



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 19 März 2026

zum

Ersten Thüringer Entlastungsgesetz

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 (Berichterstatterin)
RA Dr. Henning Struck
RA Jan Weidemann (Berichterstatter)
RAin Dr. Sigrid Wienhues (Vorsitzende)

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

Bundesrechtsanwaltskammer

The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus

Littenstraße 9 Tel. +49.30.28 49 39 -0
10179 Berlin Fax +49.30.28 49 39 -11
Deutschland Mail zentrale@brak.de

Büro Brüssel

Avenue des Nerviens 85/9 Tel. +32.2.743 86 46
1040 Brüssel Fax +32.2.743 86 56
Belgien Mail brak.bxl@brak.eu

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.

Vorbemerkung

Die Bundesrechtsanwaltskammer bedankt sich für die Gelegenheit, zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung „Erstes Thüringer Entlastungsgesetz“ und dem diesbezüglichen Fragenkatalog Stellung nehmen zu dürfen.

Da der Schwerpunkt des Ausschusses Verwaltungsrecht der Bundesrechtsanwaltskammer darauf liegt, Gesetzesentwürfe darauf hin zu überprüfen, ob Verfahrensrechte gewahrt und effektiver Rechtsschutz sichergestellt ist, geht die Stellungnahme nicht auf alle Regelungen und Fragen ein.

I. Zu Artikel 1 – Änderung des Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetzes

Zu Frage 1: Teilen Sie die Einschätzung, dass sich Ermessensentscheidungen rechtssicher und diskriminierungsfrei vollständig automatisieren lassen, wenn sie als „standardisiert“ oder auf „gefestigter Verwaltungspraxis“ beruhen? Wo sehen Sie hierbei rechtliche oder praktische Grenzen?

Nach Einschätzung der Bundesrechtsanwaltskammer stehen sich Automatisierung und Ermessensausübung grundsätzlich in einem Spannungsverhältnis gegenüber. Kennzeichen der Ermessensverwaltung ist, dass einer Behörde durch Rechtsvorschrift die Entscheidungsfreiheit eingeräumt ist, zwischen mehreren, nach Maßgabe zu beachtender Tatbestandsvoraussetzungen, rechtlich zulässigen Entscheidungen aus Zweckmäßigkeitsgründen unter Abwägung der öffentlichen Belange und der Interessen Einzelner sachgerecht zu wählen.² Gemäß § 1 Satz 1 LVwVfG i. V. m. § 40 VwVfG haben Behörden, die ermächtigt sind, nach ihrem Ermessen zu handeln, ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten. Diese Einhaltung ist gem. § 114 VwGO gerichtlich überprüfbar; eine ermessensfehlerhafte Entscheidung ist demnach rechtswidrig. Dies ist Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips gemäß Art. 20 Abs. 3 GG, wonach die Verwaltung an Recht und Gesetz gebunden ist.

Ermessensentscheidungen stellen ein zentrales Element der Verwaltungstätigkeit dar, die es der Verwaltung i. S. d. Rechtsstaatsprinzips ermöglichen, die Besonderheiten eines Einzelfalles im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben einzelfallbezogen hinreichend zu würdigen. Jede Ermessensausübung, die zu einer unverhältnismäßigen Beeinträchtigung eines Betroffenen führt, stellt eine Ermessensüberschreitung i. S. d. § 40 VwVfG, § 114 VwGO dar.³ Typisch für Ermessen ist gerade die individuelle Würdigung des Einzelfalles.

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.

² Stelkens/Bonk/Sachs/Sachs, 10. Aufl. 2022, § 40 VwVfG Rn. 13.

³ Voßkuhle, JuS 2007, 429.

Um überhaupt hinreichende Sachverhaltskenntnis für eine spätere individuelle Würdigung zu gewährleisten, hat der Gesetzgeber im Untersuchungsgrundsatz gem. § 24 Abs. 1 VwVfG bereits vorgesehen, dass, sofern die Behörde automatische Einrichtungen zum Erlass von Verwaltungsakten einsetzt, sie für den Einzelfall bedeutsame tatsächliche Angaben des Beteiligten berücksichtigen muss, die im automatisierten Verfahren nicht ermittelt würden. Was bei der Sachverhaltsermittlung gilt, muss bei der darauf beruhenden Entscheidung umso mehr gelten.

Allerdings könnte die Automatisierung möglicherweise dort rechtssicher angewendet werden, wo es um Fälle "gefestigter Verwaltungspraxis" geht, die als Selbstbindung der Verwaltung zu verstehen ist und zu einer Ermessensreduzierung auf Null führt. Aufgrund der sich ständig weiter entwickelnden KI-Systeme kann die Einschätzung gerechtfertigt sein, dass sich Ermessensentscheidungen rechtssicher und diskriminierungsfrei automatisieren lassen, sofern die Ermessensausübung schon heute vollständig durch Verwaltungsvorschriften oder Richtlinien vorstrukturiert ist. Dennoch müssen auch Grenzen und Risiken von KI-Systemen beachtet werden. KI arbeitet probabilistisch, nicht logisch-deduktiv. Ergebnisse basieren auf statistischen Mustern in den Trainingsdaten. Die Qualität des KI-Systems hängt daher ganz maßgeblich von den Trainingsdaten ab, was Risiken wie Fehler und die Übernahme von Vorurteilen aus diesen Daten birgt. Auch spielt eine Rolle, dass die Verwaltung noch nicht über flächendeckende elektronische Akten verfügt und Verwaltungsentscheidungen anders als Gerichtsentscheidungen nur selten in Datenbanken gesammelt werden.

Automatisierte Entscheidungen beruhen auf erstellten Algorithmen und greifen hierbei auf bestehende Datenbanken zu. Daher kommt es zu keiner Einzelfallentscheidung, sondern einem Ergebnis aufgrund der vorgegebenen Parameter innerhalb eines technischen Verfahrens. Eine solche Vorgehensweise stellt jedoch gerade keine Abwägungsentscheidung dar. Ermessensentscheidungen sind grundsätzlich menschlich getroffene und verantwortete Entscheidungen, die in der Lage sind, auch atypische Fallgestaltungen aufzugreifen und sich mit diesen bei der Entscheidungsfindung zu befassen. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass gemäß der Klassifizierung der KI-Verordnung⁴ der Einsatz von KI – unstreitig eine Form automatisierter Verfahren – durch Behörden in bestimmten Fällen als Hochrisiko-KI-System gem. Art. 6 Abs. 2 Anhang III der KI-Verordnung gilt. Demnach muss eine endgültige Entscheidung (jedenfalls eines Gerichts) gemäß Erwägungsgrund 61 zur KI-Verordnung weiterhin von Menschen getroffen werden.

Werden solche automatisierten Verfahren daher nicht nur als ergänzendes Werkzeug für eine menschlich getroffene und nicht bloß einem Menschen zugerechnete Entscheidung genutzt, sondern als abschließend entscheidend eingesetzt, drohen ermessensfehlerhafte und somit rechtswidrige Verwaltungsentscheidungen, die zu einer unmittelbaren Beeinträchtigung des Rechtsstaatsprinzips führen. Darüber hinaus ist anzunehmen, dass hierdurch die Akzeptanz behördlicher Entscheidungen schwinden kann.

Menschliches Urteilsvermögen und ein Verständnis für den Zweck der Entscheidung bleiben unersetzlich. In der Regel ist auch selbst bei denjenigen Konstellationen einer Ermessensreduzierung auf Null zu bedenken, dass hohe, verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter betroffen sein können. Über diese standardisiert und automatisch zu entscheiden, verbietet sich geradezu. Es bedarf daher einer Differenzierung: KI kann als Werkzeug dienen, etwa bei der Vorprüfung oder in Standardfällen. Eine menschliche Prüfung ist jedoch zwingend erforderlich, insbesondere bei atypischen Fällen, bei Härtefällen oder aufgrund der Wesentlichkeitstheorie bei hoher Grundrechtsrelevanz.⁵

⁴ Verordnung (EU) 2024/1689.

⁵ Vgl. zur automatisierten Datenanalyse im Polizeirecht: BVerfG, Urteil vom 16.02.2023 – 1 BvR 1547/19, Rn. 100 – juris.

Zu Frage 2: Halten Sie die in § 1 Abs. 3 vorgesehene Möglichkeit sachlich und räumlich begrenzter Abweichungen ohne gesetzliche Befristung, Evaluationspflicht oder Berichtspflichten für rechtsstaatlich ausreichend bestimmt?

Die Bundesrechtsanwaltskammer erachtet die Befristung und Evaluierung einer Erprobungsklausel grundsätzlich für geboten, um die Verhältnismäßigkeit und die Bindung an Gesetz und Recht zu gewährleisten. Die Befristung dient dazu, die vorübergehende Abweichung vom Regelfall zu legitimieren und eine Rückkehr zur regulären Rechtslage zu ermöglichen; die Evaluation ist erforderlich, um die Auswirkungen des Gesetzes zu überprüfen und eine informierte Entscheidung über eine etwaige Übernahme in das Dauerrecht zu treffen. Da allerdings die eigentliche „Automatisierungsklausel“ im jeweiligen Fachgesetz getroffen wird, erscheint es ausreichend, wenn die dortigen Regelungen evaluiert und befristet werden.

Zu bedenken ist jedoch, dass eine Erprobungsphase ohne Angabe von deren Dauer als unbestimmt gelten könnte. Da die Erprobung den Zweck haben soll, eine Entscheidung – über die Aufgabe oder Fortführung der Praxis – vorzubereiten, sollte auch die Evaluation gesetzlich festgelegt sein. Dass Berichtspflichten insoweit hilfreich oder notwendig wären, sieht die Bundesrechtsanwaltskammer dagegen nicht.

Zu Frage 3: Welche Anforderungen müssten aus Ihrer Sicht gesetzlich geregelt sein, damit Betroffene automatisierter Verwaltungsakte ihre Rechte effektiv wahrnehmen können – insbesondere im Hinblick auf Nachvollziehbarkeit, Begründung und menschliche Überprüfung?

Um eine automatisierte Entscheidung nachvollziehen zu können, müssen die Parameter und Algorithmen transparent sein, nach denen die Entscheidung "getroffen", im Grunde ja eher "vorbestimmt" wird. Diese Parameter/Algorithmen könnten z. B. auf dem Portal, auf dem der Bürger seine Angaben eingibt, angezeigt werden. Jedenfalls in der Erprobungsphase erscheint es geboten, dass auch in Rechtsmaterien, in denen ein Widerspruchsverfahren heute schon nicht mehr besteht, der Betroffene die automatisiert erstellte Entscheidung nochmals behördlich überprüfen lassen kann. Hierfür spricht auch Art. 22 Abs. 3 DS-GVO.

Eine Pflicht zur nachvollziehbaren Begründung gilt insbesondere vor dem Hintergrund des § 39 VwVfG. Eine Begründung muss darstellen, welche Daten und „Erwägungen“ in die Entscheidung eingeflossen sind. Auch die jeweilige Gewichtung im betreffenden Einzelfall muss aus dieser klar hervorgehen. Nur dann ist eine gerichtliche Überprüfung der getroffenen Entscheidung nach § 114 VwGO möglich. Je mehr sich die automatisierten Verfahren von einer menschlichen Einflussnahme entfernen, umso mehr sind auch bereits im Vorfeld in das automatisierte Verfahren eingespeiste Daten sowie die konkrete Funktionsweise und „Entscheidungsfindung“ gerichtlich zu überprüfen. Die der automatisierten Verfahren zugrunde liegende Entscheidungstechnik bzw. -kriterien müssen einer gerichtlichen Kontrolle zugänglich sein. Andernfalls droht eine Einschränkung des Gebots des effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 GG.

Aus den genannten Gründen sollten automatisiert erstellte Ermessensentscheidungen trotz § 39 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG mit einer Begründung versehen werden. Hierfür spricht auch Art. 22 Abs. 2 lit. b) DS-GVO. Dadurch können etwaige Halluzinationen der eingesetzten KI eher aufgedeckt werden. Bezüglich der Verfahrensrechte nach §§ 25, 28 und 29 VwVfG wird auf *Eichenhofer, DÖV 2023, 93 (96 ff.)* verwiesen.

Die Nachvollziehbarkeit der automatisiert erstellten Verwaltungsakte wird sichergestellt, indem die Funktionsweise der verwendeten Algorithmen offengelegt werden müssen. Insoweit ist auch Art. 15 Abs. 1 lit. h) DS-GVO zu beachten. Dabei können allerdings selbstlernende Algorithmen, die letztlich

auf dem Prinzip der Mustererkennung basieren, Probleme bereiten, weil sie sich der juristischen Programmierung weitgehend entziehen und daher auch nur eingeschränkt rekonstruiert und erklärt werden können.

Ebenso muss im Vorhinein feststehen, unter welchen Bedingungen eine Entscheidung nicht mehr automatisiert erfolgt, und die Angelegenheit einem menschlichen Sachbearbeiter zugeführt wird. Zudem muss es ein Verlaufsprotokoll geben, aus dem sich die Angaben des Bürgers einerseits und andererseits die Einordnung in den Algorithmus (z. B. "grüner Haken" oder "rotes X") ergibt. Aus dem Protokoll muss sich des Weiteren ergeben, an welcher Stelle und jedenfalls dass die (Antrags-)Bearbeitung aus der automatischen Einrichtung an einen Menschen abgegeben wurde. – Gesetzlich geregelt werden müsste daher nach Ansicht der Bundesrechtsanwaltskammer die Dokumentation erstens des vorbestimmten Prüfalgorithmus, zweitens der eingegebenen Daten sowie drittens des Ergebnisses der Prüfung.

Zu Frage 4: Welche Erfahrungen liegen Ihnen aus der Verwaltungspraxis oder aus anderen Bundesländern mit der Kontrolle vollständig automatisierter Verwaltungsentscheidungen vor und welche Risiken sehen Sie bei fehlenden verbindlichen Kontroll- und Prüfmechanismen?

Kontroll- und Prüfmechanismen sind essentielle Voraussetzung für einen rechtmäßigen Einsatz von KI. Dies gilt sowohl für die eingesetzten Algorithmen als auch die Begründung der Entscheidungen und deren Überprüfbarkeit in Widerspruchs- und Gerichtsverfahren.

Direkte Erfahrungen aus Verwaltungspraxis oder anderen Bundesländern mit der Kontrolle vollständig automatisierter Verwaltungsentscheidungen bestehen von Seiten der Bundesrechtsanwaltskammer keine nennenswerten. Ausschließen ist jedoch nicht, dass beispielsweise ein Gebührenbescheid (z. B. für Abwasser), der einer Rechtsanwältin oder einem Rechtsanwalt vorgelegt wird, automatisch erstellt wurde. Wenn verbindliche Kontroll- und Prüfmechanismen fehlen, besteht das Risiko, dass nicht nur der Bescheidempfänger sondern auch der -absender selbst die vollständig automatisierte Verwaltungsentscheidung nicht nachvollziehen und verstehen kann. Für den Empfänger mag das glimpflich sein; sein Widerspruch dürfte dann Erfolg haben. Auf Verwaltung und Gerichte dürfte durch diese Fälle aber eine Mehrbelastung zukommen. Das steht in Widerspruch zu dem erhofften Ziel bzw. Ergebnis der Nutzung "automatischer Einrichtungen" i. S. d. § 35a VwVfG. Deswegen dürften gut bedachte und gemachte verbindliche Kontroll- und Prüfmechanismen, auch wenn sie als hinderlich empfunden werden sollten, am Ende der Garant für die letztlich angestrebte Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung sein.

Zu Frage 5: Sehen Sie die Gefahr, dass automatisierte Entscheidungssysteme bestehende strukturelle Ungleichheiten oder Verwaltungspraxen verfestigen? Welche rechtlichen oder organisatorischen Vorkehrungen wären erforderlich, um dies zu verhindern?

Da KI-Systeme aufgrund von Wahrscheinlichkeiten entscheiden und so schematische Ergebnisse begünstigen, kommt es maßgeblich darauf an, anhand welcher Informationen sie trainiert werden. Greifen die KI-Systeme im Wesentlichen auf frühere Entscheidungen der Verwaltung und Verwaltungsvorschriften sowie Richtlinien zurück, ist zu erwarten, dass frühere strukturelle Ungleichheiten oder Verwaltungspraxen, die nicht durch verwaltungsgerichtliche Urteile aufgedeckt worden sind, fortgeführt werden. Daher wird es wesentlich darauf ankommen, welche Informationen der KI zur Verfügung gestellt werden und dass Verwaltungsvorschriften und Richtlinien einerseits und die hieraus resultierenden Entscheidungen andererseits einer regelmäßigen Evaluation unterzogen werden. In der Praxis können zudem atypische Besonderheiten nur begrenzt berücksichtigt werden. Da KI-Systeme aus den Daten der

Vergangenheit lernen und hieraus auf die Zukunft schließen, sind sie besser im Umgang mit dem Regelfall als mit dem Ausnahmefall.⁶

Den – jedenfalls aktuellen – Anwendungsbereich für vollständig automatisierte Verwaltungsentscheidungen hält die Bundesrechtsanwaltskammer für begrenzt; er dürfte sich im Wesentlichen auf Gebühren-, Beitrags- oder Leistungsberechnungen beschränken. Strukturelle Ungleichheiten oder diskriminierende Verwaltungspraxen scheinen in solchen Fällen weniger wahrscheinlich. Folglich bestünde in diesem Rahmen auch keine Verfestigungsgefahr. Sollte es sie doch geben, wäre nach dem Dafürhalten der Bundesrechtsanwaltskammer mit organisatorischen – nicht legislativen – Maßnahmen zu begegnen. Evaluationen wären dabei wohl nur dafür geeignet, strukturelle Ungleichheiten überhaupt aufzuzeigen, nicht sie von vornherein zu vermeiden. Dem könnten neue und andere Systeme zur Vergabe der Fälle an die Sachbearbeiter oder ähnliches hilfreich sein, oder eine Schulung der Mitarbeiter etc.

Zu Frage 6: Wie bewerten Sie es, dass zentrale Fragen automatisierter Verwaltungsentscheidungen nicht im Verwaltungsverfahrensgesetz selbst geregelt werden, sondern auf Fachgesetze und Rechtsverordnungen verlagert werden sollen?

Jedenfalls im Rahmen einer Erprobungsphase erscheint es sinnvoll, die gesetzlichen Voraussetzungen von automatisierten Entscheidungen im jeweiligen Fachgesetz zu regeln, um ggf. die Besonderheiten des materiellen Rechts besser berücksichtigen und Erfahrungen sammeln zu können.

§ 35a VwVfG zeigt die Voraussetzung und die Grenzen automatisierter Verwaltungsentscheidungen auf und überlässt die konkrete Ausgestaltung anderen Gesetzen. Allerdings soll durch Einführung des § 1 Abs. 3 LVwVfG-E der bisherige Schutzcharakter des § 35a VwVfG aufgeweicht werden. Bei der Verwendung von Rechtsverordnungen gebietet der aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Demokratiegebot folgende Parlamentsvorbehalt und die Wesentlichkeitsgarantie es dem Gesetzgeber allerdings, in grundlegenden Bereichen, insbesondere im Bereich der Grundrechtsausübung, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen. In solchen Fällen muss der Gesetzgeber daher entweder die Details allein in einem Gesetz regeln oder aber die Vorgaben in der Verordnungsermächtigung so präzise und kleinteilig fassen, dass darin die wesentlichen Entscheidungen bereits enthalten sind. Eine Ausnahme davon kann allerdings für Erprobungsprojekte bestehen. Hier kann der Grundsatz der effizienten Verwaltung, der den Grundsatz der innovativen Verwaltung einschließt, das Demokratieprinzip verdrängen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Pilotprojekte räumlich, sachlich und zeitlich eng eingegrenzt sind und permanent evaluiert werden.

Hinsichtlich der Ausgestaltung des § 1 Abs. 3 LVwVfG-E ist die Bundesrechtsanwaltskammer der Auffassung, dass er den Rahmen der praktischen Erprobung näher definieren und beschränken sollte. Empfehlenswert wären daher mindestens Angaben zum Erprobungszeitraum und zu Evaluierungen.

Zu Frage 7: Unter welchen Voraussetzungen würden Sie die vorgesehene Regelung tatsächlich als zeitlich und sachlich begrenzten Modellversuch bezeichnen – und welche Elemente fehlen aus Ihrer Sicht derzeit?

Die vorgesehene Regelung ließe sich als tatsächlich zeitlich und sachlich begrenzter Modellversuch bezeichnen, wenn sie explizit so formuliert wäre. Deutlich wird bislang nur, dass es um eine Erprobung geht. Aber weder der Erprobungszeitraum noch die Erprobungsfachgebiete (z. B. Wohngeld) werden angegeben. Solche Angaben müssten also nachgeholt werden. Das setzt eine vorherige Entscheidung

⁶ Tischbirek, Ermessensdirigierende KI, ZfDR 2021, 307.

des Landesgesetzgebers voraus, welche Sachgebiete/Fachbereiche er für geeignet erachtet bzw. am ehesten von der Automatisierung von Verwaltungsentscheidungen profitieren sieht.

Zu Frage 8: Haben Sie konkrete Änderungsvorschläge zum vorgeschlagenen Artikel?

§ 1 Abs. 3 LVwVfG in einer Fassung, die die Antworten zu den obigen Fragen berücksichtigte, könnte z. B. lauten:

(1) Automatische Einrichtungen i. S. d. § 35a VwVfG für den Erlass von Verwaltungsakten und die Fortentwicklung digitaler Verwaltungsstrukturen werden in einem Zeitraum von [...] bis [...] praktisch erprobt.

(2) Nach Ablauf der Erprobungsphase erfolgt eine Evaluierung.

(3) Die Erprobung nach Satz 1 findet in den Bereichen [...] statt und wird in den jeweiligen Fachgesetzen oder auf deren Grundlage durch Rechtsverordnung näher ausgestaltet.

II. Zu Artikel 2 – Änderung des Thüringer Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung

Zu Frage 1: Wie sind im Allgemeinen der Verzicht auf bzw. die Abschaffung von Vorverfahren im Bereich des öffentlichen Rechts bzw. Verwaltungsrechts – insbesondere mit Blick auf die Gewährung wirksamen Rechtsschutzes für von hoheitlichem Handeln Betroffene – zu bewerten? Wie stellt sich die Situation konkret bezogen auf die Fälle dar, die mit den in Artikel avisierten Änderungen erfasst sind?

Kritisch betrachtet die Bundesrechtsanwaltskammer im Allgemeinen die weitere Abschaffung des Widerspruchsverfahrens nach § 68 VwGO. Dis gilt zumindest, soweit es sich um Rechtsmaterien handelt, die in der Regel Privatpersonen betreffen. Erfahrungsgemäß werden nicht-anwaltlich vertretene Rechtsschutzsuchende eher davon abgehalten, ihre Rechte geltend zu machen, soweit sie sofort den Verwaltungsrechtsweg beschreiten müssen. Aus der Praxis ist bekannt, dass eine Vielzahl Rechtssuchender gerichtliche Schritte scheut, die aus subjektiver Sicht einen „größeren Schritt“ bedeuten und zusätzlich in der Regel mit Kosten verbunden sind, als die Einlegung eines Widerspruches (gegebenenfalls sogar zukünftig per E-Mail). Auch wenn vor dem Verwaltungsgericht kein Anwaltszwang herrscht und Rechtsantragsstellen bei der Aufnahme der Klage behilflich sind, trauen sich nur wenige betroffene Privatpersonen zu, sich selbst zu vertreten. Hingegen erscheint das Vorverfahren dort, wo es um die Vertretung von juristischen Personen geht, und allzumal dort, wo bei den Verwaltungsgerichten Spezialzuständigkeiten eingerichtet werden (etwa Baurechts-Kammern wie in Bayern), viel eher entbehrlich, und der Verzicht könnte tatsächlich zu einer Beschleunigung des gesamten Verfahrens von Antragstellung bis Bestandskraft führen. Das setzt allerdings personell entsprechend gut – und deutlich besser als heute – ausgestattete Verwaltungsgerichte voraus.

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 Bestrebungen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, immer mehr Verfahren auf den Einzelrichter zu übertragen, ist ein Meinungspluralismus durch Ausgangs- und Widerspruchsbehörde sowie innerhalb einer Behörde für mögliche gütliche Einigungen förderlich.

Dies vorausgeschickt sind die beabsichtigten Änderungen vertretbar, da es sich um Rechtsmaterien handelt, die in der Mehrzahl juristische Personen betreffen und von Landesoberbehörden behandelt werden, z. B. §§ 44 ff. IfSG und § 30 GewO. Eine Verfahrensbeschleunigung durch Wegfall des Vorverfahrens könnte möglicherweise eintreten.

Die §§ 56, 58 IfSG betreffen – jedenfalls auch – Rechte von Privatpersonen. Dasselbe gilt für § 65 IfSG, da nicht auszuschließen ist, dass auch natürliche Personen von dieser Vorschrift betroffen sein können. Ein "niederschwelliges" Angebot für eine Rechtmäßigkeitskontrolle der behördlichen Entscheidung erscheint daher wünschenswert. Soweit das Bundes-Immissionsschutzgesetz dem betroffenen Dritten Rechte einräumt, wird der Wegfall des Vorverfahrens aus den genannten Gründen kritisch gesehen. Der Gesetzgeber sollte abwägen, ob ein möglicher Beschleunigungseffekt den Wegfall niederschwelliger Überprüfung der Behördenentscheidung aufzuwiegen vermag. Dasselbe gilt für Verwaltungsakte nach den Bestimmungen des Thüringer Vermessungs- und Geoinformationsgesetzes.

Grundsätzlich scheint nach der Gesetzesbegründung in der Verwaltungspraxis in Thüringen dem Widerspruchsverfahren keine Befriedungsfunktion zuzukommen, so dass der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens auch bei Betroffenheit von typischen Konstellationen für private Rechtssuchende möglicherweise eine Beschleunigungsfunktion zukommen kann.

Zu Frage 2: Wie bewerten Sie den in Artikel 2 vorgesehenen Ausschluss des Vorverfahrens nach § 68 VwGO im Hinblick auf die Effektivität des Rechtsschutzes und die Entlastungsfunktion des Widerspruchsverfahrens?

In denjenigen Bereichen, in denen eine Beschleunigung angestrebt wird, ist es wünschenswert, dass bei den Verwaltungsgerichten flächendeckend Sonderzuständigkeiten geschaffen werden, um die Verfahren gerichtlich effizienter handhaben zu können. Aus der Erfahrung der Praxis in manchen Bundesländern haben solche Sonderzuständigkeiten teils deutliche Beschleunigungseffekte entwickelt.

III. Zu Artikel 6 – Änderung des Thüringer Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen

Soweit Rechtsschutzgesichtspunkte bei den Fragen zu Art. 6 des Gesetzesentwurfes verhandelt werden, ist die Bundesrechtsanwaltskammer folgender Auffassungen:

Zu Frage 4: Welche besonderen Risiken sehen Sie für Beschäftigte in kleineren Kommunen oder Verwaltungseinrichtungen, wenn ihnen neben Meldestellen nur eine bundesweite externe Meldestelle zur Verfügung steht?

Besondere Risiken für die hinweisgebende Person selbst scheinen nicht ersichtlich. Zu befürchten könnte aber sein, dass die externe bundesweite Meldestelle die erhaltenen Hinweise weniger dringlich behandelt, als dies eine landesweite externe Meldestelle täte.

IV. Zu Artikel 7 – Änderung des Thüringer Transparenzgesetzes

Die Streichung des Widerspruchsverfahrens im Fall von Entscheidungen oberster Verwaltungsbehörden im Kontext des Transparenzgesetzes erachtet die Bundesrechtsanwaltskammer als kritisch. Im

Wesentlichen handelt es sich nach hiesiger Einschätzung im Kontext des Transparenzgesetzes um Entscheidungen über Anträge auf Informationszugang, die an Landesministerien gerichtet werden. Für diese Verfahren gelten nach § 10 ThürTG enge Fristen, die es u. U. Drittbetroffenen sehr schwer machen, ihre schutzwürdigen Belange rechtzeitig im gebotenen Umfang zu wahren. In Anbetracht der hohen Anforderungen der Rechtsprechung z. B. an die Darlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und die Aufwände für die Anfertigung geschwätzter Unterlagen, können Drittbetroffene ihre Interessen u. U. nicht im Verwaltungsverfahren wahren. Das Widerspruchsverfahren bietet in solchen Fällen die Möglichkeit, den Vortrag noch einmal nachzubessern. Im gerichtlichen Verfahren kann dies nur unter nochmals erschwerten Bedingungen erfolgen, da der Antragsteller als notwendiger Beigeladener Einsicht in sämtliche gerichtliche Stellungnahmen des Drittbetroffenen erhält.

V. Zu Artikel 8 – Änderung des Ordnungsbehördengesetzes

Die Ermöglichung der Anzeige in Textform ist zu begrüßen; sie entspricht dem Grundsatz der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens nach § 10 VwVfG. Die Anzeige mittels E-Mail oder eines Webformulars entspricht der Lebenswirklichkeit. Eine Benachteiligung kleiner Vereine, ehrenamtlicher Initiativen oder Menschen mit Behinderungen ist daher nicht zu erwarten. Voraussetzung für die Wirksamkeit der Regelung ist allerdings, dass die zuständigen Behörden entsprechende Zugänge eröffnen.

VI. Zu Artikel 10– Änderung des Thüringer Ausführungsgesetzes zum Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern sowie Art. 11 – Änderung der Thüringer Landeshaushaltsordnung

Keine der geplanten Änderungen wirkt sich auf den Rechtsschutz aus, und keine der Fragen des Fragenkataloges bezieht sich darauf.

VII. Zu Artikel 12 – Änderung der Thüringer Bauordnung

Dass die geplanten Änderungen der Thüringer Bauordnung direkte Auswirkungen auf Rechtsschutzbelange hätten, ist diesseits nicht erkennbar. Denn auch wenn Baugenehmigungsverfahren beschleunigt werden, etwa durch Genehmigungsfiktionen, wird dadurch nicht per se der Rechtsbehelf des Nachbarn ausgeschlossen. Dieser Rechtsbehelf könnte in Zukunft, wenn der geplante Wegfall des Vorverfahrens für baurechtliche Sachverhalte gelten sollte, ausschließlich die Klage sein.

Zu Frage 4: Wie sind die in der Bauordnung vorgesehenen Änderungen, die „Vereinfachung“ und „Beschleunigung“ von Verfahren betreffend hinsichtlich ihrer rechtlichen Einordnung und tatsächlichen Wirkung auf die Möglichkeiten von Personen zu Wahrung bzw. Durchsetzung ihrer Rechte einzuschätzen, die von den Auswirkungen beschleunigter und vereinfachter Projekte betroffen sind und sich so dagegen wehren wollen? Insbesondere: Inwieweit wird bei der Änderung der Bauordnung mit sog. Genehmigungsfiktionen gearbeitet und wie ist dieses Instrument rechtlich zu bewerten mit Blick auf den Eingriff auf Rechtsschutzmöglichkeiten von Betroffenen?

Hinsichtlich der angesprochenen Rechtsschutzbelange wirkt sich die Vereinfachung von Genehmigungsverfahren, auch ihre Beschleunigung an sich, nicht auf den Nachbarschutz aus. Die Nachbarbeteiligung wiederum, die in § 76 ThürBO geregelt ist, soll durch das Gesetz nicht geändert werden. Dass die inhaltlichen Änderungen des Baurechtes (etwa Genehmigungsfreiheit von Dachgeschossausbauten

zu Wohnzwecken im Anwendungsbereich des § 34 BauGB oder von Photovoltaik-Anlagen im Anwendungsbereich des § 35 BauGB, § 64 Abs. 1 Satz 1 ThürBauO-E) zu nachbarrechtlichen Konflikten führen können, ist eine andere Sache. Ihre Klärung wird durch die geplanten Änderungen nicht tangiert.

Die aktuelle Fassung des § 65 ThürBO kennt in seinem Absatz 2 Satz 2 bereits jetzt die Genehmigungsfiktion. Die geplante Änderung – durch die Anfügung eines Satzes 3 mit dem Inhalt, dass eine Bescheinigung über den Eintritt der Genehmigungsfiktion auszustellen ist – führt somit nicht zu einer vollkommen neuen Rechtslage. Allerdings dient die Bescheinigung nicht lediglich der Nachweisfunktion gegenüber dem Antragsteller, dass dieser sicher sein kann über den erreichten Verfahrensstand. Sondern die Bescheinigung wird mit der geplanten Änderung (§ 78 Abs. 6 und 7 ThürBO-E) zur Bedingung für den Beginn der Bauausführung gemacht. Das konterkariert nach hier vertretener Auffassung den Sinn und Zweck der Genehmigungsfiktion jedenfalls dann, wenn die Bescheinigung über den Eintritt der Genehmigungsfiktion nicht unverzüglich nach dem Eintritt an den Antragsteller ausgegeben wird. Es steht zu befürchten, dass der Antragsteller nach Eintritt der Genehmigungsfiktion und einer gewissen Wartezeit auf das Eintreffen der Bescheinigung den möglicherweise überlasteten Sachbearbeiter erst wird erinnern müssen. So könnte es regelmäßig zu Verzögerungen von schätzungsweise ein bis zwei Wochen kommen. Das ist gegenüber der aktuellen Rechtslage gerade keine Verbesserung.

VIII. Zu Artikel 17 – Änderung des Thüringer Richter- und Staatsanwältengesetzes

Die Bundesrechtsanwaltskammer bewertet die Streichung von § 15a ThürRiStAG kritisch. Rechtspflegeberichte bzw. Jahresberichte der verschiedenen Gerichtsbarkeiten sind oftmals die einzigen Quellen für Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, um Anhaltspunkte darüber zu erhalten, mit welchen Prozesslaufzeiten an den jeweiligen Gerichten zu rechnen ist, und ihren Mandanten eine Einschätzung zur zeitlichen Dimension eines Rechtsstreits zu geben.

Rechtspflegeberichte sind ferner eine – ggfs. die einzige – öffentlich zugängliche Informationsgrundlage für Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte im rechtspolitischen Diskurs über die hinreichende Ausstattung der Gerichte und deren Leistungsfähigkeit. Ein sinnvoller und zielgerichteter Diskurs kann nur auf einer verlässlichen und einfach zugänglichen Tatsachengrundlage erfolgen.

IX. Zu Artikel 22 – Änderung des Thüringer Familienförderungssicherungsgesetzes

Die Fragen der Landesregierung beruhen aus Sicht der Bundesrechtsanwaltskammer auf einem Missverständnis. Artikel 22 Nr. 1 des Gesetzentwurfs sieht die Streichung des jeweiligen Satzes 2 der §§ 6-9 Abs. 2 ThürFamFöSiG vor. Demnach entfällt nur die Verpflichtung, den für die Familienförderung zuständigen Ausschuss des Landtags über Änderungen der jeweiligen Förderrichtlinie ins Benehmen zu setzen. Unangetastet bleibt die Befugnis des zuständigen Ministeriums, solche Richtlinien zu erlassen. Damit bleibt die gesetzliche Verankerung für den Erlass von Richtlinien erhalten. Durch deren Erlass kann die Landesregierung weiterhin sicherstellen, dass Zuwendungen einheitlich und nachvollziehbar vergeben werden.