen Oberverwaltungsgerichts bzw. Verwaltungsgerichtshofs abhängt, Rechtsunsicherheit in sich birgt. Diese sehr formalistische Handhabung macht unter anderem deutlich, dass sich das System der Berufungszulassung nicht bewährt hat. Denn auf diese sehr formalistische Betrachtung der Zulassungsanträge wird durchaus viel Zeit verwendet, ohne dass Rechtsschutzsuchende oder die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung davon profitieren würden. Ein Beschleunigungseffekt ist aufgrund der tatsächlichen Dauer der Verfahren bis zu einer ausschließlich formalistisch begründeten Entscheidung auch nicht erkenntlich.

14. Einlegung von Rechtsmitteln, §§ 124a Abs. 2 und 139 Abs. 1 VwGO-E

Bisher sind sämtliche Rechtsmittel des Verwaltungsprozesses bei dem (Ausgangs-)Gericht einzulegen, das die angefochtene Entscheidung erlassen hat, obwohl die Entscheidungszuständigkeit beim Rechtsmittelgericht liegt. Die im Referentenentwurf in § 124a Abs. 2 und 139 Abs. 1 VwGO-E enthaltenen Änderungen, dass der Berufungsantrag bzw. die Revision beim Oberverwaltungsgericht bzw. den Verwaltungsgerichtshöfen oder dem BVerwG eingelegt werden muss, kann systematisch nachvollzogen werden. Sie birgt insbesondere aus anwaltlicher Perspektive eine **Haftungsproblematik**.

Unterschiedliche und wechselnde Zuständigkeitsregelungen in der Rechtspraxis können zu häufigeren Anwendungsfehlern führen. Der Umstand, dass das Rechtsmittel bei einem anderen, als dem bisher zuständigen Gericht einzulegen ist, erzeugt eine Fehlerquelle. Es könnte vermehrt zu formalen Zurückweisungen kommen. Damit wäre den Anliegen der Einzelfallgerechtigkeit und der Einheitlichkeit der Rechtsanwendung nicht gedient. Gleichzeitig sieht die Bundesrechtsanwaltskammer vor dem Hintergrund des elektronischen Rechtsverkehrs und tatsächlicher Verfahrenslaufzeiten von zwei bis drei Jahren kein spürbares Beschleunigungspotenzial und daher kein dringendes Regelungsbedürfnis. Eine Änderung solcher wesentlicher Verfahrensvorschriften sollte zumindest durch geeignete Übergangsvorschriften flankiert werden.

Die Bundesrechtsanwaltskammer schlägt deshalb vor, eine **Übergangszeit** zu ermöglichen, in der die Einreichung des Berufungsantrags bzw. der Revision sowohl bei dem Ausgangs- als auch Rechtsmittelgericht möglich bleibt. Eine solche Übergangszeit würde es sowohl der Verwaltung, der Justiz als auch der Anwaltschaft ermöglichen, entsprechende Änderungen in ihren internen Abläufen umzusetzen und die beabsichtigte Beschleunigung so auf Dauer nicht verhindern.

Eine solche Übergangsregelung könnte beispielsweise in § 194 Abs. 7 VwGO-E ergänzt werden.

15. Unanfechtbare Beschlüsse, § 146 Abs. 2 VwGO

Die Regelung über die Unanfechtbarkeit von Beschlüssen in § 146 Abs. 2 VwGO soll zunächst durch die Nummerierung (Nummern 1 bis 6) neu strukturiert werden. Für die nunmehr kodifizierten Hängebeschlüsse soll mit § 146 Abs. 2 Nr. 7 VwGO-E die Unanfechtbarkeit eingeführt werden. Dies ist grundsätzlich nachvollziehbar, da es sich um Beschlüsse über die Anordnung lediglich vorläufiger

Sicherungsmaßnahmen handelt. Wie bereits oben (vgl. 11 oben) ausgeführt, dürfen die Hängeschlüsse jedoch nicht dazu führen, dass Eilverfahren sich verlängern; denn dann kann aufgrund der zeitlichen Bindung aus der Unanfechtbarkeit ein Rechtsschutzdefizit erwachsen.

16. Vollstreckung gegen die öffentliche Hand, §§ 172 ff. VwGO-E

Die Regelungen zur Vollstreckung von verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen gegen Hoheitsträger in §§ 172 ff. VwGO sollen im Ergebnis effektiver ausgestaltet werden. Der Höchstbetrag für das Zwangsgeld in § 172 VwGO soll von 10.000 Euro auf 25.000 Euro erhöht und damit an die ZPO-Regelung, § 888 Abs. 1 ZPO, angeglichen werden. Das Zwangsgeld soll nach dem Vorbild auf EU-Ebene periodisch getaktet angeordnet werden können, um die Beugewirkung zu erhöhen, §§ 174 Abs. 2 und VwGO-E. Außerdem soll das Zwangsgeld nicht mehr dem Hoheitsträger zufließen, gegen den sich die Vollstreckung richtet, sondern es soll nach gerichtlichem Ermessen an einen nicht am Verfahren beteiligten deutschen öffentlichen Rechtsträger oder an eine gemeinnützige Einrichtung gezahlt werden, § 172 Abs. 1 Satz 3 VwGO-E. Mit der zweiten Alternative wird eine schon bisher teilweise praktizierte Rechtsprechung im Gesetzestext verankert. Die Verhängung von Zwangshaft gegen handelnde Amtsträger soll nunmehr ausdrücklich ausgeschlossen werden.

Die Neufassung der §§ 172 ff. VwGO wird begrüßt, da sie bürgerfreundlich ist und insbesondere keine „Insichgeschäfte“ der Verwaltung mehr ermöglicht, sondern eine Zahlung an gemeinnützige Einrichtungen erfordert, die nicht Beteiligte bzw. ihre Rechtsträger sein dürfen, § 172 Abs. 1 Satz 3 VwGO-E. Auch die Anhebung des Zwangsgeldes von 10.000 Euro auf 25.000 Euro wird zur Wirkungssteigerung befürwortet.

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist jedoch skeptisch, ob die vorgeschlagenen Höhen und periodischen Taktungen ausreichend sind, um die tatsächlich notwendige Beugewirkung zu erreichen. Die politische Entscheidung zum Ausschluss der Zwangshaft für handelnde Amtsträger kann nachvollzogen werden. Die Bundesrechtsanwaltskammer möchte in diesem Zusammenhang jedoch mit Blick auf das notwendige Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit ermahnen, dass die in der bisherigen Verfassungs- und Verwaltungswirklichkeit bisher quasi unterstellte Befolgung rechtswirksamer Entscheidungen durch die Öffentliche Hand, aus Art. 20 Abs. 3 GG abgeleitet, in der Praxis nicht lückenlos erkannt werden kann. Es gilt daher die Anpassung auch der Verwaltungsvollstreckungsregelungen unter Beobachtung zu stellen und gegebenenfalls weiter nachzuschärfen.

17. Weitere Abschaffung des Widerspruchsverfahrens

a) Kritisch betrachtet die Bundesrechtsanwaltskammer im Allgemeinen die weitere Abschaffung des Widerspruchsverfahrens. Insbesondere nicht-anwaltlich vertretene Rechtsschutzsuchende werden dadurch davon abgehalten, ihre Rechte geltend zu machen. Aus der Praxis ist bekannt, dass eine Vielzahl Rechtssuchender gerichtliche Schritte scheut, die aus subjektiver Sicht einen „größeren Schritt“ bedeuten, als die Einlegung eines Widerspruches (gegebenenfalls sogar per E-Mail).

Außerdem ist die weitergehende Abschaffung aus Beschleunigungsgesichtspunkten nicht unbedingt zielführend. Widerspruchsverfahren enden häufig schneller als Gerichtsverfahren und bieten grundsätzlich pragmatischere Lösungsansätze für die Beteiligten. Gerade im Hinblick auf die zu verkleinernden Spruchkörper an den Gerichten ist ein Meinungspluralismus innerhalb einer Behörde für mögliche gütliche Einigungen förderlich.

b) In denjenigen Bereichen, in denen eine Beschleunigung angestrebt wird, müssten flächendeckend Sonderzuständigkeiten bei den Gerichten geschaffen werden, um die insoweit nicht vorstrukturierten Verfahren gerichtlich effizienter handhaben zu können. Aus der Erfahrung der

Praxis in manchen Bundesländern haben solche Sonderzuständigkeiten teils deutliche Beschleunigungseffekte entwickelt, wenn es sich um Verfahren handelte, die sonst regelmäßig sehr lange Bearbeitungsdauern bei den Behörden hatten.

* * *