

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1237

**Der Rechtswidrigkeitszusammenhang
im Verwaltungsvollstreckungsrecht**

Von

Veronika Schweikert



Duncker & Humblot · Berlin

VERONIKA SCHWEIKERT

Der Rechtswidrigkeitszusammenhang
im Verwaltungsvollstreckungsrecht

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1237

Der Rechtswidrigkeitszusammenhang im Verwaltungsvollstreckungsrecht

Von

Veronika Schweikert



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
hat diese Arbeit im Jahre 2012
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Konrad Tritsch GmbH, Ochsenfurt
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-13974-3 (Print)
ISBN 978-3-428-53974-1 (E-Book)
ISBN 978-3-428-83974-2 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Dissertation wurde im Wintersemester 2011/2012 von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn als Dissertation angenommen. Für die Veröffentlichung konnten Rechtsprechung und Literatur bis August 2012 berücksichtigt werden.

Mein Dank gilt zuvorderst meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Jost Pietzcker, der den Anstoß zu dieser Arbeit gab. Die Tätigkeit an seinem Lehrstuhl hat mir diese Arbeit ermöglicht und vielfältige wissenschaftliche Anregungen geliefert. Für seine engagierte Betreuung und Unterstützung bin ich sehr dankbar.

Herrn Prof. Dr. Max-Jürgen Seibert danke ich für die Übernahme des Zweitgutachtens.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Klaus-Ferdinand Gärditz, der mich nach der Emeritierung meines Doktorvaters an seinen Lehrstuhl übernommen hat.

Meinen Kollegen sei Dank für den regen wissenschaftlichen Austausch.

Besondere Erwähnung verdienen Stefanie Ostheimer und Johannes Orth für die Durchsicht des Manuskripts und ihr stets offenes Ohr.

Meiner Familie danke ich von Herzen für die Unterstützung, die sie mir in jeglicher Hinsicht während meines Studiums und bei der Entstehung dieser Arbeit gewährt haben.

Meinem Freund Bryan Verheyden sei Dank für sein immerwährendes Verständnis und seine Geduld, seinen Zuspruch und seine liebevolle Unterstützung.

Bonn, im September 2012

Veronika Schweikert

Inhaltsübersicht

A. Einleitung	19
B. Der Begriff der Vollstreckung und der Ablauf der Vollstreckung von Verwaltungsakten im Allgemeinen	27
C. Der Rechtswidrigkeitszusammenhang zwischen Grundverfügung und Vollstreckungsmaßnahme – Einführung	51
D. Regelvollstreckungsverfahren: Abgestuftes Verfahren nach Bestandskraft des Verwaltungsaktes	54
E. Fallgruppen, in denen ausnahmsweise ein Rechtswidrigkeitszusammenhang bejaht wird	123
F. Problemfälle	140
G. Besonderheiten bei der Beitreibung	266
H. Rechtswidrigkeitszusammenhang bei der Vollstreckung von Verwaltungsverträgen ..	270
I. Fazit	274
Literaturverzeichnis	277
Sachwortverzeichnis	299

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	19
I. Gegenstand der Untersuchung	19
II. Gang der Darstellung	20
III. Entwicklung in Rechtsprechung und Literatur – Forschungsstand	21
B. Der Begriff der Vollstreckung und der Ablauf der Vollstreckung von Verwaltungsakten im Allgemeinen	27
I. Zum Begriff der Verwaltungsvollstreckung	27
1. Begriff der Vollstreckung und ihre Funktion	27
2. Abgrenzung zum Begriff der Vollziehung	30
3. Vollstreckung im Verwaltungsrecht	31
a) Verwaltungsvollstreckung	31
aa) Executio ad solvendum/Vollstreckung von Geldleistungspflichten ..	31
bb) Executio ad faciendum vel omittendum/Vollstreckung von Handlungs-, Duldungs- und Unterlassungspflichten	32
cc) Grundsatz der Selbsttitulierung und -vollstreckung als entscheidendes Kriterium	32
dd) Vollstreckungsfähigkeit des Verwaltungsaktes	33
ee) Verwaltungsvollstreckung ohne Verwaltungsakt	35
(1) Verwaltungsverträge in der Verwaltungsvollstreckung	35
(2) Sofortiger Zwang	37
b) Vollstreckung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen	38
c) Abgrenzung zur Strafe	39
II. Mittel des Verwaltungszwangs – die Zwangsmittel	40

III. Formen/Durchführung des Verwaltungszwangs	41
1. Normalfall: Gestrecktes Verfahren nach Bestandskraft des Verwaltungsaktes	42
a) Bestandskräftiger Verwaltungsakt	42
b) Pflicht zur Vollstreckung	43
c) Androhung	44
d) Festsetzung	44
e) Anwendung	45
2. Sofortige Vollziehung eines Verwaltungsaktes	47
3. Vollstreckung ohne vorausgegangenen Verwaltungsakt	47
a) Sofortiger Vollzug = sofortiger Zwang	47
b) Unmittelbare Ausführung	48
c) Vollstreckung selbstkonkretisierender Normen?	49
4. Erleichtertes Verfahren/abgekürztes Verfahren	49
C. Der Rechtswidrigkeitszusammenhang zwischen Grundverfügung und Vollstreckungsmaßnahme – Einführung	51
D. Regelvollstreckungsverfahren: Abgestuftes Verfahren nach Bestandskraft des Verwaltungsaktes	54
I. Meinungsstand	54
1. Herrschende Meinung: kein Rechtswidrigkeitszusammenhang	54
2. Gegenstimmen	56
II. Wortlaut des § 6 Abs. 1 1. Alt. VwVG: keine abschließende Lösung	58
III. Systematik	59
1. Vergleich mit dem Wortlaut des § 6 Abs. 2 VwVG	59
2. Wortlaut des § 18 Abs. 1 S. 3 VwVG als Auslegungshilfe	59
3. Ausdrückliche Normierung in einigen Landesgesetzen und im Beitreibungsrecht	60
IV. Motive des Gesetzgebers	61

V. Historische Interpretation 62

VI. Trennungsgrundsatz aufgrund der formellen Bestandskraft und der materiellen Bindungswirkung von Verwaltungsakten 63

 1. Formelle Bestandskraft von Verwaltungsakten als Argument gegen einen Rechtswidrigkeitszusammenhang 64

 a) Das Wesen der formellen Bestandskraft 64

 b) Formelle Bestandskraft des Verwaltungsaktes in § 6 Abs. 1 1. Alt. VwVG als Verfassungsproblem 65

 c) Betroffene Verfassungsgrundsätze 66

 d) Abwägung der betroffenen Verfassungsgrundsätze 69

 e) Folgerungen für die Frage nach einem Rechtswidrigkeitszusammenhang 71

 2. Materielle Bindungswirkung von Verwaltungsakten als Argument gegen einen Rechtswidrigkeitszusammenhang 73

 a) Meinungsstand 75

 b) Die materielle Bindungswirkung nach dem Konzept des VwVfG 78

 aa) Das Merkmal der Regelung in § 35 VwVfG 78

 bb) Die Unterscheidung zwischen Wirksamkeit und Rechtmäßigkeit – Bindung des Adressaten 79

 cc) Die Regelungen über die Aufhebbarkeit, §§ 48 ff. VwVfG – Bindung der Erlassbehörde 81

 (1) Bindung der Erlassbehörde nach Unanfechtbarkeit 81

 (2) Bindung der Erlassbehörde auch vor Unanfechtbarkeit? 82

 (3) Konsequenzen für die Frage nach einem Rechtswidrigkeitszusammenhang 85

 dd) Bindung anderer Hoheitsträger 86

 (1) Bindung aller Behörden des gleichen Rechtsträgers 87

 (2) Darüber hinausgehende Bindung aller staatlichen Behörden aufgrund eines klaren Kompetenzgefüges 87

 c) Zwischenergebnis: materielle Bindungswirkung 89

 d) Konsequenzen für die Frage nach einem Rechtswidrigkeitszusammenhang 90

VII. Trennungsgrundsatz aufgrund der Titelfunktion des Verwaltungsaktes 93

 1. Der Verwaltungsakt als Rechtserkenntnisakt mit widerlegbarer Rechtmäßigkeitsvermutung 94

2. Titelfunktion als Konsequenz der Bindungswirkung von Verwaltungsakten	95
3. Befugnis der Behörde zur Selbsttitulierung	96
4. Titelfunktion als Argument gegen einen Rechtswidrigkeitszusammenhang?	96
5. Kritik an der Titelfunktion – Argumente für einen Rechtswidrigkeitszusammenhang	97
6. Ergebnis: Titelfunktion des Verwaltungsaktes kein Argument für oder gegen einen Rechtswidrigkeitszusammenhang	101
VIII. Ungerechtfertigte Ungleichbehandlung im Verhältnis zum sofortigen Zwang, § 6 Abs. 2 VwVG?	101
IX. Ausreichende alternative Rechtsschutzmöglichkeiten?	102
1. Vor Eintritt der Bestandskraft	102
2. Nach Eintritt der Bestandskraft	103
a) Wiederaufgreifen des Verfahrens gemäß § 51 VwVfG	103
b) Rücknahme gemäß § 48 VwVfG	105
3. Folgen der Aufhebung des Grundverwaltungsaktes	108
a) Vor Durchführung der Vollstreckungsmaßnahme	108
b) Nach Durchführung der Vollstreckungsmaßnahme	108
aa) Wirkungszeitpunkt der Rücknahme	108
bb) Wirkungszeitpunkt der Rücknahme und dessen Auswirkungen auf die Duldungspflicht des Vollstreckungsschuldners	109
cc) Wirkungszeitpunkt der Rücknahme und die Konsequenzen für einen etwaigen Amtshaftungsanspruch	113
dd) Vollzugsfolgenbeseitigungsanspruch	114
c) Einstweiliger Rechtsschutz	118
4. Ergebnis: Ausreichende Rechtsschutzmöglichkeiten auch ohne Annahme eines Rechtswidrigkeitszusammenhangs	119
X. Rechtswidrigkeitszusammenhang aus Gründen der Prozessökonomie?	120
XI. Rechtswidrigkeitszusammenhang aus Gründen der Lastengerechtigkeit?	120
XII. Analoge Anwendung von § 767 Abs. 2 ZPO?	121

XIII. Ergebnis 122

**E. Fallgruppen, in denen ausnahmsweise ein Rechtswidrigkeitszusammenhang be-
jaht wird** 123

 I. Der Verwaltungszwang ohne vorausgehenden Verwaltungsakt, sofortiger Zwang
 gemäß § 6 Abs. 2 VwVG 123

 1. Allgemeines 123

 2. Rechtsschutz 124

 II. Nichtigkeit der Grundverfügung 124

 III. Nichtigklärung des zugrundeliegenden Gesetzes durch das Bundesverfas-
 sungsgericht, § 79 Abs. 2 BVerfGG 125

 1. Der Grundsatz des § 79 Abs. 2 S. 1 BVerfGG 125

 2. Die Privilegierung des § 79 Abs. 2 S. 2 BVerfGG 128

 3. Das Rückabwicklungsverbot des § 79 Abs. 2 S. 4 BVerfGG 132

 4. Ergebnis 133

 IV. Die Nichtigklärung des zugrundeliegenden Gesetzes durch das Landesverfas-
 sungsgericht 133

 V. Die Nichtigklärung der zugrundeliegenden Rechtsvorschrift gemäß § 47
 VwGO 136

 VI. Mit der Grundverfügung verbundene Androhung, § 18 Abs. 1 S. 2 VwVG 136

 VII. Zusammenfassung 138

F. Problemfälle 140

 I. Sofortige Vollziehung, § 6 Abs. 1 2. Alt. VwVG 140

 1. Einführung 140

 2. Meinungsstand 140

 3. Problemaufriss und weiterer Gang der Darstellung 144

 4. Übernahme von Argumenten aus der Diskussion um einen Rechtswidrig-
 keitszusammenhang im Regelvollstreckungsverfahren 144

5. Das Argument der Bindungswirkung der Grundverfügung im Rahmen der sofortigen Vollziehung	146
6. Formelle Bestandskraft	147
7. Materielle Bindungswirkung des sofort vollziehbaren Verwaltungsaktes ...	147
a) Wirkungen der Erledigung auf die Bindungswirkung von Verwaltungsakten	148
aa) Die Erledigung von Verwaltungsakten – Begriffsbestimmung	148
(1) Meinungsstand	148
(2) Diskussion und erster Lösungsansatz	149
(3) Materielle Bindungswirkung erledigter Verwaltungsakte – notwendige Modifizierung der Erledigungsdefinition	152
(a) Erledigung ex-tunc	152
(b) Erledigung ex-nunc	153
(c) Rechtsschutzproblem – statthafte Klageart gegen den ex-nunc erledigten Verwaltungsakt	154
(aa) Anwendung der Anfechtungsklage bei ex-nunc-Erledigung?	157
(bb) Anwendung der Fortsetzungsfeststellungsklage unter besonderer Berücksichtigung der Urteilswirkungen ...	157
(cc) Ergebnis: Kein Rechtsschutzproblem aufgrund erweiterter Urteilswirkungen eines Fortsetzungsfeststellungsurteils	161
(d) Ergebnis: Erledigungsbegriff	161
(4) Materielle Bindungswirkung trotz ex-nunc Erledigung von Verwaltungsakten	161
bb) Auswirkungen auf die Frage nach einem Rechtswidrigkeitszusammenhang	162
b) Erledigung durch Vollstreckung?	162
aa) Streitstand	162
bb) Diskussion und eigener Ansatz	168
c) Ergebnis: Bindungswirkung und Rechtsschutz bei erledigten Verwaltungsakten	174
8. Nähe zum sofortigen Zwang gemäß § 6 Abs. 2 VwVG	174
9. Vergleich mit §§ 1, 3 UZwG	178
10. Die verfassungsrechtliche Argumentation vom Überwiegen des Grundsatzes der materiellen Gerechtigkeit	178

11. Ausreichende alternative Rechtsschutzmöglichkeiten	182
12. Besonderheiten im Hinblick auf die Notrechte des Vollstreckungsschuldners	185
13. Prozessökonomische Erwägungen	189
14. Ergebnis	190
II. Abgekürztes Verfahren	190
III. Rechtswidrigkeitszusammenhang bei unverschuldet nicht geltend gemachten Einwendungen	195
IV. Kenntnis der Behörde/rechtsmissbräuchliche Vollstreckung	196
V. Rechtswidrigkeitszusammenhang bei Grundrechtsbeeinträchtigung	200
VI. Rechtswidrigkeitszusammenhang bei geänderter höchstrichterlicher Rechtspre- chung	204
1. Rechtswidrigkeitszusammenhang?	204
2. Änderung der Rechtslage i.S.d. § 51 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG?	206
3. Anspruch auf Rücknahme des Verwaltungsaktes gemäß § 48 Abs. 1 VwVfG?	209
VII. Rechtswidrigkeitszusammenhang in einem nachfolgenden Amtshaftungspro- zess	210
VIII. Rechtswidrigkeitszusammenhang aufgrund Verstoßes gegen Gemeinschafts- recht	218
1. Die Ciola/Vorarlberg-Entscheidung des EuGH	219
a) Sachverhalt	219
b) Vorlagefragen und Urteil	219
2. Kritik	220
a) Bestandskraft betroffen	221
b) Geringer Begründungsaufwand	221
c) Besondere Begleitumstände	221
d) Sonderkonstellation aufgrund direkter Kollision?	222
e) Ergebnis	227

3. Alternative Rechtsschutzmöglichkeiten im Deutschen Recht	228
a) Anspruch auf Wiederaufgreifen des Verfahrens, § 51 VwVfG	228
b) Anspruch auf Rücknahme des Verwaltungsaktes, § 48 VwVfG	229
aa) Kühne-Heitz-Urteil	229
bb) Das Verfahren i-21 Germany/Arcor	231
cc) Kempster-Entscheidung des EuGH	232
dd) Ergebnis	232
c) Lösungsvorschlag von Weiß: Entsprechende europarechtliche Regelung	233
4. Abschließend: Vergleich mit der beihilferechtlichen Rechtsprechung des EuGH	234
5. Besonderheiten bei der sofortigen Vollziehung?	237
6. Ergebnis	238
 IX. Rechtswidrigkeitszusammenhang bei nachträglicher Änderung der Rechts- oder Sachlage und nachträglich entstandene Einwendung	238
1. Nachträgliche Änderung der Sach- und/oder Rechtslage, die der Grundver- fügung zu Grunde liegt	240
a) Einfluss auf die Rechtmäßigkeit und das Fortbestehen des Verwaltungs- aktes	240
b) Besonderheiten bei noch nicht vollzogenen Verwaltungsakten?	242
c) Rechtsschutzmöglichkeiten	243
aa) Vor Eintritt der Bestandskraft	243
bb) Geltendmachung gegenüber der Vollstreckungsmaßnahme nach Eintritt der Bestandskraft?	243
cc) Durchbrechung der Bestandskraft der Grundverfügung	246
(1) Antrag auf Wiederaufgreifen des Verfahrens gemäß § 51 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG	247
(2) Antrag auf Aufhebung gemäß §§ 48, 49 VwVfG	247
dd) Ergebnis: Rechtsschutzmöglichkeiten	251
d) Ergebnis: nachträgliche Änderung der Sach- und/oder Rechtslage	251
2. Erfüllung	251
a) Einfluss auf die Rechtmäßigkeit der Grundverfügung	251
b) Einfluss auf das Fortbestehen der Grundverfügung	252

c) Rechtsschutzmöglichkeiten	252
3. Unmöglichkeit	253
4. Erlass	254
5. Der Vergleichsvertrag mit der Verwaltung	254
6. Die Aussetzung der Vollstreckung und der Verzicht	254
7. Zwischenergebnis: Überwiegende Anzahl der Einwendungen beseitigt die Wirksamkeit der Grundverfügung ex-nunc	256
8. Über den Einzelakt hinausgehender Vollstreckungsschutz	256
a) Anwendung der Vollstreckungsgegenklage	258
b) Anfechtungsklage gegen die Grundverfügung oder Fortsetzungsfeststel- lungsklage	259
c) Verpflichtungsklage	259
aa) Verpflichtungsklage auf Aufhebung der Grundverfügung	259
bb) Verpflichtungsklage auf Erlass eines Verwaltungsaktes, der die Un- zulässigkeit der Vollstreckung feststellt	260
d) Vorbeugende Unterlassungsklage	262
e) Feststellungsklage	262
f) Ergebnis	265
G. Besonderheiten bei der Beitreibung	266
I. Auch hier: kein Rechtswidrigkeitszusammenhang	266
1. Grundsatz des § 256 AO	266
2. Rechtsschutz	267
II. Besonderheiten des Steuerrechts	268
III. Nachträgliche Einwendungen	268
H. Rechtswidrigkeitszusammenhang bei der Vollstreckung von Verwaltungsverträ- gen	270
I. Fazit	274

Literaturverzeichnis 277

Sachwortverzeichnis 299

A. Einleitung

I. Gegenstand der Untersuchung

Viele Fragen des Verwaltungsvollstreckungsrechts sind umfassend diskutiert worden und mittlerweile als geklärt anzusehen. Längst kann nicht mehr von einer „grauen Rechtsschutzzone“¹ im Bereich der Verwaltungsvollstreckung gesprochen werden.

Allerdings ist bis heute nicht abschließend geklärt, inwieweit die Rechtswidrigkeit der Grundverfügung Einfluss auf die Rechtmäßigkeit der Vollstreckungsmaßnahme hat. Insbesondere der Prüfungsumfang der Rechtmäßigkeitsprüfung von Vollstreckungsmaßnahmen bei der sofortigen Vollziehung wird immer noch kontrovers diskutiert.² Waldhoff sieht hierin „eine dogmatische Zentralfrage des Verwaltungsvollstreckungsrechts“³. Eng damit verbunden ist die Problematik der Kostentragung bei der Vollziehung eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes. Ebenso ungeklärt ist die Behandlung nachträglicher Sach- oder Rechtsänderungen in Bezug auf die Grundverfügung.⁴ Schlussendlich hat die Vollstreckung europarechtswidriger Verwaltungsakte neue Probleme aufgeworfen.⁵

Alle diese offenen Fragen lassen sich letztlich auf ein Kernproblem reduzieren, nämlich inwieweit die eigentlich strikte Trennung zwischen materiellem Verwaltungsrecht und Verwaltungsvollstreckungsrecht ausnahmslos aufrechtzuerhalten ist. Weiß formulierte deswegen 2001 die Frage „Gibt es einen Rechtswidrigkeitszusammenhang in der Verwaltungsvollstreckung?“⁶. Dieser Frage soll mit der vorliegenden Arbeit nachgegangen werden.

Ausgangspunkt der Überlegungen muss hierbei der scheinbar allgemein anerkannte Grundsatz sein, die Vollstreckung sei unabhängig vom materiellen Recht, in

¹ Rupp, JZ 1965, 370, 370.

² Vgl. nur in jüngerer Zeit: Enders, NVwZ 2000, 1232, 1232 ff.; Geier, BayVBl. 2004, 389, 389 ff.; Glaab, S. 418 ff.; Götz, POR, § 13 Rn. 8 f.; Horn, JURA 2004, 447, 449; Knemeyer, Rn. 358; Neumann, juris Praxisreport-BVerwG 25/2008 Anm. 2; Poscher, VerwArch 89 (1998), 111, 111 ff.; Sattler, FS Götz, S. 405, 405 ff.; Waldhoff, S. 13 ff., 57 ff.; Waldhoff, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Bd. III, § 46 Rn. 166 ff.; Wehser, VR 2001, 340, 341; Weiß, DÖV 2001, 275, 275 ff.; Wetzel, S. 16 ff.

³ Waldhoff, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Bd. III, § 46 Rn. 120.

⁴ Siehe unten Kapitel F. IX.

⁵ Siehe unten Kapitel F. VIII.

⁶ Weiß, DÖV 2001, 275, 275 ff.

concreto, die Rechtmäßigkeit beziehungsweise Rechtswidrigkeit des zu vollstreckenden Verwaltungsaktes sei für seine Vollstreckung unerheblich. Begründet wird dieser Grundsatz vor allem mit dem Gedanken der Rechtssicherheit.⁷ Die genaue Herleitung dieses Trennungsgrundsatzes gilt es jedoch zu erarbeiten.

Von diesem Grundsatz der Trennung zwischen materiellem Recht und Vollstreckungsrecht werden jedoch Ausnahmen diskutiert. Insbesondere bei der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 VwGO, aber auch bei der Frage der Kostentragung oder der nachträglichen Rechts- oder Sachänderung wird eine Durchbrechung des Trennungsgrundsatzes erwogen.

Ausgangspunkt für diese Durchbrechungen des Grundsatzes sind letztlich immer Aspekte der materiellen Gerechtigkeit. Daher ist die Frage nach einem Rechtswidrigkeitszusammenhang immer auch eine solche im Spannungsfeld zwischen Rechtssicherheit und materieller Gerechtigkeit. Dieses Spannungsverhältnis in verschiedenen Konstellationen zu durchleuchten ist ebenfalls Ansinnen der vorliegenden Arbeit. Dabei ist vor allem aufzuzeigen, welchem Grundsatz jeweils von Verfassung wegen Vorrang einzuräumen ist und inwieweit andere verfassungs- und verwaltungsrechtliche Vorgaben den aufgezeigten Konflikt beeinflussen.

Im Rahmen der Arbeit wird dabei vertieft auf die Bindungswirkung von Verwaltungsakten eingegangen, die, wie sich zeigen wird, dogmatische Grundlage für die Trennung zwischen materiellem Verwaltungsrecht und Verwaltungsvollstreckungsrecht ist. Bei der Behandlung des sofortigen Vollzugs wird daher auch die Erledigung von Verwaltungsakten mit ihrem Einfluss auf die Bindungswirkung untersucht.

II. Gang der Darstellung

Nach terminologischen Klarstellungen und einer Darlegung der Grundlagen des Verwaltungsvollstreckungsrechts (B.) soll ein erster Schwerpunkt der Arbeit darauf liegen, den strikten Trennungsgrundsatz zwischen materiellem Verwaltungsrecht und dem Verwaltungsvollstreckungsrecht zu untersuchen (D.). Hierbei sollen insbesondere die verfassungsrechtlichen Grundlagen dieses Grundsatzes aufgezeigt werden, die sich letztlich in der Lehre von der Bestandskraft von Verwaltungsakten manifestiert haben.

In einem weiteren Schritt gilt es, die Ausnahmen von diesem Grundsatz darzustellen, die als unproblematisch gelten (E.). Es soll dabei aufgezeigt werden, wie sich diese Ausnahmen in die strikte Trennung zwischen materiellem Verwaltungsrecht und Verwaltungsvollstreckungsrecht einordnen lassen.

⁷ Vgl. *Baring*, NJW 1952, 1074, 1074 Fn. 6; *Haueisen*, NJW 1956, 1457, 1460; *Horn*, JURA 2004, 447, 452; *Lemke*, S. 155; *Pietzner*, VerwArch 84 (1993), 261, 267; *Poscher*, VerwArch 89 (1998), 111, 121; *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, Rn. 502 h; *Wegmann*, BayVBl. 1985, 417, 417 ff.; *Weiß*, DÖV 2001, 275, 280; *Wetzel*, S. 17.

Danach sollen die Fallgruppen untersucht werden, in denen eine Durchbrechung des Trennungsgrundsatzes bis heute ungeklärt ist (F.). Dabei sind vor allem drei Problemfälle relevant. Zum einen ist die Frage nach einem Rechtswidrigkeitszusammenhang bei der sofortigen Vollziehung (F. I.) auch heute noch ungelöst. Daneben ist zu prüfen, inwieweit die Ablehnung eines Rechtswidrigkeitszusammenhangs unter dem Einfluss des Europarechts aufrecht gehalten werden kann (F. VIII.). Ebenfalls ungeklärt ist die Frage, inwieweit sich aus einer nachträglichen Änderung der Sach- oder Rechtslage ein Rechtswidrigkeitszusammenhang ergeben kann (F. IX.).

Da es sich vor allem um ein Problem des Verwaltungszwangs handelt, soll dieser in den Vordergrund der Betrachtungen gestellt werden. Auf die Besonderheiten der Beitreibung wird am Ende der Arbeit eingegangen. Im Vordergrund der Untersuchung steht die Lage nach dem Bundesrecht⁸. Auf landesrechtliche Besonderheiten wird an den entsprechenden Stellen hingewiesen.

III. Entwicklung in Rechtsprechung und Literatur – Forschungsstand⁹

Eine erste umfassende Darlegung zum Verwaltungsvollstreckungsrecht verfasste Anschütz im Jahr 1893¹⁰. Neben der Darstellung verschiedener Rechtsquellen und terminologischen Klarstellungen zeichnete er vor allem die historische Entwicklung des Verwaltungsvollstreckungsrechts nach. Weiterhin gelang ihm ein erster systematischer Überblick zum Verwaltungsvollstreckungsrecht. Insbesondere zur Frage, ob die Anordnungsbefugnis der Behörde auch die Vollstreckungsbefugnis umfasse, äußerte sich Anschütz ausführlich. Mit der Frage nach einem Rechtswidrigkeitszusammenhang hingegen setzte er sich nicht ausdrücklich auseinander. Einzelne Aussagen lassen sich jedoch für die vorliegende Streitfrage verwerten.

Nachfolgend ist die 1923 erschienene Dissertation Brunners¹¹ hervorzuheben, der eine grundlegende rechtsvergleichende Untersuchung zum Verwaltungszwang in der Schweiz, Deutschland und Frankreich vorlegte.

Bis zum Inkrafttreten des VwVG lassen sich danach kaum Beiträge finden. Lediglich Riewald nimmt in zwei Aufsätzen aus den Jahren 1932 und 1933¹² einen Rechtswidrigkeitszusammenhang unter Hinweis auf das Fehlen eines den zivil-

⁸ Zitierungen nach dem VwVG meinen daher das Bundesrecht.

⁹ Vgl. hierzu auch die Übersicht bei *Pietzcker*, FS Schenke, S. 1045, 1046 ff.

¹⁰ *Anschütz*, VerwArch 1 (1893), 389, 389 ff.

¹¹ *Brunner*, S. 5 ff.

¹² *Riewald*, JW 1932, 3225, 3225 ff.; *Riewald*, JW 1933, 1924, 1924 ff.