

## VOLLSTRECKUNG GEGEN DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

In Deutschland gibt es gesetzliche Regelungen, mit deren Hilfe der Bürger die Vollstreckung von Gerichtsentscheidungen durchsetzen kann. Sie sind in § 170 bis § 172 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) geregelt. Dabei unterscheidet das Gesetz zwischen der Vollstreckung von Geldforderungen des Bürgers gegen den Staat und der Vollstreckung sonstiger dem Staat auferlegter Verpflichtungen. Geldforderungen gegen den Staat können dadurch vollstreckt werden, dass staatliche Bankkonten oder der Dienstwagen des Bürgermeisters gepfändet werden.

Zur Erfüllung seiner sonstigen Verpflichtungen kann der Staat vom Gericht durch die Verhängung von Zwangsgeldern angehalten werden. Zu den sonstigen staatlichen Verpflichtungen zählt etwa die Unterbindung ruhestörenden Lärms zur Nachtzeit, die Anordnung von Fahrverboten für umweltverschmutzende Kraftfahrzeuge und die Beachtung von Vorschriften zum Schutz von Ausländern. Der Artikel stellt anhand dieser drei Beispiele dar, wie Gerichte der Verwaltung Zwangsgelder auferlegen können und auch auferlegt haben, um gerichtliche Entscheidungen durchzusetzen.

Der Artikel zieht das Fazit, dass es in Deutschland spezielle gesetzliche Regeln gibt, die eine Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen gegen die Verwaltung ermöglichen. Das Gericht kann also nicht nur in der Sache zugunsten des Bürgers entscheiden, sondern dessen Rechte auch durch Anordnung von Vollstreckungsmaßnahmen durchsetzen. Die Verfahren sind eher selten. Sie machen 1 bis 2 Prozent der Gerichtsverfahren aus. Die Verfahren sind aber wichtig, um den Rechtsschutz zugunsten des Bürgers wirksam zu machen.

**Key words:** Verwaltungsgerichtsbarkeit, Vollstreckung, Zwangsgeld, Geldforderungen, sonstige Verpflichtungen des Staates.



**Dr. Harald Dörig,**  
Richter am  
Bundesverwaltungsgericht  
a.D., Professor

## 1. Ausgangsfall

Die Stadt Mannheim betreibt einen Spielplatz für Kinder. Dieser liegt idyllisch oberhalb der Stadt am Waldrand am Ende einer Siedlung mit Einfamilienhäusern. Gegenüber dem Spielplatz ist das Haus eines Nachbarn. Der Spielplatz wird tagsüber von Kindern genutzt. Abends und nachts kommen aber Jugendliche und junge Erwachsene, hören hier laute Musik, trinken Alkohol und machen Lärm bis nach Mitternacht. Das verstößt gegen die Benutzungsordnung für den Spielplatz. Der Nachbar beschwert sich bei der Stadt. Die schicken gelegentlich Kontrolleure, es ändert sich aber nichts an der Situation. Der Nachbar klagt vor dem Verwaltungsgericht. Dieses erlässt im Mai 2018 eine einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO, die folgendes anordnet:

*Der Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen Anordnung aufgegeben, die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, um die nicht bestimmungsgemäße Nutzung (Missbrauch) des Spielplatzes in der Weinbergstraße (gegenüber dem Anwesen des Antragstellers) durch Jugendliche und Erwachsene zu unterbinden.*

In den folgenden Wochen und Monaten ändert sich nichts. Die Jugendlichen verursachen weiter Lärm. Der Nachbar dokumentiert 30 Lärmelästigungen zur Nachtzeit innerhalb von drei Monaten. Er beantragt beim Verwaltungsgericht ein Zwangsgeld gegen die Stadt von bis zu 10 000 Euro festzusetzen, ersatzweise Zwangshaft gegen den Bürgermeister. Damit soll die der Stadt auferlegte Pflicht durchgesetzt werden, den Lärm zu unterbinden.

Wie wird das Gericht entscheiden?

## 2. Rechtslage

In Deutschland gibt es gesetzliche Regelungen, mit deren Hilfe der Bürger die Vollstreckung von Gerichtsentscheidungen durchsetzen kann. Sie sind in § 170 bis § 172 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) geregelt. Dabei unterscheidet das Gesetz zwischen der Vollstreckung von Geldforderungen des Bürgers gegen den Staat und der Vollstreckung sonstiger dem Staat auferlegter Verpflichtungen – hier: zur Unterbindung des Lärms durch Jugendliche zur Nachtzeit.

## 3. Vollstreckung von Geldforderungen

Zunächst regelt § 170 VwGO die Vollstreckung von Geldforderungen gegen die Verwaltung. Das betrifft etwa Gebühren, die der Bürger für den Ausbau einer Straße bezahlt hat, die das Gericht aber als zu hoch bewertet hat. Das Verwaltungsgericht hat dem Bürger also einen Anspruch gegen die Gemeinde auf Rückzahlung von 5 000 Euro zugesprochen. Aber die Gemeinde zahlt nicht. Dann kann der Bürger sich an das Verwaltungsgericht wenden, das Maßnahmen der Vollstreckung einleitet. Das Gericht kann etwa Bankkonten der Gemeinde pfänden oder den Dienstwagen

---

des Bürgermeisters. Anschließend wird dem Bürger das ihm vom Gericht zugesprochene Geld überwiesen. Ich möchte Ihnen die geltenden Regelungen anhand des Gesetzestextes erläutern.

### **§ 170 VwGO [Vollstreckung gegen die öffentliche Hand]**

1) *Soll gegen den Bund, ein Land, einen Gemeindeverband, eine Gemeinde, eine Körperschaft, eine Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts wegen einer Geldforderung vollstreckt werden, so verfügt auf Antrag des Gläubigers das Gericht des ersten Rechtszugs die Vollstreckung. 2 Es bestimmt die vorzunehmenden Vollstreckungsmaßnahmen und er sucht die zuständige Stelle um deren Vornahme. 3 Die ersuchte Stelle ist verpflichtet, dem Ersuchen nach den für sie geltenden Vollstreckungsvorschriften nachzukommen.*

2) *Das Gericht hat vor Erlass der Vollstreckungsverfügung die Behörde oder bei Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, gegen die vollstreckt werden soll, die gesetzlichen Vertreter von der beabsichtigten Vollstreckung zu benachrichtigen mit der Aufforderung, die Vollstreckung innerhalb einer vom Gericht zu bemessenden Frist abzuwenden. 2 Die Frist darf einen Monat nicht übersteigen.*

3) *Die Vollstreckung ist unzulässig in Sachen, die für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben unentbehrlich sind oder deren Veräußerung ein öffentliches Interesse entgegensteht. 2 Über Einwendungen entscheidet das Gericht nach Anhörung der zuständigen Aufsichtsbehörde oder bei obersten Bundes- oder Landesbehörden des zuständigen Ministers.*

Von Bedeutung ist Folgendes: Das Verwaltungsgericht, das die Rückzahlung der Straßenausbaugebühr von 5 000 Euro angeordnet hat, entscheidet jetzt auch, ob und wie gegen die Gemeinde vollstreckt wird. Es kann vollstreckt werden, wenn die Gemeinde auf eine Mahnung des Bürgers unter Setzung einer Frist nicht zahlt. Jetzt bestimmt der Vorsitzende der zuständigen Kammer des Gerichts, wie die Vollstreckung der Geldforderung erfolgen soll. Er kann sich dabei der Amtshilfe anderer Behörden oder Gerichte bedienen, insbesondere des Gerichtsvollziehers.

Er kann also ein Bankkonto der Gemeinde pfänden, die 5 000 Euro auf das Gerichtskonto überweisen lassen und es dann an den Kläger auszahlen. Vorher muss er aber die Gemeindeverwaltung von der beabsichtigten Pfändung unterrichten und ihr eine Frist von maximal einem Monat gewähren, um freiwillig zu zahlen.

Der Gerichtsvorsitzende kann – nach Ankündigung und Fristsetzung – aber auch den Gerichtsvollzieher losschicken und den Dienstwagen des Bürgermeisters pfänden lassen. Allerdings ist die Pfändung des PWK unzulässig, wenn der Wagen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben unentbehrlich ist. Hat die Gemeinde aber drei Dienstwagen, wird die Pfändung des einen zulässig sein.

### **4. Vollstreckung sonstiger Verpflichtungen der Verwaltung**

Schwieriger ist die Vollstreckung anderer Verpflichtungen als solcher zur Zahlung von Geld. Das betrifft etwa die Verpflichtung der Gemeinde zum Erlass eines Verwaltungsaktes oder zur Durchführung bestimmter Maßnahmen, die keine Verwaltungsakt darstellen. Nehmen wir den Ausgangsfall. Da wird die Stadt Mannheim verpflichtet, „die notwendigen Vorkehrungen zu treffen“, um den Missbrauch des Spielplatzes in der Weinbergstraße durch Jugendliche und Erwachsene zu unterbinden.

#### **4.1. Gesetzliche Regelung**

Die Vollstreckung sonstiger Verpflichtungen der Verwaltung ist in § 172 VwGO geregelt. Dessen Inhalt will ich Ihnen wieder anhand des Gesetzestextes erläutern.

---

### **§ 172 VwGO [Fristsetzung und Zwangsgeld gegen die Behörde]**

*1 Kommt die Behörde in den Fällen des § 113 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 5 und des § 123 der ihr im Urteil oder in der einstweiligen Anordnung auferlegten Verpflichtung nicht nach, so kann das Gericht des ersten Rechtszugs auf Antrag unter Fristsetzung gegen sie ein Zwangsgeld bis zehntausend Euro durch Beschluss androhen, nach fruchtbarem Fristablauf festsetzen und von Amts wegen vollstrecken. 2 Das Zwangsgeld kann wiederholt angedroht, festgesetzt und vollstreckt werden.*

Hier wird die Verwaltung also mit Hilfe eines Zwangsgeldes dazu angehalten, ihrer durch Gerichtsentscheidung festgelegten Verpflichtung nachzukommen. Die erste Voraussetzung für die Festsetzung des Zwangsgeldes ist, dass die Behörde der ihr vom Gericht auferlegten Verpflichtung nicht nachkommt. Diese gerichtliche Verpflichtung lässt der Verwaltung häufig einen gewissen Spielraum.

#### **4.2. Die Verhinderung der Lärmbelästigung**

Im Ausgangsfall wurde der Stadt auferlegt, „die notwendigen Vorkehrungen zu treffen“, um den Missbrauch des Spielplatzes in der Weinbergstraße durch Jugendliche und Erwachsene zu unterbinden. Es wurde nicht verfügt, dass sie den Zugang zum Spielplatz täglich ab 20 Uhr unterbinden muss, sei es durch Polizeibeamte oder durch einen Wachdienst. Sie muss allerdings „die notwendigen Vorkehrungen treffen“. Sie kann sich also nicht auf gelegentliche Kontrollen beschränken, die sich schon in der Vergangenheit als ungeeignet erwiesen haben. Im konkreten Fall hat das Gericht die Festsetzung eines Zwangsgeldes abgelehnt. Denn die Verwaltung hat dokumentiert, dass sie innerhalb von drei Monaten 30 mal abends kontrolliert hat. Das Gericht hat seine Entscheidung, kein Zwangsgeld festzusetzen, wie folgt begründet<sup>1</sup>:

*Aus den <...> vorgelegten Aufzeichnungen ergibt sich, dass Bedienstete der Vollstreckungsschuldnerin regelmäßig - über weite Zeiträume fast täglich – den Spielplatz zu unterschiedlichen Tageszeiten kontrolliert haben; gerade in den Sommermonaten wurden Kontrollen auch in den späten Abend- bzw. Nachtstunden durchgeführt. <...> [Es] kann derzeit jedoch keine Rede davon sein, dass sich die von der Vollstreckungsschuldnerin eingeleiteten Kontrollmaßnahmen als wirkungslos erwiesen haben. <...> Dabei ist insbesondere auch zu beachten, dass die Effektivität des von der Vollstreckungsschuldnerin eingeschlagenen Weges, Verstöße über engmaschige Kontrollen zu unterbinden, erst nach einem längeren Zeitraum überprüft werden kann. So werden vor allem die Jugendlichen, die den Spielplatz in den Abend- bzw. Nachtstunden missbräuchlich nutzen, erst nach einer gewissen Zeit realisieren, dass sie mit Kontrollen und Verweisen vom Spielplatzgelände zu rechnen haben.*

Das Gericht hat aber auch hervorgehoben, dass die Gemeinde die ihr auferlegten Verpflichtungen „noch erfüllt“ habe, sie hat sie also nicht optimal erfüllt, sondern nur noch nicht die Schwelle zu einem Verstoß gegen die Verpflichtung überschritten, sie ist aber nahe daran an einem Verstoß. Wenn die Lärmelästigung also andauert, muss sie strengere Maßnahmen ergreifen.

#### **4.3. Fahrverbote für schadstoffreiche Kraftfahrzeuge**

Zwangsgelder wurden hingegen angedroht und festgesetzt, um Fahrverbote für schadstoffreiche Autos durchzusetzen. Denn mehrere deutsche Städte haben ihre vom Gericht ausgesprochene Verpflichtung verletzt, weil sie keine Fahrverbote bei Überschreiten einer bestimmten Schadstoffbelastung der Luft verhängt haben. So hat im Juli 2017 das Verwal-

<sup>1</sup> VGH Mannheim, Beschluss vom 28. Februar 2013 – 10 S 81/13 – NVwZ-RR 2013, 541 Rn. 14.

---

tungsgericht die Stadt Stuttgart verurteilt, ihren Plan zur Reinhaltung der Luft so zu ergänzen, dass „schnellstmöglich“ bestimmte Grenzwerte für Stickoxide nicht mehr überschritten werden, es darf maximal 18 Überschreitungen im Jahr geben. In den Gründen hat das Gericht ausgeführt, ein ganzjähriges Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge unterhalb der Abgasnorm Euro 6 sei das geeignete Mittel. Dieses Urteil aus Stuttgart hat das Bundesverwaltungsgericht am 27. Februar 2018 bestätigt<sup>2</sup>. Ein entsprechendes Urteil betrifft die Stadt München<sup>3</sup>. Halten sich die Städte nicht an solche Urteile, kann gegen sie ein Zwangsgeld festgesetzt werden. In München wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 4 000 Euro angedroht<sup>4</sup>. Es wurde auch schon Zwangshaft gegen die zuständige Verkehrsministerin beantragt, aber vom Gericht zunächst abgelehnt. Der Verwaltung wurde noch etwas Zeit zur Umsetzung der Urteile gegeben<sup>5</sup>. Mittlerweile wird geprüft, den Europäischen Gerichtshof in Luxemburg zu fragen, ob Europarecht eine solche Zwangshaft sogar gebietet, wenn eine Stadt gegen europäische Regeln über die Reinhaltung der Luft verstößt<sup>6</sup>. In Stuttgart wurde der Stadt zunächst ein Zwangsgeld angedroht, wenn sie den Luftreinhalteplan nicht bis 31. August 2018 ändert und darin ein Fahrverbot aufnimmt<sup>7</sup>. Im August wurde gegen die Stadt Stuttgart das Zwangsgeld in Höhe von 10 000 Euro vom Gericht auch festgesetzt, weil die Stadt ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen war<sup>8</sup>.

#### **4.4. Verbot der Abschiebung eines Ausländer**

Auch im Ausländerrecht wurde unlängst ein Zwangsgeld gegen die Stadt Bochum beantragt und festgesetzt. Denn die Stadt hat einen Ausländer nach Tunesien abgeschoben, obwohl ihm dort eine unmenschliche Behandlung droht. Das Gericht hat die Stadt verurteilt, ihn zurück nach Deutschland zu holen<sup>9</sup>. Nachdem die Stadt keine Bemühungen hierzu unternommen hat, setzte das Verwaltungsgericht ein Zwangsgeld in Höhe von 10 000 Euro gegen die Stadt fest<sup>10</sup>.

#### **5. Fazit**

In Deutschland gibt es spezielle gesetzliche Regeln, die eine Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen gegen die Verwaltung ermöglichen. Das Gericht kann also nicht nur in der Sache zugunsten des Bürgers entscheiden, sondern dessen Rechte auch durch Anordnung von Vollstreckungsmaßnahmen durchsetzen. Die Verfahren sind eher selten. Sie machen 1 bis 2 Prozent der Gerichtsverfahren aus<sup>11</sup>. Die Verfahren sind aber wichtig, um den Rechtsschutz zugunsten des Bürgers wirksam zu machen. Öffentlich beachtet wurde im Jahr 2018 insbesondere die Festsetzung von Zwangsgeldern zur Durchsetzung von Fahrverboten für Dieselfahrzeuge und zur Rückholung eines Ausländers aus Tunesien.

<sup>2</sup> BVerwG, Urteil vom 27.2.2018 – 7 C 30.17 – NJW 2018, 2067.

<sup>3</sup> BVerwG, Urteil vom 27.2.2018 – 7 C 26.17.

<sup>4</sup> VGH München, Beschluss vom 27.2.2017 – 22 C 16.1427 – DVBl 2017, 781.

<sup>5</sup> VG München, Beschluss vom 29.1.2018 – M 19 X 17/5464.

<sup>6</sup> VGH München, FAZ vom 27.8.2018.

<sup>7</sup> VG Stuttgart, Beschluss vom 26.07.2018 – 13 K 3813/18.

<sup>8</sup> VG Stuttgart, Beschluss vom 23.8.2018.

<sup>9</sup> VG Gelsenkirchen; bestätigt durch OVG Münster, Beschl. v. 15.8.2018 – 17 B 1029/18.

<sup>10</sup> VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 3.8.2018 – 8 L 1412/18 und 8 M 80/18.

<sup>11</sup> Deutschland erhebt die Zahl nicht. In Frankreich wurden im Jahr 2017 insgesamt 3 530 verwaltungsgerichtliche Entscheidungen getroffen, die die Vollstreckung gegen die öffentliche Hand betreffen. Das sind etwa 2% der Gesamtzahl von 200 000 Verfahren – Conseil d' Etat, Rapport public 2018, S. 187.

---

## ENFORCEMENT AGAINST THE PUBLIC ADMINISTRATION

**Dr. Harald Dörig,**  
Judge at the German Supreme Administrative Court (ret.),  
Professor

*In Germany, there are legal provisions that allow the citizen to enforce court decisions against the public administration. They are regulated in Sections 170 to 172 of the Code of Administrative Court Procedure (VwGO). The law distinguishes between the enforcement of money claims of the citizen against the state and the enforcement of other obligations imposed on the state. Money claims against the state can be enforced by seizing government bank accounts or the mayor's company car.*

*In order to fulfill its other obligations, the state may be suspended by the court through the imposition of periodic penalty payments. Other public obligations include the prevention of disturbing noise at night, the imposition of driving bans on polluting motor vehicles and compliance with rules on the protection of aliens. The article uses these three examples to illustrate how courts can and must impose penalties on the administration to enforce judicial decisions.*

*The article concludes that there are special legal rules in Germany that allow the enforcement of court decisions against the administration. The court can therefore not only decide in favor of the citizen, but can also enforce the citizen's rights against the state by ordering enforcement measures. The procedures are rather rare. They account for 1 to 2 percent of court cases. However, the procedures are important in order to make the legal protection in favor of the citizen effective.*

**Key words:** administrative jurisdiction, enforcement, periodic penalty payments, money claims, other obligations of the state.