



UNIVERSITÄT  
LEIPZIG

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Medienrecht  
**Grundzüge des (Sächs)VwVR**

Prof. Dr. Hubertus Gersdorf



# Grundbegriffe des Vollstreckungsrechts

## I. Differenzierung

1. Gerichtliche Vollstreckung
2. Verwaltungsvollstreckung

## II. Gerichtliche Vollstreckung

- Gläubiger (Behörde/Bürger) muss vor dem VG zunächst Titel erstreiten
- Titel wird im Vollstreckungsverfahren durch Vollstreckungsorgan durchgesetzt
  1. (Vollstreckbarer) Titel (vgl. § 168 VwGO)
  2. Art und Weise der Vollstreckung



# Grundbegriffe des Vollstreckungsrechts

## II. Gerichtliche Vollstreckung

- Gläubiger (Behörde/Bürger) muss vor dem VG zunächst Titel erstreiten
- Titel wird im Vollstreckungsverfahren durch Vollstreckungsorgan durchgesetzt
  1. (Vollstreckbarer) Titel (vgl. § 168 VwGO)
  2. Art und Weise der Vollstreckung
    - a) Zugunsten der Behörde  
= § 169 VwGO i.V.m. VwVG (des Bundes, nicht SächsVwVG!)
    - b) Zugunsten des Bürgers
      - (1) Geldleistungspflichten  
= §§ 170, 167 VwGO i.V.m. §§ 803–882 ZPO
      - (1) Sonstige (Leistungs-)Titel  
= §§ 172, 167 VwGO i.V.m. §§ 883–892 ZPO



# Grundbegriffe des Vollstreckungsrechts

## III. Verwaltungsvollstreckung = Vollstreckung durch die Behörde ohne Inanspruchnahme der VG

1. Vollstreckung eines (Grund-)VA (Titelfunktion des VA)
2. Sofortmaßnahmen (sofortiger Vollzug/unmittelbare Ausführung):
  - (Zwangswaises) Vorgehen ohne vorgängigen (Grund-) VA

## IV. Unterscheidung bei Verwaltungsvollstreckung von Handlungen, Duldungen und Unterlassen

1. Verwaltungsvollstreckungsmittel
2. Verwaltungsvollstreckungsverfahren



# Grundbegriffe des Vollstreckungsrechts

## 1. Verwaltungsvollstreckungsmittel

### a. Zwangsgeld

- Verwaltung = §§ 19 II Nr. 1 Alt. 1, 22 SächsVwVG
- Polizei = § 39 I SächsPVDG i.V.m. §§ 19 II Nr. 1 Alt. 1, 22 SächsVwVG

### b. Zwangshaft

- Verwaltung = §§ 19 II Nr. 1 Alt. 2, 23 SächsVwVG
- Polizei = § 39 I SächsPVDG i.V.m. §§ 19 II Nr. 1 Alt. 2, 23 SächsVwVG

### c. Ersatzvornahme

- Verwaltung = §§ 19 II Nr. 2 Alt. 1, 24 SächsVwVG
- Polizei = § 39 I SächsPVDG i.V.m. §§ 19 II Nr. 1 Alt. 2, 24 SächsVwVG

(1) Selbstvornahme (Vollstreckung durch die Vollzugsbehörde)

(2) Fremdvornahme (Vollstreckung durch einen Beauftragten)



# Grundbegriffe des Vollstreckungsrechts

## 1. Verwaltungsvollstreckungsmittel

### d. Unmittelbarer Zwang

- Verwaltung = §§ 19 II Nr. 3, 25 SächsVwVG
- Polizei = §§ 39 ff. SächsPVDG + ergänzend SächsVwVG gem. § 39 II SächsPVDG

### e. Bestimmte Standardmaßnahmen

- eigenes Vollstreckungsmittel



# Grundbegriffe des Vollstreckungsrechts

## 2. Verwaltungsvollstreckungsverfahren

- a. Mehraktiges Verfahren (Vorliegen eines (Grund-) VA)
  - Gestrecktes Verfahren
  - Abgekürztes Verfahren
- b. Sofortmaßnahmen ([Zwangswaises] Vorgehen ohne [Grund-]VA)
  - Unmittelbare Ausführung
- c. Bestimmte Standardmaßnahmen
  - Eigenes Vollstreckungsverfahren



# Mehraktiges Vollstreckungsverfahren

## I. Ermächtigungsgrundlage

1. Verwaltungsvollstreckungsverfahren (Beispiel: §§ 2, 19 I SächsVwVG)
2. (ggf. –vgl. II. 4.) Grund-VA (Beispiel: ordnungsrechtliche Generalklausel)
3. Verwaltungsvollstreckungsmittel (Beispiel: § 19 II Nr. 2, § 24 SächsVwVG)

## II. Vorliegen eines (Grund-)VA (vgl. §§ 2, 19 I SächsVwVG)

1. (Grund-)VA
  - Abgrenzung zur unmittelbaren Ausführung, vgl. § 16 I SächsPBG, § 8 SächsPVDG
2. (Grund-)VA
  - Muss auf Handlung, Duldung oder Unterlassung gerichtet sein (§ 2 SächsVwVG)
  - Bei Ersatzvornahme: Nur Handlungsgebot (vgl. § 24 SächsVwVG)
3. Wirksamkeit des (Grund-)VA
  - Vgl. §§ 41, 43 VwVfG





# Mehraktiges Vollstreckungsverfahren

## 4. Rechtmäßigkeit des (Grund-)VA Vollstreckungsvoraussetzung?

### 1. Meinungsstand

#### ▪ 1. Meinung

- (Grund-)VA unanfechtbar (formell bestandkräftig)
  - Nur die Wirksamkeit, nicht die Rechtmäßigkeit erforderlich
- (Grund-)VA noch anfechtbar (nicht formell bestandkräftig)
  - Rechtmäßigkeit erforderlich (Grund-)VA

#### ▪ 2. Meinung

- Nur Wirksamkeit nicht Rechtmäßigkeit erforderlich
- Arg.: Materielle Bestandkraft eines VA (§ 43 II und III VwVfG)



# Mehraktiges Vollstreckungsverfahren

## 4. Rechtmäßigkeit des (Grund-)VA Vollstreckungsvoraussetzung?

### 1. Meinungsstand

- 3. Meinung (vgl. Selmer/Gersdorf, Verwaltungsvollstreckungsverfahren 1996, S. 39)
  - Grds. wie 2. Meinung, mit folgenden Ausnahmen:
    1. (Grund-)VA durch (gesondertes) Anfechtungsurteil des VG aufgehoben
    2. Wegen Erledigung keine Bestandskraft mehr. (Regelfall: Vollzug)
      - In diesen Fällen existiert gemäß § 43 II VwVfG keine Bestandskraft, die eine Rechtmäßigkeitsüberprüfung ausschließen könnte.  
→ Also ist eine Rechtmäßigkeitsprüfung erforderlich
      - (Trotz Erledigung liegt ein mehraktiges Verwaltungsvollstreckungsverfahren vor, weil hierfür der Zeitpunkt der Vollstreckung maßgebend ist; durch Aufhebung und Erledigung des (Grund-)VA wird aus dem mehraktigen Verwaltungsvollstreckungsverfahren keine Sofortmaßnahme)



# Mehraktiges Vollstreckungsverfahren

## 4. Rechtmäßigkeit des (Grund-)VA Vollstreckungsvoraussetzung?

2. Sofern Prüfung der Rechtmäßigkeit

a) Formelle Rechtmäßigkeit

b) Materielle Rechtmäßigkeit

(1) (Gefahren-)Tatbestand

- Spezialgesetz
- Standardmaßnahme
- Ordnungsrechtliche Generalklausel

(1) Ordnungspflichtigkeit

(2) Ermessenüberprüfung (im Hinblick auf [Grund-]VA)



# Mehraktiges Vollstreckungsverfahren

## III. Weitere (allgemeine) tatbestandliche Vollstreckungsvoraussetzungen

1. Zuständigkeit, Verfahren (vgl. § 4 SächsVwVG, § 28 II Nr. 5 VwVfG)
2. Vollstreckbarkeit des (Grund-)VA (vgl. § 2 SächsVwVG)
  - a) Unanfechtbarkeit (§ 2 Nr. 1 SächsVwVG)
  - b) Rechtsbehelf ohne aufschiebende Wirkung (§ 2 Nr. 2 SächsVwVG i.V.m. § 80 II VwGO)
  - c) Bei fehlender Vollstreckbarkeit → § 21 SächsVwVG analog?
    - Erscheint geeigneter als § 16 SächsPBG, § 8 I SächsPVDG
    - Denn: unmittelbare Ausführung setzt Fehlen des Grund-VA voraus  
→ Vollstreckung im abgekürzten Verfahren



# Mehraktiges Vollstreckungsverfahren

## III. Weitere (allgemeine) tatbestandliche Vollstreckungsvoraussetzungen

### 3. Androhung und Fristsetzung

- Grds. erforderlich vgl. (§ 20 I 1, 2 SächsVwVG)  
→ Vollstreckung im *gestreckten* Verfahren
- Entbehrk. der Androhung im Eilfall (vgl. § 21 SächsVwVG)  
→ Vollstreckung im *abgekürzten* Verfahren
- Entbehrk. der Fristsetzung bei Duldung + Unterlassung (vgl. § 20 I 3 SächsVwVG)  
→ Vollstreckung im *abgekürzten* Verfahren



# Mehraktiges Vollstreckungsverfahren

## IV. Richtiges Vollstreckungsmittel

- §§ 19 II, 22 ff. SächsVwVG

## V. Keine Vollstreckungshindernisse

- Vgl. § 2a SächsVwVG
- Nur bei konkretem Anlass zu prüfen!

## VI. (Vollstreckungs-)Schuldner

- Vgl. § 3 SächsVwVG

## VII. Ermessensüberprüfung (im Hinblick auf Vollstreckung)

1. Entschließungsermessen („Ob“)
2. Auswahlermessen („Wie“)
  - (1) Mehrere Störer
  - (2) Vielzahl möglicher Zwangsmittel



# Unmittelbare Ausführung

## I. Ermächtigungsgrundlage

- (Verwaltungsvollstreckungs-) Verfahren  
*Beispiel:* § 16 I SächsPBG, § 8 I SächsPVDG  
+
- (Fingierter) Grund-VA  
*Beispiel:* ordnungsrechtliche Generalklausel  
+
- (Verwaltungsvollstreckungs-) Mittel  
*Beispiel:* § 19 II Nr. 2, § 24 SächsVwVG analog



# Unmittelbare Ausführung

## II. Anwendungsbereich (vgl. § 16 I SächsPBG, § 8 I SächsPVDG)

1. Fehlen eines (Grund-)VA (Abgrenzung zum mehraktigen Vollstreckungsverfahren)
2. Mit dem (mutmaßlichen) Willen des Betroffenen
  - Kodifizierte Form der GoA im öffentlichen Recht  
(Institut des materiellen Verwaltungsrechts)
3. Gegen den Willen des Betroffenen
  - Institut des formellen Vollstreckungsrechts
    - Besonderheit in Sachsen, da kein kodifizierter Sofortvollzug geregelt!
    - Weder im SächsVwVG noch generell





# Unmittelbare Ausführung

## III. Rechtmäßigkeit des fingierten/hypothetischen (Grund-)VA

1. (Gefahren-) Tatbestand
  - Spezialgesetz
  - Ordnungsrechtliche Generalklausel
  - Nicht: Vorschrift über Sofortmaßnahme
2. Ordnungspflichtigkeit
3. Ermessensüberprüfung (im Hinblick auf [Grund-]VA)

## IV. Besondere Eilvoraussetzungen (vgl. § 16 I SächsPBG, § 8 I SächsPVDG)

- Eilfall erfordert Vorgehen ohne (Grund-)VA = Gefahr im Verzug



# Unmittelbare Ausführung

## V. Richtiges Vollstreckungsmittel

### 1. Verwaltung

= §§ 19 II, 22 ff. SächsVwVG analog  
(SächsVwVG gilt direkt nur für Vollstreckung von VA)

### 2. Polizei

- Unmittelbarer Zwang  
= §§ 39 ff. SächsPVDG
- Alle anderen Zwangsmittel  
= § 39 I Alt. 2 SächsPVDG analog i.V.m. §§ 19 II, 22 ff. SächsVwVG analog



# Unmittelbare Ausführung

## VI. Ermessensüberprüfung (bzgl. Durchführung d. unmittelbaren Ausführung)

1. Entschließungsermessen („Ob“)
2. Auswahlermessen („Wie“)
  - a) Mehrere Störer
  - b) Vielzahl möglicher Zwangsmittel



# Standardmaßnahmen

## I. Beachte

- Erstens: Prüfung des Vorliegens der Standardmaßnahme
- Zweitens: Prüfung der (formellen und materiellen Rechtmäßigkeit)

## II. Differenzierung

1. Standardmaßnahmen ohne eigenes Vollstreckungsverfahren und -mittel
2. Standardmaßnahmen mit eigenem Vollstreckungsverfahren und -mittel



# Standardmaßnahmen

## III. Ohne eigenes Vollstreckungsverfahren und -mittel

1. Spezielle Befugnisnorm zum Erlass von Ordnungsverfügungen
2. Kein eignes Verfahren/Mittel → Vollstreckung nach Maßgabe des allg. Vollstreckungsrechts
  - Mehraktiges Verfahren/Sofortmaßnahmen
  - In Sachsen: unmittelbare Ausführung
3. Beispiele
  - Befragung
  - Identitätsfeststellung
  - Platzverweis



# Standardmaßnahmen

## IV. Mit eigenem Vollstreckungsverfahren und -mittel

1. Spezielle Befugnisnorm zum Erlass von Ordnungsverfügungen
2. Kein eignes Verfahren/Mittel → Rückgriff auf allgemeines Vollstreckungsrecht ausgeschlossen
3. Beispiele
  - Sicherstellung
  - Durchsuchen von Personen und Sachen
  - Betreten und Durchsuchen von Wohnungen
  - Erkennungsdienstliche Maßnahmen

# Standardmaßnahmen



## V. Problem

- Ermächtigungsgrundlage für Vorbereitende oder begleitende Verfügungen zur Ermöglichung der Durchführung von Standardmaßnahmen ist streitig:
- 1. Meinung
  - Nach funktionaler Betrachtung von der Vorschrift der Standardmaßnahme gedeckt
- 2. Meinung
  - Vorschrift der Standardmaßnahme reicht nicht aus



# Standardmaßnahmen

## V. Problem

- 2. Meinung
  - Vorschrift der Standardmaßnahme reicht nicht aus
  - a) (Materielle) Befugnisnorm = Ordnungsrechtliche Generalklausel
    - Vgl. § 12 I SächsPBG, § 12 SächsPVDG
    - Ggf. restriktive Auslegung im Lichte engerer Voraussetzungen der Vorschrift der Standardmaßnahme
  - b) Vollstreckung nach allgemeinem Vollstreckungsrecht
    - Verwaltung = §§ 19 II, 22 ff. SächsVwVG
    - Polizei (unmittelbarer Zwang) = §§ 39 ff. SächsPVDG
    - Polizei (alle anderen. Zwangsmittel) = § 39 I Alt. 2 SächsPVDG analog i.V.m. §§ 19 II, 22 ff. SächsVwVG analog



# Rechtsnatur der Anwendung von Vollstreckungsmitteln



## I. Problem

- Anwendung von Vollstreckungsmitteln als VA? (Ersatzvornahme, unmittelbarer Zwang etc.)
- (Parallelproblem: Durchführung einer Standardmaßnahme als VA?)
  1. „Regelung“?
    - ➔ (+), wenn man Konstrukt einer impliziten Duldungsverfügung bejaht
    - ➔ (+), Gesetzgeber scheint von VA auszugehen, vgl. § 80 II S. 2 VwGO, § 28 II Nr. 5 VwVfG
  2. Bekanntgabe des VA i.S.d. § 41 VwVfG?
    - Bei Anwesenheit des Pflichtigen ➔ VA (+)
    - Bei Abwesenheit des Pflichtigen ➔ VA (-), also Realakt

## II. Beachte

- Rechtsbehelfe gegen Vollstreckungs-VA haben keine aufschiebende Wirkung!
  - Vgl. § 80 II 1 Nr. 3 VwGO iVm § 11 S. 1 SächsVwVG



# Rechtsnatur der Sofortmaßnahmen

## I. Problem

– Durchführung von Sofortmaßnahmen als VA? (sofortiger Vollzug/unmittelbare Ausführung)

### 1. „Regelung“?

- Selbst wenn man Konstrukt einer impliziten Duldungsverfügung bejaht,
- wäre dies problematisch
- Sofortmaßnahmen sind gerade durch das Fehlen eines (Grund-)VA gekennzeichnet
- Durchführung der Sofortmaßnahme als implizite Duldungsverfügung zu qualifizieren, erscheint gekünstelt

### 2. Bekanntgabe des VA i.S.d. § 41 VwVfG?

- Bei Anwesenheit des Pflichtigen = VA (+)
- Bei Abwesenheit des Pflichtigen



# Rechtsnatur der Sofortmaßnahmen

## I. Problem

1. Bekanntgabe des VA i.S.d. § 41 VwVfG?

a) Bei Anwesenheit des Pflichtigen → VA (+)

b) Bei Abwesenheit des Pflichtigen

(1) Im Zeitpunkt der Durchführung der Sofortmaßnahme keine Bekanntgabe

(2) Spätere Benachrichtigung als Bekanntgabe?

(vgl. § 16 I 2 SächsPBG, § 8 I 2 SächsPVDG)

→ Nein wegen Erledigung wäre Verfügung auf ein objektiv unmögliches Verhalten gerichtet und damit nichtig  
(vgl. §§ 43 III, 44 II Nr. 4 VwVfG)