

BDFR, Warendorfer Str. 70, 48145 Münster

Per E-Mail:
RA3@bmjv.bund.de

Warendorfer Str. 70
48145 Münster
Telefon 02 51 / 3 78 40
Telefax 02 51 / 3 78 41 00
E-Mail info@bdfr.de
Internet <http://www.bdfr.de>

**Bundesministerium der Justiz und für
Verbraucherschutz (BMJV)**

Bundesvorstand
6. März 2026

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

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Bund Deutscher Finanzrichterinnen und Finanzrichter e.V. (BDFR) bedankt dich für die Gelegenheit, zu dem Referentenentwurf Stellung nehmen zu dürfen.

Wir haben mit Bedauern zur Kenntnis genommen, dass der Referentenentwurf zur Änderung der VwGO nur punktuelle Änderungen der FGO enthält. Die dringend gebotene Modernisierung der FGO – vornehmlich unter dem Aspekt, die Regelungen an zwischenzeitlich weitgehend digitale Abläufe anzupassen – ist damit nicht zu erreichen. Damit die prozessrechtlichen Regelungen den tatsächlichen Abläufen in der flächendeckend digital arbeitenden Finanzgerichtsbarkeit gerecht werden, regen wir dringend an, in einem eigenen Gesetzgebungsverfahren diese Reform unter Beteiligung der Finanzgerichtsbarkeit, der Berater- und Anwaltschaft sowie der Finanzverwaltung anzugehen.

Der BDFR begrüßt gleichwohl das Anliegen des Referentenentwurfs, verschiedene Teilbereiche der FGO zu modernisieren. Die vorgeschlagenen Maßnahmen stärken die Handlungsmöglichkeiten der Gerichte und tragen der Vielgestaltigkeit finanzgerichtlicher Verfahren stärker Rechnung, als dies bisher der Fall ist. Sie erlauben es, auch in Zukunft den jeweiligen Einzelfall sachgerecht und effektiv zu bearbeiten und im Sinne aller Beteiligten einer angemessenen, rechtsschutzgewährenden Lösung zuzuführen. Der Referentenentwurf trägt damit zur Verfahrensbeschleunigung, zur Effektivierung des Rechtsschutzes und insgesamt zur Stärkung der Finanzgerichtsbarkeit in Zeiten veränderter Anforderungen an die Justiz bei.

Nach Beteiligung unserer Landesverbände möchten wir zu den das Verfahren vor den Finanzgerichten betreffenden Änderungen in dem Referentenentwurf auf die folgenden Punkte hinweisen:

Zu Art. 6 Nr. 1 – Einfügung von Überschriften:

Grundsätzlich ist es aus Sicht des BDFR zu begrüßen, dass die Paragraphen der Finanzgerichtsordnung um amtliche Überschriften ergänzt werden sollen. Zu den Einzelüberschriften merkt der BDFR folgendes an:

- § 1: Das Wort „Verwaltungsgerichte“ ist durch „Finanzgerichte“ zu ersetzen. Die Inhaltsübersicht ist entsprechend anzupassen.
- § 2: Das Wort „Verwaltungsgerichtsbarkeit“ ist durch „Finanzgerichtsbarkeit“ zu ersetzen. Die Inhaltsübersicht ist entsprechend anzupassen.
- § 52: Es wird angeregt, die Überschrift abweichend mit „Öffentlichkeit, Sitzungspolizei, Gerichtssprache, Beratung und Abstimmung“ zu fassen. Die Vorschrift erschöpft sich nicht darin, eine entsprechende Geltung einzelner Vorschriften des Gerichtsverfassungsgesetzes anzuordnen, sondern ergänzt diese wesentlich. Überdies werden mit dem bisher gewählten Begriff der „Ordnungsvorschriften“ gemeinhin Regelungen bezeichnet, deren Verletzung im Rechtsmittelverfahren nicht zu einer Aufhebung der angefochtenen Entscheidung führt (vgl. bspw. Bundesfinanzhof, Beschluss

vom 23. Januar 2026 – X B 7/25, Rn. 16; vom 6. Mai 2011 – V B 8/11, Rn. 5). Dies trifft allerdings für zahlreiche der in Bezug genommenen Vorschriften nicht zu. So zählt beispielsweise die Verletzung der Sitzungsöffentlichkeit, die für das finanzgerichtliche Verfahren aus § 52 Abs. 1 FGO in Verbindung mit § 169 Abs. 1 Satz 1 GVG folgt, nach § 119 Nr. 5 FGO zu den absoluten Revisionsgründen und führt damit stets zur Aufhebung des angefochtenen Urteils.

- § 93: Die vorgeschlagene Überschrift lässt § 93 Abs. 3 FGO über den Schluss der mündlichen Verhandlung unberücksichtigt. Der Begriff der richterlichen Fragepflicht erscheint irreführend. Es wird daher angeregt, die Überschrift wie folgt neu zu fassen: „Erörterung der Streitsache; Schluss der mündlichen Verhandlung“

- § 99: Mit Blick auf die herkömmliche Unterscheidung von Zwischenurteilen und Grundurteilen als besondere Zwischenurteile, die beide Gegenstand von § 99 FGO sind, wird angeregt, als Überschrift den Begriff „Zwischenurteil“ zu wählen.

- §§ 103, 107 ff.: Es wird angeregt, die amtlichen Überschriften entsprechend den jeweiligen amtlichen Überschriften der ZPO zu wählen, d.h.: § 103: „Erkennende Richter“ (§ 309 ZPO); § 107: „Berichtigung des Urteils“ (§ 319 ZPO); § 108: „Berichtigung des Tatbestands“ (§ 320 ZPO); § 109: „Ergänzung des Urteils“ (§ 321 ZPO)

- § 114: Mit Blick auf den Regelungsgehalt des § 114 wird angeregt, die Vorschrift allgemein mit „Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes“ zu überschreiben. Diese Formulierung greift die Legaldefinition der Entwurfsfassung des § 114 Abs. 4 Satz 1 FGO auf und trägt dem Umstand Rechnung, dass die Vorschrift sowohl Vorgaben für den Erlass einstweiliger Anordnung als auch für die gerichtliche Aussetzung und Aufhebung der Vollziehung nach § 69 Abs. 3 FGO trifft.

- § 157: Die Vorschrift betrifft die Nichtigkeit von Landesrecht infolge einer Entscheidung des Landesverfassungsgerichts. Wird die Nichtigkeit von

Landesrecht durch das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen, so gilt an ihrer Stelle § 79 BVerfGG. Es wird angeregt, die Überschrift entsprechend zu präzisieren, beispielsweise „Entscheidung eines Landesverfassungsgerichts über die Nichtigkeit von Landesrecht“.

- § 158: Die Abgabenordnung verwendet den Begriff des Zeugen nicht. Sie unterscheidet nur zwischen Beteiligten und anderen zur Auskunft verpflichteten Personen. Es wird deshalb angeregt, auf den Begriff des Zeugen zu verzichten und als Überschrift „Eidliche Vernehmung von Auskunftspflichtigen und Sachverständigen nach der Abgabenordnung“ zu wählen.

Zu Art. 6 Nr. 2 – § 15 Abs. 2 FGO-E

Es besteht keinerlei Bedarf für die Ernennung von „auf Lebenszeit ernannte[n] Richtern anderer Gerichte“. Es reicht völlig aus, dass Lebenszeitrichter anderer Gerichte im Wege der Abordnung am Finanzgericht tätig werden. Diese jahrzehntelange Praxis hat sich zur Gewinnung von geeigneten, auf das Steuerrecht spezialisierten Richtern für die Finanzgerichte bewährt. Es ist nicht ersichtlich, welche „Spezialisten für besondere Rechtsgebiete“ aus anderen Gerichtsbarkeiten konkret im Bereich des Steuerrechts gemeint sein sollen. Es besteht eher die Gefahr, dass die für die Personalverwendung zuständigen Landesjustizbehörden Gelegenheit erhalten, ihre Personalinteressen zu Lasten der für eine Tätigkeit am Finanzgericht erforderlichen Spezialisierung durchzusetzen.

Die Verwendung von sachkundigen Hochschullehrern ist zu begrüßen.

Zu Art. 6 Nr. 3 - § 19 Nr. 3 FGO-E

Gegen die Anpassung der Begriffe bestehen grundsätzlich keine Bedenken. Angesichts des Normzwecks sollten im Hinblick auf die berufsrechtliche Zuständigkeit der Finanzgerichte auch Beschäftigte der Steuerberaterkammern erfasst werden.

Zu Art. 6 Nr. 4 – § 26 Abs. 3 FGO-E:

Die ausdrückliche Regelung einer Ergänzungswahl wird nachdrücklich begrüßt. Bedenklich erscheint allerdings, dass § 26 Abs. 3 Satz 1 FGO-E die „Feststellung“ erfordert, dass ohne ihre Durchführung eine ordnungsgemäße Sitzungstätigkeit nicht mehr gewährleistet ist. Denn bereits die Durchführung einer Ergänzungswahl wird eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen, sodass es einer Prognose über die Erforderlichkeit einer Ergänzungswahl bedarf, um nicht die Sitzungstätigkeit für den Zeitraum der Wahl einschränken zu müssen. Diese Prognose ist naturgemäß mit einer Unsicherheit behaftet, da sich die Anzahl der künftig erforderlichen Sitzungen nicht mit Sicherheit vorhersagen lässt. Um alledem mit Blick auf die Gewährleistung des gesetzlichen Richters aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG im Wortlaut des § 26 Abs. 3 Satz 1 FGO-E Ausdruck zu verleihen, wird angeregt, für die Durchführung einer Ergänzungswahl die „Einschätzung“ des Präsidenten des Finanzgerichts genügen zu lassen.

Zu Art. 6 Nr. 5 – § 47 Abs. 2 Satz 2 FGO-E:

Der BDFR begrüßt die Klarstellung der Rechtslage entsprechend der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs. Die Änderung betrifft allein Personen, die im Verkehr mit den Finanzgerichten zur Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs verpflichtet sind und deshalb die Klage ohne Schwierigkeiten unmittelbar beim Finanzgericht in der hierfür vorgesehenen elektronischen Form anbringen können. Durch die Regelung werden Folgefragen sowie potentielle Medienbrüche vermieden.

Zu Art. 6 Nr. 6 – § 55 Abs. 1 FGO-E:

Der BDFR gibt zu bedenken, dass eine allgemeine Belehrung über die einzuhaltende Form der Klageerhebung die Komplexität der Rechtsbehelfsbelehrungen erheblich steigern wird. Sie muss notwendig zwischen einer Vielzahl von Personengruppen differenzieren und für die betroffenen Gruppen auf die Pflicht zur Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs hinweisen, obgleich die Reichweite dieser Pflicht noch

keine abschließende Klärung erfahren hat (vgl. zu alledem bspw. LAG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 12. Dezember 2019 – 26 Sa 1176/18 –, juris Rn. 35). Über-dies dürfte eine Belehrung über die Form des Rechtsmittels allenfalls bei Naturalbeteiligten angezeigt sein. Es erscheint damit insgesamt fraglich, ob das gesetzgeberische Anliegen, durch eine entsprechende Belehrung die Rechtssicherheit und -klarheit zu steigern, erreicht werden kann. Überdies vermögen wir nicht zu erkennen, weshalb in den zu erwartenden Fällen einer unzutreffenden Belehrung über die Verpflichtung zur Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs die Klageerhebung abweichend von der einmonatigen Klagefrist des § 47 Abs. 1 FGO innerhalb eines Jahres zulässig sein sollte (§ 55 Abs. 2 Satz 1 FGO). Dass die Klage in derjenigen Form zulässig wäre, die entsprechend der Belehrung gewählt wurde, ist mit der vorgeschlagenen Regelung gerade nicht verbunden.

Das Erfordernis zur Belehrung über das fristauslösende Ereignis ist nicht zu begrüßen. Die Bedenken des BVerwG im Urteil vom 9.5.2019 – 4 C 2.18, BVerwGE 165, 299 sind durchgreifend. Es besteht auch keine Notwendigkeit zur Vereinheitlichung. § 232 Satz 1 ZPO enthält dieses Erfordernis nicht. Es wird auch nicht dort hineingelesen (vgl. Greger in: Zöller, Zivilprozessordnung, 36. Auflage, 10/2025, § 232 ZPO, Rn. 4: „ohne Modalitäten der Berechnung“; Gerken in: Wieczorek/Schütze, ZPO, 5. Auflage, § 232 ZPO, Rn. 16: „zur Frist - allerdings nicht zu den Einzelheiten ihrer Berechnung“). Ergebnis eines solchen Erfordernisses wäre eine erhebliche Komplizierung der Formulierung der Belehrung. Eine der Rechtssicherheit dienende formularmäßige Abfassung ist nicht einmal für alle Fälle derselben Entscheidungsart möglich, so etwa bei der Verkündung von anfechtbaren Beschlüssen in der mündlichen Verhandlung.

Zu Art. 6 Nr. 9 und partiell 11 – §§ 71a, 79a Nr. 5 FGO-E:

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass den Finanzgerichten Unterstützung bei der Auseinandersetzung mit sog. querulatorischen Beteiligten gewährt werden soll.

Insbesondere seit der COVID-19 Pandemie sehen sich auch die Finanzgerichte zunehmend Verfahren gerichtsbekannter „Vielkläger“ ausgesetzt, die einen erheblichen Anteil der Arbeitskraft der Richterinnen und Richter sowie der Mitarbeitenden der Serviceeinheiten binden. Diese Fälle kennzeichnet, dass mit ihnen Einwendungen erhoben werden, die entweder – wie beispielsweise allein die Ablehnung der Existenz der Bundesrepublik Deutschland und der Verweis auf andere, vermeintlich geltendes Recht bildende Bestimmungen – offensichtlich in keinerlei Beziehung zum Gegenstand des Klageverfahrens stehen oder bereits wiederholt vorgebracht und zurück-gewiesen wurden, ohne dass auch nur die Behauptung erhoben wird, dass nunmehr eine andere Beurteilung angezeigt sei. Die Nichtbearbeitung derartiger Verfahren kommt nach geltendem Recht regelmäßig nicht in Betracht, da die Klagen zumindest formal an einen neuen Streitgegenstand anknüpfen, bspw. den Einkommensteuer-bescheid 2024 statt zuvor den Einkommensteuerbescheid 2023. Zwar dürfte eine Verlagerung des Streits hin zu den Voraussetzungen des § 71a FGO-E zu erwarten sein. Gleichwohl eröffnet die vorgeschlagene Regelung, durch unanfechtbaren Beschluss eine Vorschusspflicht für die Gerichtskosten anzuordnen, eine grundsätzlich taugliche prozessuale Handhabung für diese Fälle. Ob auf diesem Weg der „erhebliche Anteil der Arbeitskraft der Richter sowie der Mitarbeiter in den Serviceeinheiten“ (S. 74), der durch diese Verfahren gebunden wird, tatsächlich erheblich gemindert werden kann, wird allerdings erst die Praxis zeigen. Es ist gerade das Geschäftsmodell der querulatorischen Beteiligten, sich trotz aller Abwehrmöglichkeiten, die – worauf der RefE in der Begründung zutreffend hinweist – bereits jetzt bestehen, mit einer Vielzahl von schriftlichen Ergüssen an die Spruchkörper, die Verwaltung und die Ministerien wenden. Dieses Verhalten dürfte auch im Nachgang zu der Anordnung nach § 71a FGO-E zu beobachten sein.

Wir regen jedoch an, zur Klarstellung des Verhältnisses zwischen einer nach Vorschussanordnung bewilligten Prozesskostenhilfe § 71a FGO-E um folgenden Satz 4 zu ergänzen: „§ 14 Nr. 1 GKG gilt entsprechend.“

Diesseits erscheint es nämlich nicht frei von Zweifel, dass nach derzeitiger Entwurfsfassung die Klage ohne Weiteres zuzustellen ist, wenn nach Anordnung der Vorschusspflicht durch den Vorsitzenden oder Berichterstatter Prozesskostenhilfe – dann durch den hierzu allein berufenen Senat – bewilligt wird. Denn die Rechtswirkungen des § 142 Abs. 1 FGO in Verbindung mit § 122 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a) ZPO treten ausdrücklich nur nach Maßgabe des die Prozesskostenhilfe bewilligenden Beschlusses ein. Dieser kann allerdings nach § 120 Abs. 1 ZPO insbesondere die Zahlung von Monatsraten sowie aus dem Vermögen des Klägers zu zahlenden Beträgen vorsehen, sodass mit der Zustellung möglicherweise abzuwarten wäre, bis Beträge in Höhe der voranzuzahlenden Gerichtskosten erbracht sind. Für die Vorschusspflicht in Zivilverfahren nach § 12 GKG ergibt sich insoweit jedenfalls aus § 14 Nr. 1 GKG, dass auch in diesen Fällen die Vorschusspflicht entfällt (vgl. insoweit insbesondere Zimmermann, in: Dorndörfer/Schmidt/Zimmermann, GKG, FamGKG, JVEG, 6. Aufl. 2025, § 14 GKG Rn.3).

Für den Bereich der Finanzgerichtsbarkeit, in der eine Berufungsinstanz nicht eröffnet und ein Rechtsmittel nur zum Bundesfinanzhof als Revisionsgericht erhoben ist, regen wir zudem nicht zuletzt mit Blick auf die Zuständigkeit des Senats zur Entscheidung über Anträge auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe an, auch die Anordnung der Vorschusspflicht in die Hände des Senats anstelle des Vorsitzenden bzw. eines bestellten Berichterstatters zu legen. Bleibt in den entsprechenden Verfahren der Senat für die Entscheidung über einen Antrag auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe zuständig, so ist nicht ersichtlich, weshalb nämlich nicht für die Anordnung einer Vorschusspflicht gelten sollte, zumal mit ihrer Anordnung eine Entscheidung über die Erfolgsaussichten und die Berechtigung der Klage verbunden ist. Es wird daher angeregt, von der beabsichtigten Änderung des § 79a Abs. 1 Nr. 5 FGO-E gemäß Art. 6 Nr. 11 abzusehen.

Zu Art. 6 Nr. 10 – § 72 FGO-E:

Während die Verwaltungsgerichtsordnung die Möglichkeit einer Betreibensaufforderung bereits seit dem Sechsten Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze vom 1. November 1996 kennt, fehlte eine entsprechende Regelung für die Finanzgerichtsbarkeit bisher. Trotz der umfangreichen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu den einzelnen Voraussetzungen (zur Betreibensaufforderung und deren Form, Zuständigkeit und Inhalt sowie zum Nichtbetreiben des Verfahrens), die durchaus auch Zweifel an einer erheblichen Erleichterung der Rechtsprechungspraxis hervorrufen kann, begrüßt es der BDFR, dass nunmehr auch in der Finanzgerichtsbarkeit dem erkennbaren Wegfall des Rechtsschutzinteresses mit dem Erlass einer Betreibensaufforderung Rechnung getragen werden kann. Er regt über die vorgesehene Änderung hinaus lediglich an, zur Klarstellung in § 72 Abs. 2 Satz 2 FGO nach dem Wort „zurückgenommen“ die Worte „oder gilt sie als zurückgenommen“ zu ergänzen. Der Änderungsvorschlag entspricht § 92 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 1 VwGO.

Zu Art. 6 Nr. 11 – § 79a FGO-E:

Der BDFR regt in Übereinstimmung mit dem nachdrücklichen Petition der Landesverbände an, § 79a FGO um eine Nr. 8 „über die Trennung und Verbindung von Verfahren“ zu ergänzen. In der Praxis sind mit der Trennung und Verbindung von Verfahren keine wesentlichen Rechtsfragen verbunden, deren Klärung dem Senat vorbehalten bleiben sollte. Es handelt sich vielmehr um einen alltäglichen Vorgang, der jedoch durch die bestehende Senatszuständigkeit unnötig verkompliziert ist. Die Übertragung der Zuständigkeit für die Trennung und Verbindung von Verfahren im Rahmen des vorbereitenden Verfahrens auf den Vorsitzenden bzw. den bestellten Berichterstatter lässt die Zuständigkeit des Senats im Übrigen unberührt.

Zu Art. 6 Nr. 13 - § 86 Abs. 1 FGO-E:

Grundsätzlich ist die Anpassung an die zunehmend digitale Aktenführung zu begrüßen. Bei der hier gewählten Formulierung ist jedoch nicht hinreichend deutlich, wer die „Gefahr“ bei der Abruf-Konstruktion trägt. Der letzte Satz der Begründung zu Art. 1 Nr. 26 VwGO-E müsste in den Gesetzestext aufgenommen werden, um sicherzustellen, dass der Inhalt der Verwaltungsakte für das Finanzgericht vollständig und zur Bearbeitung für das Gericht geeignet ist (vgl. insoweit § 52a Abs. 2 Satz 2 FGO) abrufbar ist.

Zu Art. 6 Nr. 15 – § 113 Abs. 1 FGO-E:

Der BDFR begrüßt die Klarstellung, dass die Vorschrift keine abschließende Benennung der für Beschlüsse geltenden Vorgaben beinhaltet. Vor diesem Hintergrund erscheint auch die Aufnahme des § 72 FGO unkritisch, wenngleich ein sachlicher Grund für die Nennung allein dieser Vorschrift nicht erkannt werden kann. Überdies ist zu bedenken, dass § 113 FGO im Abschnitt IV über Urteile und andere Entscheidungen steht, sodass ein Verweis auf eine Bestimmung aus dem Abschnitt III über das Verfahren im ersten Rechtszug eher als Fremdkörper erscheint. Auch die übrigen in § 113 Abs. 1 FGO ausdrücklich genannten Bestimmungen beschränken sich auf den Abschnitt IV.

Zu Art. 6 Nr. 8, 16 und 18 – §§ 69, 114, 128 Abs. 2 FGO-E:

Aus Sicht des BDFR tragen die vorgeschlagenen Änderungen erheblich zur Rechtsvereinfachung bei und stärken die Effektivität der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes. Die mit dem Entwurf verbundene Ausdehnung der Frist nach § 929 Absatz 2 Satz 1 ZPO auf zwei Monate erscheint mit Blick darauf, dass sich die Vollstreckung gegen die öffentliche Hand richten muss, sachgerecht. Die Kodifizierung der Möglichkeit, im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes auch vor einer endgültigen Entscheidung vorläufige Sicherungsmaßnahmen zu treffen, ist zu begrü-

ßen. Für diese die Beschwerde zum Bundesfinanzhof zu eröffnen, erscheint gerade mit Blick auf ihren vorläufigen Charakter nicht angezeigt.

Mit einer Veröffentlichung der Stellungnahme sind wir einverstanden. Gerne stehen wir auch für weitere Stellungnahmen und Anhörungen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Rüdiger Schmittberg

Dr. Christian Sternberg