



Ausschussdrucksache 21(6)124a
vom 29. September 2026, 10:58 Uhr

Schriftliche Stellungnahme
des Sachverständigen Prof. Dr. Remo Klinger

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und
anderer Gesetze

BT-Drucksache 21/7824

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Prof. Dr. Remo Klinger*
Dr. Caroline Douhaire LL.M.*
Dr. Karoline Borwieck*
David Krebs
Lukas Rhiel
Mathea Schmitt LL.M.
Yannis Haug-Jurgan

Geulen & Klinger Rechtsanwälte
Partnerschaftsgesellschaft mbB
PR 1906 B (AG Charlottenburg)

10719 Berlin, Fasanenstraße 42
Telefon +49/ 30 / 88 47 28-0
Telefax +49/ 30 / 88 47 28-10
E-Mail geulen@geulen.com
klinger@geulen.com

www.geulenklinger.com

29. September 2026

Stellungnahme
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
zum Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung der Verwal-
tungsgerichtsordnung und anderer Gesetze
für die öffentliche Anhörung
im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
des Deutschen Bundestags
am 14. Oktober 2026

von

Rechtsanwalt Professor Dr. Remo Klinger

A. Vorbemerkung

Der Gesetzentwurf ist zu begrüßen. Er enthält sinnvolle Regelungen zur Modernisierung der Verwaltungsgerichtsordnung und zur effektiveren Tätigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Ausdrücklich zu begrüßen sind die Bestrebungen, mit der Reform des verwaltungsgerichtlichen Vollstreckungsrechts gegenüber Behörden einen Beitrag zur Wehrhaftigkeit des Rechtsstaates und der Stärkung der Resilienz der Justiz zu leisten.

Gleichwohl enthält der Gesetzentwurf einige Regelungen, die die schon jetzt erhebliche Komplexität der Verwaltungsgerichtsordnung weiter erhöhen, anstatt sie zu verringern. Die als sinnvoll anzusehende Möglichkeit, zukünftig Widersprüche per E-Mail einlegen zu können, kann sich in der Umsetzung der konkret vorgeschlagenen Regelung als Falle für den Bürger herausstellen. Hinzu kommt, dass die im Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen zum Vollstreckungsrecht zwar in die richtige Richtung weisen, aber nicht weit genug gehen.

B. Anmerkungen

Folgende Anmerkungen sind zu machen:

I. Widerspruch per E-Mail

Die in § 70 Abs. 1 VwGO-E vorgesehene Möglichkeit, Widersprüche auch per E-Mail erheben zu können, ist ein Meilenstein der Bürgerfreundlichkeit.

In der anwaltlichen Praxis kommt es nicht selten vor, dass Bürgerinnen und Bürger den Antrag bei der Behörde per E-Mail stellen, was zulässig ist, da bei den meisten verwaltungsbehördlichen Anträgen die Textform genügt und kein Schriftformerfordernis gilt. Weist die Behörde den Antrag zurück, kommunizieren die Bürgerinnen und Bürger häufig weiterhin mit der Behörde per E-Mail, mit der Folge, dass sie auch den Widerspruch per E-Mail bei der Behörde einreichen. Verwaltungsprozessual ist dies bisher ein tödlicher Fehler. Der Widerspruch wird als unzulässig zurückgewiesen, da die elektronische Einreichung eines Widerspruchs aktuell nur dann das Formerfordernis des § 70 Abs. 1 VwGO erfüllt, wenn sie mit einer qualifizierten elektronischen Signatur vorgenommen wird, über die die meisten Bürgerinnen und Bürger nicht verfügen.

Der Frust über diese Falle, so wird es von den meisten Menschen empfunden, ist auch deshalb vorprogrammiert, weil die gesetzlich vorgesehene Rechtsbehelfsbelehrung zur konkreten Form der Einreichung des Widerspruchs nichts sagt. Es genügt nach § 58 VwGO, wenn folgendes geschrieben wird:

„Gegen diesen Bescheid der Landeshauptstadt xxx kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist bei der Landeshauptstadt xxx - Die Oberbürgermeisterin -, xxx (Anschrift), einzulegen.“

Mit § 70 Abs. 1 Satz 2 VwGO-E soll dieser Tücke des Gesetzes begegnet werden.

Leider ist zu befürchten, dass der Frust noch größer wird.

Der Regelungsvorschlag lautet wie folgt:

„In einfacher elektronischer Weise ist die Übermittlung eines Widerspruchs nur zulässig, soweit der Empfänger hierfür ausdrücklich einen Zugang eröffnet.“

Es beginnt bei der Formulierung.

Der Durchschnittsbürger versteht nicht, was „in einfacher elektronischer Weise“ bedeutet. Denn niemand würde formulieren, dass er sich „in einfacher elektronischer Weise“ melden wird, wenn er sagt, dass er sich „per E-Mail“ meldet. Es trifft zwar zu, dass die Gesetzessprache nicht der Alltagssprache entsprechen muss. Sie sollte gleichwohl gut verständlich sein:

„Gesetzentwürfe müssen sprachlich richtig und möglichst für jedermann verständlich gefasst sein“ (§ 42 Absatz 5 Satz 1 GGO).

Der Zusatz „(per E-Mail)“ oder der Halbsatz „insbesondere per E-Mail“ ist daher wünschenswert.

Entscheidend ist aber folgendes:

Nach der vorgeschlagenen Regelung soll die Übermittlung eines Widerspruchs per E-Mail nur dann zulässig sein,

„soweit der Empfänger hierfür ausdrücklich einen Zugang eröffnet“.

Die Formulierung „ausdrücklich einen Zugang eröffnet“ ist neu im Rechtssystem, sie entspricht durch das Wort „ausdrücklich“ keiner anderen gesetzlichen Begrifflichkeit.

Sie weicht dadurch auch von § 3a Abs. 1 VwVfG ab, wonach die Übermittlung elektronischer Dokumente nur zulässig ist, soweit der Empfänger hierfür „einen Zugang eröffnet“ hat. Das BVerwG hat klargestellt, dass dies eine vorhandene technische Kommunikationseinrichtung (also ein E-Mail-Postfach) und eine ausdrückliche oder auch konkludente Widmung dieses Zugangs voraussetzt, die unter Berücksichtigung der Verkehrsanschauung zu ermitteln ist (BVerwG, Urteil vom 7. Dezember 2016 – 6 C 13/15 –, juris Rn. 19).

Warum weicht § 70 Abs. 1 Satz 2 VwGO-E von dieser Terminologie ab und ermöglicht die Einreichung per E-Mail nur dann, wenn der Zugang „ausdrücklich“ eröffnet ist? Und: Wann ist er ausdrücklich eröffnet?

Die Gesetzesbegründung verweist darauf, dass die Behörde dies im Rahmen der Rechtsbehelfsbelehrung angeben wird (Gesetzentwurf der Bundesregierung, Seite 67).

Die aktuelle Fassung des § 58 VwGO, der die Anforderungen an eine Rechtsbehelfsbelehrung regelt, verlangt jedoch keine Angaben zur Form des Widerspruchs.

Die in Artikel 2 des Gesetzentwurfs vorgesehene Änderung des § 58 Abs. 1 sieht zwar vor, dass zukünftig über die Form zu belehren ist.

Die Vorschrift gilt aber erst ab dem 1. Januar 2028, sodass dies im gesamten Jahr 2027 nicht weiterhilft.

Darüber hinaus bleibt unklar, ob eine Rechtsbehelfsbelehrung, die darauf hinweist, dass der Widerspruch „in elektronischer Form“ eingelegt werden kann, genügend ist, da offenbleibe, ob es die „qualifizierte elektronische Form“ oder die „einfache elektronische Form“ (= E-Mail) ist. Die Gesetzesbegründung zu § 58 Abs. 1 VwGO-E schweigt zu der Frage, welche Detailtiefe die Belehrung über die Form haben muss (Seite 93).

Im Ergebnis bleibt unklar, ob der elektronische Zugang „ausdrücklich“ schon dann eröffnet wird, wenn der Bescheid, gegen den ein Widerspruch eingelegt wird, in seinem Briefkopf eine E-Mail-Adresse nennt. Man kann es vermuten, die Gesetzesbegründung spricht aber dagegen. Einfacher und deutlich bürgerfreundlicher wäre es daher, wenn die Gesetzesbegründung zusätzlich auf die Angabe der E-Mail-Adresse im Briefkopf abstellt. Alternativ wäre das Wort „ausdrücklich“ im Gesetzestext zu streichen.

Absehbare Rechtsstreite lassen sich dadurch vermeiden.

II. Einstweiliger Rechtsschutz

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Abs. 7 und 8 des § 80 VwGO zu streichen und die Regelungsinhalte stattdessen „zur Verbesserung der Regelungstechnik und Gesetzes-systematik“ (Gesetzentwurf, Seite 70) in § 123 Abs. 4 Satz 2 und § 123 Abs. 5 VwGO-E zu verorten.

Es leuchtet nicht ein, warum die Gesetzessystematik verbessert wird, wenn eine Regelung zu § 80 VwGO nunmehr in § 123 Abs. 4 VwGO steht.

Beide Verfahren dienen zwar dem einstweiligen Rechtsschutz, es handelt sich aber um unterschiedliche Verfahrenstypen, die aus sich heraus verständlich sein sollten, zumal § 80 VwGO auch keinen Hinweis dazu gibt, dass in § 123 Abs. 4 VwGO noch etwas zu seiner Anwendbarkeit steht.

III. Vollstreckungsrecht

Die Vorschriften zur Vollstreckung von Urteilen gegen die öffentliche Hand spielten bis vor einigen Jahren in der Praxis keine übermäßig große Rolle. Es war selbstverständlich, dass Behörden verwaltungsgerichtliche Entscheidungen befolgen.

Diese Gewissheit ist vor einigen Jahren erschüttert worden.

Es mögen bisher nur einige Fälle sein. Es fällt aber auf, dass die Gewissheit, sich an verwaltungsgerichtliche Urteile zu halten, immer dann zu schwinden scheint, wenn die gerichtliche Entscheidung politische Aufregung hervorruft. Das Recht kann jedoch nicht nur dann gelten, wenn es politisch unaufgeregt zugeht. Es erfährt seine Berechtigung aus der Fähigkeit auch solche Konflikte zu lösen. Das Vollstreckungsrecht muss dazu in

der Lage sein (siehe zu den Fällen behördlicher Insubordination *Klinger*, Neue Wege effektiver Vollstreckung verwaltungsgerichtlicher Urteile, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2019, 1332-1335).

Es ist daher zu begrüßen, dass der Gesetzgeber die bisher eher symbolische Regelung des § 172 VwGO fortentwickelt.

Die maximale Zwangsgeldhöhe soll nunmehr von 10.000 € auf 25.000 € angehoben werden. Begünstigte des Zwangsgeldes soll nicht mehr diejenige Körperschaft sein, die die Beklagte des Rechtsstreits ist (sogenanntes „Linke-Tasche-rechte-Tasche“-Prinzip). Das Zwangsgeld soll zukünftig wiederholt angedroht, festgesetzt und vollstreckt werden, wobei jede weitere Androhung und Festsetzung nach bestimmten Zeitpunkten oder nach dem Ablauf eines bestimmten Zeitraumes der Zuwiderhandlung erfolgen kann.

Im Grundsatz kann dieses System tragfähig sein.

Sinnvoll erscheint es jedoch, folgende Modifizierungen vorzunehmen:

1. In Anlehnung an die Systematik der Zivilprozessordnung sollte auch in der VwGO zwischen vertretbaren und unvertretbaren Handlungen unterschieden werden. Nur unvertretbare Handlungen müssen durch Zwangsgelder erzwungen werden. Bei vertretbaren Handlungen, etwa gebundenen Verwaltungsakten oder Willenserklärungen, kann eine gerichtliche Ersetzungsbefugnis die Vollstreckung effektiver gewährleisten als die Androhung von Zwangsgeldern (so auch Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins vom März 2026, Seite 20 f. m.w.N.).
2. Die Anhebung der maximalen Zwangsgeldhöhe auf 25.000 € fällt zu gering aus. Denn das Beugemittel muss effektiv sein, um wirksam zu sein. Bei Zwangsgeldern, die gegen Behörden festgesetzt werden, sind 25.000 € nicht geeignet, eine ausreichende Beugewirkung zu erzielen. Unterlassungstitel der Zivilgerichtsbarkeit sehen daher ein Ordnungsgeld von bis zu 250.000 € vor. Mindestens ist jedoch ein Betrag von 100.000 € zu wählen (so auch Stellungnahme des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen vom 4. März 2026).
3. Nach § 172 Abs. 3 Satz 2 VwGO-E kann die Zwangsgeldandrohung bereits mit dem die Verpflichtung aussprechenden Titel verbunden werden. Dies ist jedoch

beschränkt auf Unterlassungs- und Duldungspflichten. Es sollte ebenfalls bei Handlungspflichten zur Anwendung gelangen können.

4. Die Vorschrift des § 172 Abs. 4 VwGO-E folgt der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 9. August 1999 – 1 BvR 2245/98). Da die entsprechende Anwendung der Vollstreckungsmittel der ZPO im Anwendungsbereich des § 172 VwGO zur Anwendung des § 888 ZPO führt, ist dies mit § 167 Abs. 1 Satz 2 VwGO-E, der die Anwendung des § 888 ZPO gegenüber Amtsträgern für unzulässig erklärt, unvereinbar. Es besteht ein Normwiderspruch.
5. Die persönliche Verantwortung der handelnden Amtsträger wird in den Vorschriften zur Verwaltungsvollstreckung nicht adressiert.

Spricht man die Probleme des deutschen Verwaltungsvollstreckungsrechts auf juristischen Tagungen im europäischen Ausland an, erntet man für diese Zurückhaltung Unverständnis. In anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist die Missachtung des Gerichts eine Straftat, sodass sich Probleme der Vollstreckung gerichtlicher Urteile gegenüber den Behörden nicht stellen, wie dem Autor dieser Stellungnahme beispielsweise auf dem Österreichischen Umweltrechtstag mitgeteilt wurde. Eine Missachtung eines gerichtlichen Urteils ist dort als Amtsmissbrauch geregelt und führt zu Freiheitsstrafe von 6 Monaten bis 5 Jahren (§ 302 des Strafgesetzbuchs Österreichs¹). Auch nach dem Strafgesetzbuch Italiens kann im Falle der Missachtung des Gerichts gegenüber Behördenvertretern eine Freiheitsstrafe von 6 Monaten bis 2 Jahren verhängt werden (Art. 328 des Strafgesetzbuchs). Im Vereinigten Königreich (als früherem Mitgliedstaat der Europäischen Union) ist die Missachtung des Gerichts mit einer Freiheitsstrafe bis 2 Jahren bewährt (Civil Procedure Rules Part 81 - Applications and Proceedings in Relation to Contempt of Court).

Dem deutschen Recht ist dieses Verständnis nicht fremd.

Denn Deutschland hatte eine dem österreichischen Recht ähnelnde Vorschrift in § 339 StGB a.F., dem damaligen Amtsmissbrauch. Der Amtsmissbrauch wurde jedoch

¹ Text: „(1) Ein Beamter, der mit dem Vorsatz, dadurch einen anderen an seinen Rechten zu schädigen, seine Befugnis, im Namen des Bundes, eines Landes, eines Gemeindeverbandes, einer Gemeinde oder einer anderen Person des öffentlichen Rechtes als deren Organ in Vollziehung der Gesetze Amtsgeschäfte vorzunehmen, wissentlich mißbraucht, ist mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu bestrafen.“

durch Erlass des Führers vom 20. August 1942 als Straftat abgeschafft (RGBl. I 1943, S. 339–341 (Nr. 57 vom 1.6.1943)).

Es ist angemessen, es nicht bei dem Rechtszustand des Führererlasses zu belassen.

Die Vorschrift könnte ähnlich der österreichischen Regelung formuliert werden und rechtssystematisch vor der Rechtsbeugung im StGB verortet werden:

§ 338 StGB:

Ein Amtsträger oder ein für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter, der mit dem Vorsatz, dadurch einen anderen in seinen Rechten zu schädigen, seine Befugnis wesentlich missbraucht, in Vollziehung rechtskräftiger gerichtlicher Entscheidungen Amtsgeschäfte vorzunehmen, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. Der Vornahme einer Diensthandlung steht das Unterlassen der Handlung gleich.

Der Strafraum entspräche der Rechtsbeugung im deutschen Recht und dem Amtsmissbrauch im österreichischen Recht. Eine vorsätzliche Außerachtlassung rechtskräftiger gerichtlicher Entscheidungen ist auch vom Unwertgehalt der Rechtsbeugung vergleichbar.

C. Fazit

Der Gesetzentwurf geht in die richtige Richtung.

Man sollte ihn aber noch besser machen.

Professor Dr. Remo Klinger
Rechtsanwalt