



Ausschussdrucksache 21(6)124d
vom 11. Oktober 2026, 19:10 Uhr

Schriftliche Stellungnahme
des Sachverständigen Prof. Dr. Frank Bätge

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und
anderer Gesetze

BT-Drucksache 21/7824

An den
Deutschen Bundestag
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Per Mail: rechtsausschuss@bundestag.de

Datum: 12. Oktober 2026

Schriftliche Stellungnahme

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung
und anderer Gesetze**

Bundestags-Drucksache 21/7824

für die öffentliche Anhörung im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz am
14. Oktober 2026, 14:00 Uhr

von

Prof. Dr. Frank Bätge
Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen

1. Gesamtbewertung der Ziele und Inhalte des Gesetzentwurfes

Das vorrangige Ziel des Gesetzentwurfes, das verwaltungsgerichtliche Verfahren zu beschleunigen und zu effektivieren, ohne die wichtige Kontrollfunktion der Verwaltungsgerichte zu schmälern, ist zu begrüßen.

Die besondere Belastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit rührt neben allen Gerichtszweigen betreffenden Entwicklungen wie etwa dem vermehrten Einsatz von künstlicher Intelligenz und dem damit verbundenen Anstieg des zu bearbeitenden Parteivorbringens vor allem aus der Belastung in Asylsachen. Wichtig ist daher die zeitnahe Einhaltung der im Gesetzesentwurf enthaltenen Zusage, dass

„über gleichlaufende Änderungen und Folgeänderungen im Asylgesetz (AsylG) ... gesondert entschieden werden soll“.

Die unter diesem Vorbehalt eingesetzten gesetzgeberischen Instrumente knüpfen an den richtigen Stellen an. Der Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren dienliche Instrumente im Gesetzentwurf sind insbesondere der vermehrte Einsatz von Einzelrichtern, die Erhöhung des Rechtsmittelstreitwerts, die Verkürzung der Verfahrensdauern durch Begrenzung des Zugangs zur zweiten Tatsacheninstanz, die Ausweitung der Präklusionsmöglichkeiten, die Einschränkung des Amtsermittlungsgrundsatzes und der Umgang mit querulatorischen Klagen und Anträgen.

Weitere begrüßenswerte Zielvorstellungen des Gesetzentwurfes liegen in einer Zunahme digitalfreundlicherer Normierungen. Diese betreffen sowohl die widerspruchsführenden Personen (Widerspruch auch in einfacher elektronischer Weise zulässig), die Behörden (Begründung einer Anordnung einer sofortigen Vollziehung ebenfalls in einfacher elektronischer Form zulässig) sowie die Verwaltungsgerichte und Behörden (Behörden können der Pflicht zur Aktenvorlage auch dadurch nachkommen, dass sie mit Zustimmung

des Gerichts die Akten zum Abruf mittels Cloud-Lösungen bereitstellen).

An einigen Punkten nimmt der Gesetzentwurf begrüßenswerte Klarstellungen vor, die etwa die Zulässigkeit und das Verfahren bei Hängebeschlüssen im einstweiligen Rechtsschutzverfahren betreffen oder die Bereitstellung der Behördenakten mittels Cloud-Lösungen.

Die Regelungen zur Vollstreckung von verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen gegen Hoheitsträger in den §§ 167 ff. VwGO sollen nach dem Gesetzentwurf im Interesse eines wehrhaften Rechtsstaates reformiert werden. Auch hier ist der Ansatz richtig, da dies zu einer Erhöhung der Effektivität verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen und zu mehr Gleichheit der Verfahrensbeteiligten im Vollstreckungsverfahren führen kann.

2. Einzelbewertung der Ziele und inhaltlichen Schwerpunkte

Unter Berücksichtigung der grundsätzlich positiven Weichenstellung des Gesetzes möchte ich im Rahmen einer Einzelbewertung auf ausgewählte Aspekte des Entwurfes näher eingehen.

a) Weitergehender Einsatz von Einzelrichtern

Die Zuständigkeitsregelungen im Gesetzentwurf zielen vor allem auf den weitergehenden Einsatz von Einzelrichtern ab. Die Bearbeitung und Entscheidung eines Rechtsstreits durch Einzelrichter ist im Rechtsstaat auch in grundrechtssensiblen Bereichen mit der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar. Sie findet sich nicht nur im Asylrecht, sondern sogar in den strafrechtlichen Verfahren vor den Amtsgerichten, wenn keine höhere Strafe als zwei Jahre Freiheitsstrafe zu erwarten ist (§ 25 GVG).

Der im Gesetzentwurf geplante Einsatz von Proberichtern nach einer Sperrfrist nach sechs Monaten (bislang ein Jahr) ist zu begrüßen, da er

personelle Ressourcen für die Erledigung anderer Angelegenheiten freisetzt. Die Verkürzung der Sperrfrist für den Einzelrichtereinsatz ist eine Angleichung an die Regelung in Asylsachen, die ebenfalls von der Verwaltungsgerichtsbarkeit entschieden werden. Die Regelung hat sich dort bewährt.

Da die Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe für tendenziell aufwändigere Verfahren erstinstanzlich und als Rechtsmittelgerichte zweitinstanzlich zuständig sind, sind dort im Vergleich zu den Verwaltungsgerichten differenzierte Regelungen angebracht. Allerdings sind auch dort Sachen anhängig, die weder besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweisen noch grundsätzliche Bedeutung haben. Bei diesen ist ein Einzelrichtereinsatz sinnvoll. Die Beurteilung, ob dies der Fall ist, ist nach § 9 Abs. 4 Satz 1 und 2 VwGO-E in das Ermessen des Senats („kann“) gestellt. Dies ist überzeugend, da die Beurteilung der besonderen Schwierigkeiten oder die grundsätzliche Bedeutung einer Sache nur fachkundig vom Senat und für den Einzelfall beurteilt werden kann. Der damit notwendig werdende Übertragungsbeschluss erzeugt zwar zunächst einen geringfügigen Aufwand, der jedoch durch die Ressourcenersparnis im weiteren Verlauf deutlich aufgewogen wird.

b) Vorgehen bei querulatorischen Anträgen und Klagen

Querulatorische Anträge sind nicht nur ein zunehmendes Phänomen in verwaltungsbehördlichen Verfahren,¹ sondern befassen auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Das Gericht kann bei derartigen Anträgen und Klagen bei offensichtlicher Aussichtslosigkeit oder bei Rechtsmissbrauch durch unanfechtbaren Beschluss anordnen, dass die Klage oder der Antrag erst nach Zahlung der Gebühr für das Verfahren im Allgemeinen nach dem Gerichtskostengesetz zugestellt

¹ Vgl. hierzu etwa: Schmitz in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 20 Rn. 6.

wird (§ 85a Satz 1 VwGO-E). Es handelt sich aus meiner Sicht um eine sinnvolle Regelung, da zum einen dem Antragsteller frühestmöglich eine Einschätzung über die fehlenden Erfolgsaussichten mitgeteilt wird und zum anderen ihm die dadurch verursachten Kosten frühzeitig vor Augen geführt werden.

c) Widerspruchserhebung auch in einfacher elektronischer Form

Die im Gesetzentwurf niedergelegten zunehmenden Digitalisierungsmöglichkeiten betreffen nicht nur die Behörden und Verwaltungsgerichte, sondern erleichtern auch den Zugang im Widerspruchsverfahren für widerspruchsführende Bürgerinnen und Bürger.

Nach § 70 Abs. 1 Satz 1 VwGO-E kann der Widerspruch künftig auch in einfacher elektronischer Weise wirksam erhoben werden, gegebenenfalls mittels einfacher E-Mail. Die bisherige Voraussetzung einer qualifizierten elektronischen Signatur (§ 70 Abs. 1 Satz 1 VwGO in Verbindung mit § 3a Abs. 2 VwVfG) soll mit guten Gründen künftig nicht mehr als alleinige Form der elektronischen Widerspruchserhebung gelten, da in der Praxis nur ein geringer Teil von natürlichen Personen über eine solche qualifizierte elektronische Signatur verfügt. Die Möglichkeit der Widerspruchserhebung mittels einfacher E-Mail passt sich damit den realen Lebensverhältnissen an, in denen die elektronische Kommunikation den Schriftverkehr weitgehend ablöst.

Zur Herstellung von Rechtssicherheit und zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen und zielgerichteten behördlichen Bearbeitung dürfen Widersprüche in einfacher elektronischer Weise nur über solche elektronischen Kommunikationswege eingereicht werden, die die Behörde ausdrücklich eröffnet. Inwieweit dies der Fall ist, wird die Behörde im Rahmen der Rechtsbehelfsbelehrung angeben (vgl. § 58 VwGO-E). Wird ein Widerspruch in einfacher elektronischer Weise

über einen Weg eingereicht, für den die Behörde nicht ausdrücklich den Zugang eröffnet hat, ist der Widerspruch unzulässig.

Ich halte es in diesem Zusammenhang für problematisch, dass die Pflicht, in der Rechtsbehelfsbelehrung über die Form des Widerspruchs zu belehren, von der Möglichkeit der Erhebung des Widerspruchs in einfacher elektronischer Form zeitlich abgekoppelt werden soll. Es ist nicht stichhaltig, wenn die Möglichkeit der Erhebung des Widerspruchs in einfacher Form sofort nach Inkrafttreten Geltung entfaltet, aber die entsprechende Rechtsbehelfsbelehrung über die Form und den ausdrücklichen Behördenzugang nach Art. 2 des Gesetzentwurfs erst später (zum 1.1.2028) in Kraft treten soll. Hierdurch würde der Gesetzgeber ohne hinreichenden sachlichen Grund für eine Übergangszeit eine Rechtsunsicherheit für die widerspruchsführenden Personen hinnehmen. Es wäre daher sachgerechter, wenn sowohl die Widerspruchseinlegung in einfacher elektronischer Form als auch die damit korrespondierende Erweiterung der Rechtsbehelfsbelehrung über die Form und den ausdrücklichen Behördenzugang zeitgleich in Kraft treten.

d) Gesetzliche Regelung der Anordnung vorläufiger Sicherungsmaßnahmen

Die ausdrückliche Kodifizierung der Anordnung vorläufiger Sicherungsmaßnahmen durch den eingefügten § 123 Abs. 4 Satz 3 VwGO-E ist aus Gründen der Rechtssicherheit zu begrüßen. In gerichtlichen Eilverfahren soll dadurch dem Gericht eine angemessene Zeit für eine Beratung und Entscheidung über die Angelegenheit verschafft werden, ohne dass die Behörde durch den Vollzug der angegriffenen Entscheidung vollendete Tatsachen schafft. Infolge des bislang gesetzlich unregelmäßig Zustandes ergingen in der Praxis derartige vorläufige Sicherungsmaßnahmen häufig im Wege der einfachen prozessleitenden Verfügung durch den Vorsitzenden oder Berichterstatter mit der Bitte an die Behörde, von der Vollstreckung

bis zu einer Entscheidung in der Sache abzusehen. Teilweise wurden in der verwaltungsgerichtlichen Praxis auch durch förmliche Beschlüsse entsprechende gerichtliche Anordnungen erlassen. Bislang ist sowohl die Rechtsgrundlage als auch die Beschwerdefähigkeit derartiger vorläufiger Sicherungsanordnungen umstritten. Hinsichtlich des Erlasses und der Tragweite einer gerichtlichen Anordnung vorläufiger Sicherungsmaßnahmen können zwischen dem Gericht und der Behörde Kontroversen bestehen. Für die Behörde kann sich deshalb ein Spannungsverhältnis zwischen der Beachtung einer geäußerten „Bitte“ des Gerichts und dem Vollzug der angegriffenen Entscheidung (z. B. aus Verkehrssicherungsgründen) ergeben. Aufgrund des dargestellten Streits über Rechtsgrundlage und Beschwerdefähigkeit besteht deshalb für alle Beteiligten ein Bedürfnis zu einer klaren gesetzlichen Regelung, die künftig durch § 123 Abs. 4 S. 3 VwGO-E bereitgestellt wird.

e) Regelungen zur Vollstreckung von verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen gegen Hoheitsträger

Die Regelungen zur Vollstreckung von verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen gegen Hoheitsträger in den §§ 167 ff. VwGO sollen nach der Regierungsbegründung im Interesse eines wehrhaften Rechtsstaates reformiert werden. Kommt die Behörde nach § 172 Abs. 1 Satz 1 VwGO-E einer vollstreckbaren Handlungs-, Duldungs- oder Unterlassungspflicht nicht nach, so kann das Gericht des ersten Rechtszugs auf Antrag unter Fristsetzung gegen sie ein Zwangsgeld bis zu 25.000 Euro durch Beschluss androhen, nach fruchtlosem Fristablauf festsetzen und von Amts wegen vollstrecken.

Diese Regelung ist aus meiner Sicht zu begrüßen, da die Norm einen erweiterten sachlichen Anwendungsbereich und ein erhöhtes Zwangsgeld normiert und somit auch für Verwaltungsbehörden eine fiskalisch spürbare Sanktion enthält. Stichhaltig ist auch die Regelung, dass Begünstigter des Zwangsgeldes eine gemeinnützige Einrichtung

oder eine deutsche Gebietskörperschaft sein muss und eine Begünstigung der Beteiligten oder ihrer Rechtsträger ausgeschlossen ist. So wird ausgeschlossen, dass das gezahlte Zwangsgeld der öffentlichen Kasse desjenigen Hoheitsträgers zufließt, dem auch das Vollstreckungsgericht zugeordnet ist („linke Tasche – rechte Tasche“).

Zu weit geht aus meiner Sicht hingegen die angedachte Neuregelung des § 172 Abs. 2 VwGO-E, wonach das Gericht bereits bei der erstmaligen oder jeder weiteren Androhung und Festsetzung auch bestimmen kann, dass das Zwangsgeld jeweils zu einem bestimmten Zeitpunkt oder nach Ablauf eines bestimmten Zeitraums oder mehrerer Zeiträume der Zuwiderhandlung erneut vollstreckt wird.

Auch wenn es in der Verwaltungspraxis äußerst seltene Ausnahmen geben mag, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass Behörden einer gerichtlich festgestellten und vollstreckbaren Verpflichtung nachkommen werden. Inner- und zwischenbehördliche Entscheidungsprozesse können jedoch etwas Zeit in Anspruch nehmen. Es gibt nicht wenige praktische Fälle, in denen die Behörde zur Erfüllung der gerichtlich festgestellten Handlungs-, Duldungs- oder Unterlassungspflicht der formalen Zustimmung eines (erst noch einzuberufenden) Gremiums oder der Beteiligung einer Aufsichtsbehörde oder der Mitwirkung eines sonstigen Dritten bedarf.

Es erscheint daher unangemessen und unnötig, schon bei der erstmaligen Androhung von Zwangsgeld eine periodische Taktung etwa in Form von Tagessätzen festzusetzen. Die Regelung des § 172 Abs. 2 VwGO-E verlässt auch den gerade erst durch § 172 Abs. 1 Satz 1 VwGO-E hergestellten Rahmen der Waffengleichheit der Prozessbeteiligten, in dem sie einen der Beteiligten (die Behörde) nunmehr einseitig belastet.

Daher sollte § 172 Abs. 2 VwGO-E zumindest dahingehend eingeschränkt werden, dass eine periodisch getaktete Festsetzung von Zwangsgeld erst dann erfolgen darf, wenn eine erste Festsetzung und Vollstreckung eines Zwangsgelds erfolglos geblieben ist. Erst dann

wird ausnahmsweise eine beharrliche Weigerung des öffentlichen Rechtsträgers, seine Verpflichtung zu erfüllen, offenbar.

3. Fazit

Das vorrangige Ziel des Gesetzentwurfes, das verwaltungsgerichtliche Verfahren zu beschleunigen und zu effektivieren, ohne die wichtige Kontrollfunktion der Verwaltungsgerichte zu schmälern, ist zu begrüßen. Unter dem Vorbehalt der Einhaltung der im Gesetzesentwurf enthaltenen Zusage, dass *„über gleichlaufende Änderungen und Folgeänderungen im Asylgesetz (AsylG) ... gesondert entschieden werden soll“*, knüpfen die gesetzgeberischen Instrumente an den richtigen Stellen an.

Auch inhaltlich sind die gesetzlichen Regelungen in weitem Umfange stichhaltig. Aus meiner Sicht ergeben sich zwei Möglichkeiten der Verbesserung:

- Es wäre sachgerechter, wenn sowohl die Widerspruchseinlegung in einfacher elektronischer Form als auch die damit korrespondierende Erweiterung der Rechtsbehelfsbelehrung über die Form und den ausdrücklichen Behördenzugang zeitgleich in Kraft treten.
- § 172 Abs. 2 VwGO-E sollte dahingehend eingeschränkt werden, dass eine periodisch getaktete Festsetzung von Zwangsgeld erst dann erfolgen darf, wenn eine erste Festsetzung und Vollstreckung eines Zwangsgelds erfolglos geblieben sind.

gez. Prof. Dr. Frank Bätge