



Ausschussdrucksache 21(6)124e
vom 13. Oktober 2026, 09:52 Uhr

Schriftliche Stellungnahme
des Sachverständigen Dr. Robert Seegmüller

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und
anderer Gesetze

BT-Drucksache 21/7824

Stellungnahme

zu dem

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze

(BT-Drs. 21/7824)

I. Bewertung des Ziels des Entwurfs

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel die Verwaltungsgerichtsordnung zu modernisieren, die **Verfahrensdauern in der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu verringern**, die Verwaltungsgerichte zu entlasten und **personelle Ressourcen freizusetzen**. Die Tätigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit soll effektiver ausgestaltet werden, ohne die **hohe Bedeutung der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle** zu schmälern.¹

Der Gesetzentwurf zeigt den bestehenden Handlungsbedarf in der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit den Themenfeldern **Verfahrensdauer** und **personelle Ressourcen** zutreffend auf, ohne die bei Verfolgung dieser Ziele erforderliche **Qualitätssicherung** aus dem Blick zu verlieren.

Die Strukturen der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind in den vergangenen 150 Jahren in einem papiergeprägten Umfeld gewachsen. Sie werden den Geschwindigkeitserwartungen der Rechtssuchenden in Deutschland nicht mehr gerecht. Der Entwurf betont daher zutreffend die **Notwendigkeit die Dauer von verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu reduzieren**.

¹ BT-Drs. 21/7824 S. 1

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit steht, wie viele andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung im kommenden Jahrzehnt vor erheblichen personellen Veränderungen. Ungefähr ein Drittel der ungefähr 3.000 an deutschen Gerichten beschäftigten Verwaltungsrichter wird im kommenden Jahrzehnt in den Ruhestand treten. Ihr Ersatz stellt die Justizverwaltungen der Länder schon jetzt vor erhebliche Herausforderungen. Der Gesetzentwurf nimmt daher zutreffend auch das Ziel auf, die **personellen Ressourcen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit effizienter einzusetzen**.

Qualitativ hochwertige Entscheidungen sind für die Akzeptanz gerichtlicher Entscheidungen und für die Wahrung von Rechtsstaatlichkeit unerlässlich. Der Gesetzentwurf betont zutreffend dieses Ziel und zeigt das Spannungsverhältnis mit den anderen beiden Zielen auf.

Zusammenfassung

Der Gesetzentwurf geht einen überzeugenden Schritt auf dem Weg zur Erreichung der genannten Ziele (II.). Der Gesetzgeber sollte sich damit aber nicht zufriedengeben. Denn es besteht über den Entwurfsinhalt hinaus Handlungsbedarf (III.).

II. Rechtliche Bewertung

1. Ausweitung der Möglichkeiten des Einzelrichtereinsatzes bzw. der Reduzierung der Größe der Spruchgruppe (Art. 1 Nr. 2 bis 4 des 7. VwGOÄndG, §§ 6, 9, 10 VwGO-E)

Die Verkürzung der Sperrfrist für den Einzelrichtereinsatz von Proberichtern in der ersten Instanz (§ 6 Abs. 1 Satz 2 VwGO-E) ist geeignet, die Personalplanung und die Verfahrensabläufe an den Verwaltungsgerichten zu vereinfachen. Dem steht eine geringere richterliche Erfahrung eines Teils der eingesetzten Einzelrichter gegenüber. Dieser Nachteil der Regelung scheint vertretbar. Die Materien in der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind nicht alle derart tatsächlich oder rechtlich schwer zu bewältigen, dass sich ihre Bearbeitung und Entscheidung durch Proberichter mit einer richterlichen Erfahrung von mehr als sechs Monaten und weniger als einem Jahr verböte. Die Vertretbarkeit der Absenkung der Sperrfrist für den Einsatz von Proberichtern als Einzelrichter zeigt auch ein Vergleich mit der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Dort wird der Einsatz von Proberichtern mit einer richterlichen Erfahrung von

weniger als einem Jahr nicht grundsätzlich ausgeschlossen.² Lediglich einzelne Materien können ihnen nicht zugewiesen werden.³

Die Erweiterung des Einzelrichtereinsatzes an den Obergerichten (§ 9 Abs. 4 VwGO-E) und die Erweiterung der Möglichkeit die Spruchgruppe beim Bundesverwaltungsgericht von fünf auf drei zu reduzieren (§ 10 Abs. 3, Abs. 4 VwGO-E) ist geeignet, einen effektiven Personaleinsatz an diesen Gerichten zu fördern. Allerdings birgt auch diese Änderung das Risiko von Qualitätseinbußen. Ein größerer Spruchkörper garantiert regelmäßig auch ein höheres Qualitätsniveau einer Entscheidung als ein kleinerer, weil mehr unterschiedliche tatsächliche und rechtliche Einschätzungen in die Entscheidung einfließen. Vorzugswürdig gegenüber einer Ausweitung vor allem des Einzelrichtereinsatzes scheint daher der Weg über die Erhaltung der Spruchkörper aus drei Richtern bei gleichzeitiger Reduzierung der Zahl der Instanzen von drei auf zwei.⁴

2. Ausweitung der erstinstanzlichen Zuständigkeit der Obergerichte und des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 1 Nr. 9 und 10 des 7. VwGOÄndG, §§ 48, 50 VwGO-E)

Die Übertragung auch aller übrigen bisher den Verwaltungsgerichten zugewiesenen Planfeststellungsverfahren in die Zuständigkeit der Obergerichte ist sinnvoll. Gerade kleine Verwaltungsgerichte sind mit der Abwicklung großer Planfeststellungsverfahren schnell personell überfordert. Aufgrund der geringen Zahl in ihrer Zuständigkeit verbliebener Planfeststellungsverfahren fehlt es ihnen zudem an Entscheidungspraxis, für eine effiziente Abwicklung dieser Verfahren.

Der Versuch einer möglichst umfassenden Aufzählung der erstinstanzlichen Zuständigkeiten des Bundesverwaltungsgerichts (§ 50 VwGO-E) ist im Interesse der Übersichtlichkeit der Zuständigkeitsverteilung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu begrüßen. Die Aufzählung zeigt den großen Umfang, den die erstinstanzlichen Zuständigkeiten des Bundesverwaltungsgerichts inzwischen erreicht haben. Dies ist Anlass die eigentliche Funktion des Bundesverwaltungsgerichts als Revisionsgericht in Erinne-

² § 348 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ZPO, § 348a Abs. 1 ZPO

³ Insolvenz- und Restrukturierungssachen, § 22 Abs. 6 Satz 1 GVG; Familiensachen, § 23b Abs. 3 Satz 2 GVG; Tätigkeit als Betreuungsrichter, § 23c Abs. 2 Satz 2 GVG; Vorsitz eines Schöffengerichts, § 29 Abs. 1 Satz 2 GVG

⁴ Vgl. unten III. 1.

rung zu rufen. Rechtssystematisch vorzugswürdig wäre es daher diese erstinstanzlichen Zuständigkeiten zukünftig nicht nur nicht auszuweiten, sondern sukzessive auf die Obergerichte zurück zu übertragen um auf diese Weise die Trennung zwischen Tatsacheninstanz und Rechtskontrollinstanz auch auf der Ebene der Zuständigkeitsverteilung wieder deutlicher sichtbar zu machen.

3. Erhebung des Widerspruchs in einfacher elektronischer Weise (z.B. per E-Mail, Art. 1 Nr. 15 des 7. VwGOÄndG, § 70 Abs. 1 VwGO-E)

Die Erweiterung der Möglichkeiten zur Erhebung des Widerspruchs in einfacher elektronischer Weise entspricht den Bedürfnissen der Rechtspraxis nach einem einfachen und niederschweligen Zugang zum Vorschaltrechtsbehelf Widerspruch. Der Gesetzgeber sollte überlegen, die Behörden zu verpflichten, Empfangsmöglichkeiten für Widersprüche auf einfache elektronische Weise vorzuhalten. Die von dem Gesetzentwurf in Bezug genommene Referenzvorschrift § 357 Abs. 1 Satz 1 AO enthält keinen „Eröffnungsvorbehalt“.

4. Verpflichtung zur Belehrung über die Form des einzulegenden Rechtsbehelfs in der Rechtsbehelfsbelehrung (Art. 2 des 7. VwGOÄndG, § 58 Abs. 1 E-VwGO)

Der Änderungsvorschlag sollte gestrichen werden. Er ist geeignet, die Erteilung ordnungsgemäßer Rechtsbehelfsbelehrungen zu erschweren und damit die Bestandskraft von Bescheiden zu verzögern bzw. unkalkulierbarer zu machen. Die Praxiserfahrung insbesondere mit nicht erforderlichen, zusätzlichen Informationen in Rechtsbehelfsbelehrungen zeigt, dass Rechtsbehelfsbelehrungen umso unrichtiger werden, je mehr Inhalt sie haben. Freiwillige behördliche Belehrungen über die bei Einlegung eines Rechtsbehelfs zu wahrende Form sind schon heute eine häufige Ursache für die Annahme der Unrichtigkeit einer Rechtsbehelfsbelehrung.

5. Neufassung der Vorschriften über den einstweiligen Rechtsschutz (Art. 1 Nr. 17, 18, 19 und 20, 29 des 7. VwGOÄndG, §§ 80 ff. VwGO-E, § 123 VwGO-E)

Die Neufassung der Vorschriften über die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes bilden die Rechtspraxis ab. Ihre Änderung ist im Interesse der Rechtsklarheit zu begrüßen.

6. Anordnung einer Vorauszahlung von Gerichtskosten (Art. 1 Nr. 22 des 7. VwGOÄndG, § 85a VwGO-E)

Das Funktionieren der Verwaltungsgerichte wird in erheblichem Umfang durch vollkommen aussichtslose, oft vielfach wiederholte Anträge einer verhältnismäßig kleinen Zahl von Personen beeinträchtigt. Die Erfassung und Sichtung dieser Anträge, ihre verfahrensmäßige Abwicklung und Entscheidung bindet in großem Umfang Rechtsprechungskapazität, die für ernsthafte Rechtsschutzanliegen nicht zur Verfügung steht.

§ 85a VwGO-E ist geeignet, die rechtsmissbräuchliche Inanspruchnahme von Rechtsprechungsressourcen einzudämmen. Die Hürde für den Erlass einer Anordnung eines Gerichtskostenvorschusses scheint mit den Begriffen „offensichtlich aussichtslos“ und „rechtsmissbräuchlich“ aber hoch. Der Gesetzgeber sollte überlegen, den Erlass der Anordnung schon dann zu erlauben, wenn die Rechtsverfolgung „offensichtlich aussichtslos“ **„oder“** „rechtsmissbräuchlich“ ist. Die Absenkung der Hürde für den Erlass der Anordnung würde auch nicht zu unzumutbaren Einschränkungen des gerichtlichen Rechtsschutzes führen. Denn der Kläger bzw. Antragsteller wird lediglich - unter Androhung der Fiktion der Klagerücknahme - zu etwas verpflichtet, zu dem er mit Einreichung der Klage bzw. des Antrags nach dem Gerichtskostengesetz ohnehin verpflichtet ist.⁵

Zudem wird in der Vorschrift nicht ausdrücklich geklärt, ob die Stellung eines Prozesskostenhilfeantrags von der Verpflichtung zur Leistung eines angeordneten Gerichtskostenvorschusses entbindet. Das Schweigen der Vorschrift hierzu spricht dagegen; ebenso die Voraussetzungen, unter denen die Anordnung eines Gerichtskostenvorschusses ergehen kann. Ist eine Klage oder ein Antrag aussichtslos und

⁵ § 6 Abs. 1 Nr. 5 GKG

rechtsmissbräuchlich ist ein hierauf bezogener Prozesskostenhilfeantrag stets abzulehnen, weil die Rechtsverfolgung nicht die erforderliche hinreichende Erfolgsaussicht aufweist bzw. mutwillig ist.⁶

Im Hinblick auf die Verknüpfung von Vorschussanforderung und Prozesskostenhilfe könnte schließlich überlegt werden, die Voraussetzungen der Gewährung von Prozesskostenhilfe und Vorschussanforderung zu vereinheitlichen. Die Vorschussanforderung könnte dann ergehen, wenn eine Klage oder ein Antrag offensichtlich aussichtslos oder mutwillig ist.

7. Ergänzung der Vorschrift über die Amtsermittlung (Art. 1 Nr. 23 des 7. VwGOÄndG, § 86 Abs. 1 VwGO-E)

Der Entwurf versucht überflüssige verwaltungsgerichtliche Ermittlungstätigkeit durch eine Präzisierung der Reichweite der Amtsermittlungspflicht in § 86 Abs. 1 VwGO zu begrenzen. Die vorgeschlagene Ergänzung der Vorschrift entspricht im Wesentlichen der Interpretation der bereits bestehenden Interpretation der Vorschrift durch das Bundesverwaltungsgericht. Eine Erhöhung der Effizienz verwaltungsgerichtlicher Verfahren ist daher durch die Ergänzung eher nicht zu erwarten.

Der verfahrensverzögernde Effekt der Vorschrift ist Folge ihrer Versubjektivierung. Eine wesentliche Effizienzsteigerung verwaltungsgerichtlicher Verfahren könnte daher erreicht werden, wenn die Vorschrift zukünftig nicht mehr als Verfahrensrecht der Beteiligten verstanden würde, sondern als verwaltungsgerichtliche Befugnisnorm, die diese ermächtigt, die für ihre Entscheidung erforderlichen Daten zu sammeln und zu speichern. Eine wesentliche Einschränkung der Möglichkeit der Beteiligten effektiven Rechtsschutz zu erlangen, würde dadurch nicht bewirkt. Denn diese könnten die von ihnen gewünschten Ermittlungen weiterhin durch die Stellung von Beweisanträgen nach § 86 Abs. 2 VwGO erzwingen.

⁶ § 166 VwGO i.Vm. § 114 ZPO

8. Neufassung des Zulassungsgrundes der Divergenz (Art. 1 Nr. 30, 35 des 7. VwGOÄndG, § 124 Abs. 2 Nr. 4, § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO-E)

Die Angleichung der Zulassungsgründe in den verschiedenen Gerichtsbarkeiten ist zu begrüßen. Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Zugangsmöglichkeiten zu Rechtsvereinheitlichung und Rechtsfortbildung in den verschiedenen Gerichtsbarkeiten unterschiedlich ausgestaltet sein müssen.

Der neue Zulassungsgrund reicht in seinem Anwendungsbereich weiter als die in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit sehr eng verstandene Divergenzzulassungsgrund. In seiner Alternative „Rechtsfortbildung“ erfasst er auch die Fälle, die unter den Zulassungsgrund der „grundsätzlichen Bedeutung“ fallen.⁷ In seiner Alternative „Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung“ erfasst er die bisher vom Divergenzzulassungsgrund erfassten Fälle und darüber hinaus auch solche Fälle, in denen zwar keine Rechtssatzdivergenz im engen Sinne vorliegt, die angefochtene Entscheidung aber dennoch Anlass zu einer korrigierenden Entscheidung des Obergerichts bzw. des Bundesverwaltungsgerichts geben. Das kann in den in der Gesetzesbegründung genannten Fällen sein⁸, aber auch in Fällen, in denen ein Subsumtionsfehler des Vordergerichts sich zu wiederholen droht. Die weitere Formulierung des neuen Zulassungsgrundes gibt den Obergerichten bzw. dem Bundesverwaltungsgerichts die Möglichkeit, Gefährdungen der Einheitlichkeit der Rechtsprechung besser, passgenauer zu korrigieren.

Angesichts der Weite des Anwendungsbereiches des neuen Zulassungsgrundes könnte der Gesetzgeber überlegen, zukünftig auf den Zulassungsgrund der „grundsätzlichen Bedeutung“ in allen Prozessordnungen zu verzichten.

9. Neufassung der Darlegungsanforderungen (Art. 1 Nr. 31, 36 des 7. VwGOÄndG, § 124a VwGO-E, § 133 VwGO-E)

Die Neufassung der Darlegungsanforderungen ist geeignet, die Entscheidung über Anträge auf Zulassung der Berufung bzw. Nichtzulassungsbeschwerden zu erleichtern. Liegt ein Zulassungsgrund offensichtlich vor, muss das Rechtsmittelgericht nicht

⁷ § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO-E und § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO-E

⁸ BT-Drs. 21/7824 S. 88

mehr prüfen, ob der Antragsteller bzw. Beschwerdeführer die Darlegungsanforderungen auch im Einzelnen erfüllt hat, sondern kann die Zulassung ohne weiteres aussprechen.

Klargestellt werden sollte, dass die „kurze“ Begründungspflicht des § 133 Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 1 VwGO nicht auch darauf bezieht, dass ein Zulassungsgrund „nicht“ offensichtlich vorliegt. Nähme man auch insoweit eine Begründungspflicht an, liefe dies auf eine amtswegige Vollprüfung des angefochtenen Urteils auf das Vorliegen von Zulassungsgründen hinaus und damit auf das Gegenteil der angestrebten Beschleunigung des Zulassungsverfahrens.

10. Vollstreckung gegen die öffentliche Hand (Art. 1 Nr. 42 des 7. VwGOÄndG, § 172 VwGO-E)

Die Erhöhung des möglichen Zwangsgelds und die Bestimmung des möglichen Begünstigten sind geeignet, den Vollstreckungsdruck auf Behörden, die verwaltungsgerichtliche Entscheidungen nicht befolgen wollen, zu erhöhen.

Darüber hinaus sollte der Gesetzgeber überlegen, den Verwaltungsgerichten in geeigneten Fällen auch die Möglichkeit der „Ersatzvornahme“ zu eröffnen. Ist beispielsweise die Behörde zum Erlass eines Verwaltungsaktes mit einem konkret bestimmten Inhalt verpflichtet worden, könnte diesen auch das Verwaltungsgericht anstelle der Behörde erlassen, wenn die Behörde ihre Verpflichtung aus dem Urteil beharrlich nicht umsetzt.

III. Weitergehender Handlungsbedarf

1. Instanzenzug

Der Instanzenzug im allgemeinen Verwaltungsrecht ist mit seinen Stufen Widerspruchsverfahren, erste, zweite, dritte Instanz historisch gewachsen. Er wird ergänzt durch Vorlageverfahren beim EuGH, Verfassungsbeschwerdeverfahren und Verfahren vor dem EGMR. Das kann im Einzelfall zu bis zu sieben behördlichen bzw. gerichtlichen Entscheidungen führen, bis eine rechtskräftige Entscheidung erreicht ist. Selbst wenn jede Instanz nur ein Jahr dauert, führt das zu einer Gesamtverfahrensdauer von sieben Jahren. Solche Verfahrenslaufzeiten entsprechen den Geschwindigkeitserwartungen der Rechtsschutzsuchenden nicht mehr.

Eine an hoher Entscheidungsgeschwindigkeit bei zugleich hoher Entscheidungsqualität orientierte Gerichtsorganisation benötigt auf der fachgerichtlichen Ebene (unter Wegfall des Widerspruchsverfahrens und einer Tatsacheninstanz) lediglich zwei Instanzen:

In der **ersten Instanz** wird die Sachentscheidung getroffen (**Sachentscheidungsinstanz**). Zur Sicherung der Qualität erfolgt diese regelmäßig durch ein Kollegialgericht aus drei Berufsrichtern. Die Entscheidungsmenge dieses Kollegialgerichts ist nicht notwendig geringer als die Entscheidungsmenge, die erreicht würde, wenn jedes Mitglied des Kollegialgerichts als Einzelrichter tätig würde. Das Kollegialprinzip sorgt darüber hinaus zu einer deutlich größeren Entscheidungsqualität als das Einzelrichterprinzip.

Die **zweite Instanz** sichert die **Qualität** der erstinstanzlichen Entscheidungen und eine **einheitliche Entscheidungspraxis** (Qualitätskontrollinstanz) durch Spruchkörper, die mit drei bzw. fünf Berufsrichtern besetzt sind.

2. Begrenzung und Strukturierung des Beteiligtenvortrags

Die Geschwindigkeit mit der verwaltungsgerichtliche Entscheidungen getroffen werden, hängt wesentlich von der Menge und der Qualität der schriftlichen Äußerungen der Beteiligten ab. Große Mengen und schlechte Strukturierung erhöhen den Lese- und Bearbeitungsaufwand auf Seiten des Gerichts. Geringe Mengen und gute Strukturierung begünstigen schnelle Entscheidungen.

Die Anwendung von Künstlicher Intelligenz auf Seiten der Rechtsschutzsuchenden ermöglicht die Erstellung großer Mengen Text innerhalb kürzester Zeit. Künstliche Intelligenz kann auf Seiten der Gerichte derzeit allenfalls eingeschränkt zur Bewältigung großer, mit Künstlicher Intelligenz erstellter Textmengen eingesetzt werden. Dieser Situation wohnt das Potential für eine erhebliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Gerichte inne. Hierauf muss der Gesetzgeber zeitnah reagieren. In Betracht kommen:

- eine absolute oder relative Begrenzung der zulässigen Textmenge pro Schriftsatz und eine Begrenzung der Zahl der Schriftsätze
- Strukturierungsvorgaben für Schriftsätze der Beteiligten

- Gerichtliche Anordnungen zur Zusammenfassung und Strukturierung des Parteivortrags, die bei Nichtbefolgung zur Unzulässigkeit der Klage bzw. des Antrags führen (entsprechend der Vorschrift des § 82 Abs. 2 Satz 2 VwGO)

Am vorzugswürdigsten erscheint derzeit die dritte Variante, weil sie am flexibelsten gehandhabt werden kann. Eine absolute oder relative Begrenzung der Textmenge lässt sich schwer abstrakt definieren, weil es an einem geeigneten Referenzwert fehlt. Abstrakte Vorgaben für die Strukturierung von Schriftsätzen werden der denkbaren Vielgestaltigkeit tatsächlicher und juristischer Argumentation nicht gerecht. Sie drohen das Diskursfeld in möglicherweise verfassungswidriger Weise einzuengen. Demgegenüber sind einzelfallbezogene gerichtliche Vorgaben für den Beteiligtenvortrag geeignet, zu umfangreichen und zu unstrukturierten Beteiligtenvortrag zurückzudrängen, ohne das Recht der Beteiligten auf effektiven Rechtsschutz in unverhältnismäßiger Weise zu verkürzen.

Ergebnis

Der Gesetzentwurf erreicht das Ziel der Verfahrensbeschleunigung und der Verbesserung der Effektivität des Einsatzes der Ressourcen der Verwaltungsgerichte. Weitere Reformschritte sind aber erforderlich.

Berlin, den 12. Oktober 2026

Dr. Robert Seegmüller