Schärfere Schwerter gegen eine zügellose Exekutive

Zum Vorschlag der Bundesjustizministerin, exekutiven Ungehorsam besser bekämpfen zu können

Philipp Koepsell

01.04.2026 doi: 10.59704/4dcb3f7fd6fb18db

Was eigentlich undenkbar ist, kommt immer häufiger vor: Deutsche Behörden ignorieren bindende Gerichtsentscheidungen. Die Liste prominenter Fälle exekutiven Ungehorsams – also der Missachtung von Gerichtsentscheidungen durch die vollziehende Gewalt – aus den vergangenen Jahren ist lang und schmerzhaft: die Abschiebung von Sami A., der verweigerte Zugang zur Stadthalle in Wetzlar, die lange unterbliebenen Fahrverbote zur Luftreinhaltung in Stuttgart und München sowie die unterlassenen Rückholungsbemühungen für Maja T. aus Ungarn. In eine ähnliche Kerbe schlagen die Zurückweisungen von Asylsuchenden an der Grenze und das verharrende Kruzifix an einer bayerischen Schule. Bundesjustizministerin Hubig will diesem Treiben nun einen Riegel vorschieben. Ihr Ansatz ist nicht schlecht, für den großen Wurf braucht er aber noch etwas Nacharbeit, insbesondere in drei Punkten.

Was bisher geschah

Verboten ist exekutiver Ungehorsam im Rechtsstaat sowieso. Denn er verletzt nicht nur das Rechtsstaats-, sondern auch das Gewaltenteilungsprinzip und die verfassungsrechtliche Garantie effektiven Rechtsschutzes. Es gibt derzeit jedoch kaum wirksame Mittel, um solche Verstöße zu verhindern oder zu beseitigen. In vielen Fällen verhängen Gerichte nur ein einmaliges Zwangsgeld von höchstens 10.000 Euro, das ein verurteiltes Land von einem seiner Konten auf ein anderes seiner Konten zahlt – von der rechten in die linke Tasche. Beugewirkung? Fehlanzeige.

Hubig ist nicht die Erste, die das ändern möchte. Schon 2022 unternahm der Bundesrat einen ähnlichen Vorstoß und wollte die Vollstreckungsmöglichkeiten gegen die Exekutive verschärfen. Diese Initiative war zwar gut gemeint, aber nicht unbedingt gut gemacht. Der Bundestag befasste sich damit nicht weiter. Stattdessen legte der damalige Bundesjustizminister Buschmann im Juni 2024 einen Gegenvorschlag vor, der wenige Monate später dem Ampel-Aus zum Opfer fiel.

Weshalb die Zeit drängt

Jetzt ist es allerhöchste Zeit, die Vollstreckungsregeln zu überarbeiten. Denn bisher ist die Zahl von Fällen exekutiven Ungehorsams noch nicht ausgeufert. Das liegt vermutlich auch daran, dass bisher an keiner Regierung extremistische Parteien beteiligt sind. Die anstehende Landtagswahl in Sachsen-Anhalt im September macht es jedoch möglich, dass sich das nun sehr bald ändert. Der dortige, als gesichert rechtsextrem eingestufte Landesverband der AfD liegt in Umfragen derzeit mit rund 40 % vorn. Das Problem: Gelangen Kräfte in Regierungsverantwortung, die die Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ablehnen, hilft auch eine Kontrolle durch unabhängige Gerichte nicht mehr, wenn sich diese nicht durchsetzen können.

Hubigs Masterplan

Die Gretchenfrage lautet nun, wie effektiv Hubigs neuer Plan die Autorität der Gerichte stärken kann. Der Referentenentwurf sieht im Wesentlichen drei Änderungen zur „Bekämpfung exekutiven Ungehorsams“ vor:

1. Er hebt die maximale Höhe der Zwangsgelder von 10.000 Euro auf 25.000 Euro an.
2. Das Zwangsgeld soll künftig nicht mehr beim selben Hoheitsträger verbleiben, sondern einer

anderen deutschen Gebietskörperschaft oder einer gemeinnützigen Einrichtung zufließen.
3. Statt nur einmalig sollen Gerichte das Zwangsgeld künftig auch wiederkehrend anordnen können.

Das sind zweifellos drei Schritte in die richtige Richtung. Die ersten beiden Punkte hatte bereits der Bundesrat vor vier Jahren angeregt. Neu gegenüber der Bundesratsinitiative und ein echter „Gamechanger" sind jedoch die periodischen Zwangsgelder. Denn die bloße Erhöhung des Einzelbetrags um 15.000 Euro dürfte für einen milliardenschweren Landeshaushalt kaum mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein sein. Fällt ein Zwangsgeld dagegen monatlich, wöchentlich oder gar täglich aufs Neue an, steigt der Befolgungsdruck auf die Exekutive mit der Zeit. Hohe Summen können sich schnell aufaddieren. Für die Regierungsebene bedeutet das neben der finanziellen Belastung des Haushalts vor allem einen zunehmenden Rechtfertigungsdruck gegenüber der Opposition im Parlament und der eigenen Wählerschaft. Politisch opportun erscheinende Missachtungen gerichtlicher Entscheidungen dürften damit an Attraktivität verlieren.

Gas und Bremse zugleich

Gleichzeitig sägt der Entwurf jedoch auch am Ast der richterlichen Autorität. Er fügt in § 167 VwGO einen entscheidenden Satz ein: „Gegenüber Amtsträgern, die für den Vollstreckungsschuldner handeln, ist eine Anwendung der §§ 888 und 890 der Zivilprozessordnung unzulässig." Was zunächst etwas technisch klingt, bedeutet im Kern: keine Zwangs- oder Beugemaßnahmen gegen Amtsträger. Damit nimmt der Entwurf den Gerichten ein potenziell extrem wirkungsvolles Vollstreckungsinstrument aus der Hand.

Ob insbesondere eine Zwangshaft gegen Amtsträger nach bisheriger Rechtslage zulässig ist, gehört zu den umstrittensten Fragen des verwaltungsprozessualen Vollstreckungsrechts. Die Gerichte zeigten sich bislang zurückhaltend; zu einer Zwangshaft kam es noch nie. Das Schrifttum hat jedoch gewichtige Argumente für die Zulässigkeit entwickelt: Ein effektiver Rechts- und Grundrechtsschutz gebietet verfassungsrechtlich eine wirkungsvolle Durchsetzung von Gerichtsentscheidungen gegen den Staat. Außerdem sind die Rechtsgrundlagen hinreichend bestimmt und die Durchsetzung belastet die Funktionsfähigkeit der Exekutive nicht unverhältnismäßig.

Der Reformentwurf schließt die Vollstreckung gegen Amtsträger nun aber aus und begründet dies damit, dass die Pflichterfüllung häufig nicht allein vom Willen eines einzelnen Amtsträgers abhänge (S. 98). Das überzeugt nur vordergründig. Auf der Ebene eines Regierungsinspektors oder Regierungsrats mag dieses Argument tragen. Verwaltungsbeamt:innen ohne Führungsfunktion darf man nicht zu Adressat:innen vollstreckungsrechtlicher Zwangsmaßnahmen machen.

Das stand aber ohnehin nie ernsthaft zur Debatte. Potenzielle Adressatin einer Zwangshaft ist vielmehr die zuständige Behördenleitung, die sehr wohl die für die Pflichterfüllung notwendigen Kompetenzen hat. Nach § 12 Abs. 1 Nr. 4 VwVfG sind Behörden schließlich durch ihre „Leiter" handlungsfähig. Zudem wendet sich die Verwaltungsprozessordnung an den entscheidenden Stellen direkt an die „Behörde" (§§ 113 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 2, Abs. 5 S. 1, 172 S. 1 VwGO), obwohl in den meisten Fällen ihr Rechtsträger (z. B. ein Bundesland) Beklagter im Verfahren gewesen ist. Meint die zuständige Behördenleitung, sie wäre zwar bereit, das Urteil zu befolgen, ihr seien aber aufgrund einer Weisung die Hände gebunden, bleibt stets eine Exkulpationsmöglichkeit: Beamt:innen können sich von ihrer „vollen persönlichen Verantwortung" für die Rechtmäßigkeit ihrer dienstlichen Handlungen (§ 36 Abs. 1 BeamtStG) durch eine erfolglose „Remonstration", also eine Art interne Beschwerde auf dem Dienstweg, befreien (§ 36 Abs. 2 S. 2 BeamtStG). In diesen Fällen wird dann die anweisende Stelle zur möglichen Adressatin der Zwangshaft.

Sinn und Unsinn des ZPO-Verweises

Geht es um die Vollstreckung von Handlungs-, Duldungs- oder Unterlassungspflichten von Behörden, ist ein Rückgriff auf die Zivilprozessordnung (und damit auch auf die Vorschriften zur Zwangs- und Ordnungshaft) über den Generalverweis in § 167

VwGO ohnehin zunächst gesperrt. Denn § 172 VwGO ist als speziellere Regelung für diese Fälle grundsätzlich vorrangig. Das Bundesverfassungsgericht stellte allerdings bereits 1999 klar, dass dennoch eine Anwendung der ZPO möglich bleibt. Hierfür muss klar erkennbar sein, dass die Behörde unter dem Druck des VwGO-Zwangsgeldes nicht einlenkt. Aus dieser Rechtsprechung lässt sich bislang ein Stufensystem der Vollstreckung ableiten:

1. Das mildeste Vollstreckungsmittel sind Zwangsgelder von bis zu 10.000 Euro nach § 172 VwGO.
2. Auf der nächsten Stufe stehen vor allem Zwangsgelder nach der ZPO, die sich auf maximal 25.000 Euro belaufen können.
3. Als ultima ratio kommt schließlich (richtigerweise) die Zwangshaft in Betracht.

Der Referentenentwurf hebt nun die erste Stufe auf das Niveau der ZPO-Zwangsgelder an (25.000 Euro) und streicht die letzte Stufe ersatzlos (keine Zwangshaft). Übrig bleibt im Wesentlichen eine Einheitsstufe. Nur begrenzten Mehrwert verspricht deshalb der neue ausdrückliche Verweis in § 172 Abs. 4 VwGO-RefE, der die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1999 festschreiben und einen Rückgriff auf die ZPO für Fälle hartnäckigen Ungehorsams weiterhin ermöglichen soll.

Gegenüber dem Referentenentwurf der VwGO bietet die ZPO nämlich lediglich die zusätzliche Möglichkeit, bestimmte Handlungen zu ersetzen – etwa durch sog. Ersatzvornahmen oder Besitzeinweisungen. Das kann zwar sehr effektiv sein. Ob solche Ersetzungen überhaupt in Betracht kommen, hängt jedoch stark vom Einzelfall ab. Etwa der Erlass eines Verwaltungsakts oder eines Luftreinhalteplans, zu dem eine Behörde verpflichtet wurde, sind unvertretbare Handlungen, die nicht durch Dritte substituiert werden können. Selbst bei beharrlichster Verweigerung bliebe es in solchen Fällen also beim Zwangsgeld.

Die vergessene Idee des Bundesrats

Überhaupt keine Lösung bietet der Entwurf für praktisch relevante Konstellationen, in denen ein befristetes oder einmaliges Handlungsgebot nicht mehr durchgesetzt werden kann, weil eine Behörde die Unerfüllbarkeit der Verpflichtung (bewusst) herbeigeführt hat. Das betrifft z.B. Stadthallenfälle, in denen es um die terminlich fixierte Überlassung der Räumlichkeiten etwa für einen Parteitag geht. Typisch sind auch hastige Abschiebungen entgegen gerichtlichen Entscheidungen. In solchen Fällen scheidet eine nachträgliche Vollstreckung aus, weil Gerichte die bisher vorhandenen und im Referentenentwurf vorgesehenen Zwangsvollstreckungsmittel nicht mehr einsetzen dürfen, sobald eine Willensbeugung (wegen vollendeter Tatsachen) ausscheidet.

Hier hatte der Bundesrat eine interessante Idee: Mit einem neuen § 172a VwGO sollten die Gerichte die Vollstreckung auch in diesen Fällen fortsetzen können. Diese Idee wurde bereits von der Ampel-Regierung abgelehnt und der Referentenentwurf verwirft sie nun endgültig. § 172 Abs. 2 Satz 3 VwGO-RefE stellt ausdrücklich klar, dass man Zwangsgelder nicht mehr weiter vollstrecken darf, sobald die Erfüllung der Verpflichtung unmöglich geworden ist.

Dogmatisch überzeugte die Idee des Bundesrats tatsächlich nicht. Das Vollstreckungsrecht soll Fehlverhalten nicht bestrafen, sondern den Willen des Schuldners beugen, gerichtliche Entscheidungen zu befolgen. Sobald das nicht mehr möglich ist, lässt sich die Entscheidung eben nicht mehr vollstrecken.

Den Kopf in den Sand zu stecken und für solche Fälle gar keine Lösung anzubieten, ist dennoch keine gute Antwort. Schon aus präventiven Gründen sollte der Gesetzgeber tunlichst vermeiden, renitenten Behörden zu signalisieren, dass er Rechtsbruch mit dem Verzicht auf Vollstreckung belohnt. Der systematisch richtige Hebel für solche Fälle ist der sog. Sekundärrechtsschutz, also insbesondere Schadensersatzansprüche gegen den Staat. Bloß: Im Verwaltungsrecht gibt es oft keinen Vermögensschaden, sondern nur „Schäden“ an verletzten Freiheits- und Gleichheitsrechten. Diese lassen sich meistens nicht in Geld beziffern. Der Gesetzgeber könnte hier mit einer fiktiven Schadensberechnung arbeiten und – ähnlich wie im Immaterialgüterrecht – die Verlustersparnisse des Verletzers abschöpfbar machen. Diese Verlustersparnisse wird es in den genannten Problemkonstellatio-

nen oft geben. Denn die Exekutive erspart sich ein bereits angedrohtes Zwangsgeld, indem sie die Unerfüllbarkeit der gerichtlichen Verpflichtung verursacht und man das Zwangsgeld nicht mehr vollstrecken kann.

Damit käme man zu einem ähnlichen Ergebnis wie der Vorschlag des Bundesrats, mit der Ausnahme, dass tatsächlich die Verletzten selbst Geld erhalten würden. Rechtsdogmatisch handelt es sich dabei aber – anders als bei der Idee des Bundesrats – nicht um eine „Bestrafung" von behördlichem Fehlverhalten, sondern um einen Ausgleich für Rechtsverletzungen auf der Sekundärrechtsebene. Weil es auf dieser Ebene nicht mehr um Willensbeugung geht, greift hier der Einwand nicht, dass ein Wille bei Unmöglichkeit nicht mehr gebeugt werden kann.

Wirkungsvoll und systematisch stimmig ließe sich ein § 172a VwGO etwa so formulieren:

> *„Verursacht die Behörde in den Fällen des § 172 Absatz 1 Satz 1 nach Androhung des Zwangsgeldes die teilweise oder vollständige Unerfüllbarkeit der sie treffenden Verpflichtung, kann das Gericht den Vollstreckungsschuldner zur Zahlung des bisher angefallenen Zwangsgeldes an den Vollstreckungsgläubiger verurteilen."*

Wie es weitergeht

Mit Blick auf zeitkritische Fälle ist zumindest fraglich, ob die parallelen Reformvorschläge zur Verfahrensbeschleunigung ausreichend Wind in die Segel bringen. Denn Luft zur Verbesserung gibt es reichlich: Die durchschnittliche Verfahrensdauer an Verwaltungsgerichten im „Schlusslicht-Bundesland" Brandenburg liegt mit 22,4 Monaten bei knapp zwei Jahren. Der Richterbund hält eine nennenswerte Beschleunigung nur mit einer dickeren Personaldecke für möglich.

Auf jeden Fall ist es ein gutes Zeichen, dass wieder Bewegung in die Reformdebatte kommt. Der neue Referentenentwurf hat den Grundstein gelegt. Auf dem Weg bis zur endgültigen Verabschiedung gibt es jetzt noch ausreichend Gelegenheiten, an den Knackpunkten die Weichen richtig zu stellen.

AUTOR*IN
Philipp Koepsell
Dr. Philipp Koepsell ist Rechtsanwalt bei Massari Olbrich und hat zum Thema „Exekutiver Ungehorsam" promoviert. Er ist Lehrbeauftragter an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

EMPFOHLENE ZITATION
Koepsell, Philipp: Schärfere Schwerter gegen eine zügellose Exekutive: Zum Vorschlag der Bundesjustizministerin, exekutiven Ungehorsam besser bekämpfen zu können, Verfassungsblog, 01.04.2026, doi: 10.59704/4dcb3f7fd6fb18db.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260401-173250-0.