



Ausschussdrucksache 21(6)124c
vom 6. Oktober 2026, 11:04 Uhr

Schriftliche Stellungnahme
des Sachverständigen Prof. Dr. Malte Graßhof

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und
anderer Gesetze

BT-Drucksache 21/7824

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 14. Oktober 2026 zu dem Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (BT-Drs. 21/7824)

hier: schriftliche Stellungnahme

I. Einleitende Bemerkungen¹

In Zeiten zurückgehenden Vertrauens in staatliche Institutionen kommt der Verwaltungsgerichtsbarkeit eine besondere Bedeutung zu, weil sie eine wesentliche Schnittstelle zwischen Gesellschaft und Staat darstellt.

Jedoch befindet sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit derzeit in einer schwierigen Situation: Stark angestiegene Verfahrenseingänge, vor allem in der ersten Instanz, haben in den meisten Ländern zu erheblichen Rückständen und damit längeren Verfahrenslaufzeiten geführt. Zudem haben sich in den letzten Jahren die Rahmenbedingungen für die Arbeit der Verwaltungsgerichte verändert. Das materielle Verwaltungsrecht wird komplizierter, insbesondere in den zahlreichen unionsrechtlich geprägten Rechtsgebieten, die Sachverhalte werden komplexer, auch weil sie zunehmend naturwissenschaftlich geprägt sind, und die Beteiligten tragen immer umfangreicher vor, inzwischen auch mit Unterstützung von KI. Schließlich hat die Personalausstattung auch in den Ländern, in denen sie verbessert worden ist, nicht mit den gestiegenen Eingängen mithalten.

Unter diesen Bedingungen sollte die Aufgabe einer Novelle der Verwaltungsgerichtsordnung primär darin bestehen, die Arbeit der Verwaltungsgerichte zu unterstützen,

¹ Die Stellungnahme gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

indem das verwaltungsgerichtliche Verfahren möglichst einfach, effizient und bürgerfreundlich ausgestaltet wird, ohne dabei aber rechtsstaatliche Standards zu vernachlässigen. Dieses Ziel setzt sich der Entwurf auch selbst und geht daher grundsätzlich in die richtige Richtung.

Änderungen des Prozessrechts, die zu einer unnötigen Mehrbelastung der Gerichte und zu einer überflüssigen Verkomplizierung des Verfahrensrechts führen, sollten dagegen unterbleiben. Leider finden sich in dem Entwurf auch solche Vorschläge, ungeachtet der an ihnen bereits im bisherigen Gesetzgebungsverfahren geübten Kritik.

II. Bewertung des Entwurfs

1. Zielführende Vorschläge

Das Ziel eines effizienteren Verfahrensrechts wird mit einigen der vorgeschlagenen Änderungen erreicht. Dies gilt vor allem für folgende Punkte:

a) Die Begründung einer umfassenden Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte für Planfeststellungsverfahren, soweit nicht das Bundesverwaltungsgericht zuständig ist (Art. 1 Nr. 9), führt mit dem Wegfall einer Instanz zu einer erheblichen Entlastung und Beschleunigung. Angesichts der Spezialisierung der Oberverwaltungsgerichte und ihrer geringeren Eingangsbelastung ist eine Qualitätseinbuße nicht zu befürchten.

b) Die Erweiterung des Einsatzes von Einzelrichtern in der Berufungsinstanz (Art. 1 Nr. 3) gibt den Senaten eine größere Flexibilität bei der Bearbeitung einfacher Verfahren und kann auch zu einer Entlastung und Beschleunigung führen.

Allerdings darf der Entlastungseffekt nicht überschätzt werden, da die erforderliche vorherige Anhörung der Beteiligten und die Befassung des Spruchkörpers im Rahmen des Übertragungsbeschlusses einen Aufwand darstellt, der nur wenig hinter einer unmittelbar nach Entscheidungsreife erfolgenden Senatsentscheidung im Umlaufverfahren zurückbleibt.

c) Die Betonung der Grenzen der Amtsermittlung (Art. 1 Nr. 23) kodifiziert zwar in erster Linie die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Damit verhilft die Vorschrift aber auch der bislang vor allem auf Ebene der „Gerichtskultur“ angesiedelten Maßgabe, den Amtsermittlungsgrundsatz nicht in der Weise zu praktizieren, dass „ungefragt auf Fehlersuche“ gegangen wird, zu stärkerer Wirksamkeit.

d) Die neue Möglichkeit, bei querulatorischen Anträgen die Vorauszahlung von Gerichtskosten anordnen zu können (Art. 1 Nr. 22), sollte einem Anwendungstest in der Praxis unterzogen werden. Auch wenn das Entlastungspotential begrenzt sein dürfte, insbesondere wegen des zu erwartenden Ausweichens auf PKH-Verfahren, ist es sehr zu begrüßen, dass die Problematik derartiger Verfahren, die in erheblichem Umfang gerichtliche Arbeitskraft binden, in den Blick genommen wird.

2. Weitere sinnvolle Vorschläge

Weitere vorgeschlagene Änderungen, mit denen richterrechtliche Entwicklungen gesetzlich nachvollzogen und teilweise fortentwickelt werden, sind vor allem unter dem Gesichtspunkt einer guten Gesetzgebung sinnvoll. Dies dient auch der Erleichterung der verwaltungsgerichtlichen Arbeit. Zu nennen sind insoweit etwa die ausdrückliche Regelung des Hängebeschlusses (Art. 1 Nr. 29), sowie die Neufassung der Vorschriften über die Vollstreckung gegen die öffentliche Hand (Art. 1 Nr. 40ff.). Letzterer Vorschlag ist aber auch aus rechtsstaatlichen Gründen sehr zu begrüßen, weil den Gerichten in den seltenen Fällen einer solchen Vollstreckung ein klarer Rechtsrahmen an die Hand gegeben wird.

3. Kontraproduktive und daher abzulehnende Vorschläge

a) Die beabsichtigte Neuregelung des Berufungszulassungsrechts (Art. 1 Nr. 30, Art. 1 Nr. 31) stellt sich demgegenüber als die untaugliche Lösung eines nicht existierenden Problems dar.

aa) Die Ersetzung des bisherigen Zulassungsgrunds der „Divergenz“ durch den neuen Zulassungsgrund der „Fortbildung des Rechts und der Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung“ (Art. 1 Nr. 30) dient ausweislich der Begründung des Entwurfs der Rechtsvereinheitlichung. Ein Bedürfnis für eine solche Rechtsvereinheitlichung, die darin bestehen soll, eine Formulierung aus der ZPO in die VwGO zu übernehmen, obwohl der jeweilige Kontext des Zulassungssystems ganz unterschiedlich ist, wird jedoch nicht dargelegt. Ein solches Bedürfnis besteht auch nicht.

Soweit die Bundesregierung sich in ihrer Stellungnahme zu den Einwänden des Bundesrats letztlich darauf zurückzieht, die Einführung des neuen Zulassungsgrunds sei auf Ebene der Revision erforderlich, um dort Rechtsschutzlücken zu schließen, Revisions- und Berufungszulassung müssten aber identisch ausgestaltet sein, überzeugt dies in mehrfacher Hinsicht nicht. Zunächst wäre zu erwarten, dass die geltend gemachten Rechtsschutzdefizite im Bereich der Revisionszulassung nicht nur – wie in der Entwurfsbegründung – schlagwortartig angedeutet werden, nachdem die maßgeblichen Vorschriften seit inzwischen gut 35 Jahren in Kraft sind. Zudem könnte eine Erweiterung der Revisionszulassungsgründe, die der stärkeren Sicherung der Einzelfallgerechtigkeit auch durch die Revisionsinstanz dienen soll, durchaus kohärent im Rahmen der bisherigen Regelungen der VwGO erfolgen. Vor allem besteht aber kein Anlass, die bereits jetzt unterschiedlichen Zulassungsgründe von Berufung und Revision wortlautidentisch auszugestalten.

Die vorgeschlagene Änderung des § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO würde daher vor allem dazu führen, dass die Gerichte viel Aufwand und eigentlich nicht vorhandene Zeit in die Auslegung dieser neuen Vorschrift investieren müssten. Es überrascht daher nicht, dass der Vorschlag im bisherigen Gesetzgebungsverfahren auf erhebliche Kritik gestoßen ist (vgl. die Stellungnahme des Bundesrats, BT-Drs. 21/7824 Anlage 2 Nr. 9), bemerkenswerterweise auch aus der Anwaltschaft (vgl. S. 5 der Stellungnahme des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins vom 06.03.2026 und S. 15f. der Stellungnahme Nr. 18/2026 des Deutschen Anwaltvereins vom März 2026).

bb) § 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO soll dahingehend geändert werden, dass eine Berufungszulassung immer auch dann erfolgen muss, wenn ein Berufungszulassungs-

grund zwar nicht dargelegt ist, jedoch „offensichtlich vorliegt“ (Art. 1 Nr. 31 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa).

Der Entwurf möchte damit seltene Ausnahmefälle erfassen, in denen bislang die Rechtsprechung von dem Darlegungserfordernis abgesehen hat. Da es sich hier auch nach der Gesetzesbegründung um „wenige Fälle“ handelt, die von der Gerichtsbarkeit in der Vergangenheit pragmatisch bewältigt worden sind, besteht schon kein Bedürfnis für eine gesetzliche Regelung.

Vor allem rechtfertigt dies nicht eine Neuregelung, nach der die Zulassung wegen offensichtlich vorliegender Zulassungsgründe der bisherigen Zulassung wegen dargelegter Gründe systematisch gleichwertig an die Seite gestellt wird. Die Neuregelung begründet damit einen regelhaften Auftrag an die Obergerichtsgerichte, im Zulassungsverfahren immer auch von Amts wegen zu prüfen, ob Zulassungsgründe offensichtlich vorliegen.

Der dadurch zwangsläufig entstehende Aufwand wird auch nicht wesentlich durch die Beschränkung auf offensichtliche Fälle begrenzt. Denn die geforderte Prüfung auf offensichtlich vorliegende Zulassungsgründe wird nicht ohne eine Sichtung des gesamten erstinstanzlichen Urteils sowie der Gerichtsakten möglich sein, und zwar auch über den für die Würdigung der dargelegten Zulassungsgründe notwendigen Umfang hinaus. Dies stellt eine wesentliche Mehrbelastung der Obergerichtsgerichte dar.

Wird dann von Amts wegen ein möglicher Zulassungsgrund gefunden, stellt sich die Frage, ob dieser auch offensichtlich ist. Hier dürfte es schwer sein, einen von dem individuellen Vorwissen der jeweiligen Richterinnen und Richter unabhängigen und damit nicht von Zufälligkeiten abhängigen Maßstab zu finden.

Diese Probleme zeigen, dass der Entwurf hier einen perfektionistischen Ansatz verfolgt, der versucht, für wenige Ausnahmefälle Grenzbereiche des Zulassungsrechts zu normieren, dadurch aber regelhaft einen beträchtlichen Zusatzaufwand erzeugt. Zudem läuft er der an anderen Stellen des Entwurfs verfolgten Tendenz, die gerichtliche Tätigkeit stärker an dem Beteiligtenvortrag zu orientieren, genau entgegen, indem er

das Darlegungserfordernis als zentralem Bestandteil der Zulassungsberufung relativiert.

b) Ebenfalls kritisch gesehen wird die Erweiterung der Entscheidungszuständigkeit des Vorsitzenden / Berichterstatters hinsichtlich der Verweisung wegen örtlicher Unzuständigkeit nach Art. 1 Nr. 24. Die dadurch bewirkte Entlastung der Kammer ist geringfügig, demgegenüber besteht angesichts der Bedeutung der bindenden und unanfechtbaren Entscheidung über die Verweisung ein Bedarf für die regelhafte Befassung der Kammer, der insoweit auch eine kontrollierende Wirkung gegenüber dem Berichterstatter zukommt. Insgesamt ist dies aber eher ein nachrangiger Punkt.

4. Neutral bewertete Vorschläge

Weitere vorgeschlagene Änderungen sind weder besonders hilfreich, noch werden sie sich besonders störend auswirken.

a) Die Verkürzung der Sperrfrist für den Einsatz von Proberichtern als Einzelrichter in allgemeinen Verwaltungsrechtssachen (Art. 1 Nr. 2) stellt zwar keine Verbesserung gegenüber der aktuellen Rechtslage dar, weil entgegen der Begründung des Gesetzesentwurfs die damit einhergehende kürzere Einarbeitung im Spruchkörper durchaus zu Qualitätseinbußen führen kann. Zudem ist die Annahme, durch die Verkürzung der Sperrfrist von 12 auf sechs Monate würden „erhebliche Ressourcen“ freigesetzt, stark übertrieben. Allerdings ist zu erwarten, dass die Vorschrift durch die Kammern verantwortungsvoll gehandhabt und einer soliden Einarbeitung der Proberichterinnen und -richter Vorrang gegenüber einer geringfügigen und nur kurzfristigen Entlastung der Kammermitglieder eingeräumt werden wird.

b) Der Entwurf sieht vielfältige Änderungen der Vorschriften über den vorläufigen Rechtsschutz vor. Zwingende inhaltliche Einwände bestehen insoweit nicht. Der Umsetzungsaufwand der Praxis wird sich in Grenzen halten, auch wenn dem Entwurf letztlich keine strukturelle Vereinfachung des komplizierten Regelungskomplexes gelingt. Anzumerken ist insoweit aber, dass zahlreiche dieser Vorschläge in erster Linie

rechtsdogmatisch motiviert scheinen, ohne einem dringenden praktischen Bedürfnis zu entspringen.

5. Über den Entwurf hinausgehende Vorschläge

Wünschenswert wäre es, wenn folgende Anliegen aus der Gerichtspraxis noch berücksichtigt werden könnten, die zum Teil bereits von dem Bundesrat angeregt worden sind:

a) Klarstellung in § 87 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 VwGO, dass an dem Erörterungstermin weitere Berufsrichter teilnehmen können (BT-Drs. 21/7824 Anlage 2 Nr. 7):

Erörterungstermine sind ein probates Mittel zur Verfahrensbeschleunigung, werden jedoch noch zu selten genutzt, auch weil ihre gesetzliche Ausgestaltung unklar ist. In der Praxis besteht – entgegen der Annahme in der Gegenäußerung der Bundesregierung – ein Bedürfnis, das an einem Erörterungstermin neben dem Berichterstatter auch der Vorsitzende, ggf. auch das weitere Kammermitglied teilnehmen. Dies sollte ermöglicht werden. Für die Teilnahme auch ehrenamtlicher Richter besteht dagegen kein Anlass, insoweit kann daher den Bedenken der Bundesregierung Rechnung getragen werden.

b) Einführung der Möglichkeit, über Durchsuchungsanordnungen nach § 58 Absatz 8 AufenthG durch den originären Einzelrichter zu entscheiden (BT-Drs. 21/7824 Anlage 2 Nr. 28):

Es ist erfreulich, dass sich die Bundesregierung diesem Vorschlag im Grundsatz angeschlossen hat. Die Umsetzung ist dringlich, weil im Augenblick Kammerentscheidungen erforderlich sind, die erhebliche Ressourcen binden.

c) Einführung des originären Einzelrichters in Asylklageverfahren (vgl. die Stellungnahme von VRaVG Dr. Jens Hofmann für die vorliegende Anhörung):

So gut wie alle Asylklagen werden erstinstanzlich durch den Einzelrichter entschieden. Die dafür sehr häufig erforderliche Übertragung auf den Einzelrichter durch einen

eigenen Beschluss stellt daher einen überflüssigen Aufwand dar, der angesichts der großen Anzahl an Verfahren in der Summe eine spürbare Belastung mit sich bringt.

d) Die Verwaltungsgerichte sollten zügig eine Möglichkeit erhalten, auf (häufig KI-generierten) übermäßig langen und unstrukturierten schriftlichen Beteiligenvortrag zu reagieren. Auf die Abschlusserklärung der 35. Jahrestagung der Präsidentinnen und Präsidenten der Obergerichtsgerichte und des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts vom 02.10.2026 wird Bezug genommen.