

Schriften zum Prozessrecht

Band 328

Justitias stumpfes Schwert?

**Wege zu einer effektive(re)n verwaltungsgerichtlichen
Vollstreckung von Handlungspflichten gegen den Staat**

Von

Christian Michael Müller



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTIAN MICHAEL MÜLLER

Justitias stumpfes Schwert?

Schriften zum Prozessrecht

Band 328

Justitias stumpfes Schwert?

Wege zu einer effektive(re)n verwaltungsgerichtlichen
Vollstreckung von Handlungspflichten gegen den Staat

Von

Christian Michael Müller



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
hat diese Arbeit im Jahre 2026 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
© 2026 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: rdz IMA GmbH, Bonn
Druck: Prime Rate Zrt., Budapest, Ungarn

ISSN 0582-0219
ISBN 978-3-428-19877-1 (Print)
ISBN 978-3-428-59877-9 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	15
I. Forschungsfrage	18
II. Methodik	20
1. Dogmatisch-hermeneutische Auslegung	20
2. Funktionale Rechtsvergleichung	22
3. Ökonomische Analyse des Rechts	25
III. Gang der Untersuchung	31
B. „Toxische“ Verfahren der jüngeren Vergangenheit	33
I. Kongresshalle am Alexanderplatz	34
1. Verfahrensgang	34
2. Implikationen für die Durchsetzung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen	35
II. Stadthalle Wetzlar	36
1. Verfahrensgang	37
2. Politische Nachwirkungen	38
3. Implikationen für die Durchsetzung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen	39
III. Sami A.	42
1. Verfahrensgang	43
2. Implikationen für die Durchsetzung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen	45
IV. Luftreinhaltepläne für Stuttgart und München	48
1. Rechtliche Grundlagen	48
2. Verfahrensgang in Stuttgart	52
3. Verfahrensgang in München	54
4. Europäisches Nachspiel	58
5. Implikationen für die Durchsetzung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen	58
V. Zugang zu Natrium-Pentobarbital	62
1. Rechtliche Grundlagen	62
2. Verfahrensgang	64
3. Politische Nachwirkungen	66
4. Implikationen für die Durchsetzung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen	69
VI. Fazit zu den „toxischen“ Verfahren der jüngeren Vergangenheit	71

C. Gegenwärtiger Rechtsrahmen für eine Vollstreckung gegen den Staat	75
I. Grundgesetzliche Vorgaben	75
1. Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 GG)	76
a) Staatstheoretische und historische Grundlagen	77
b) Grundgesetzliche Ausgestaltung	79
c) Zwischenfazit zur Gewaltenteilung	85
2. Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG)	86
a) Staatstheoretische und historische Grundlagen	87
b) Grundgesetzliche Ausgestaltung	89
c) Zwischenfazit zum Rechtsstaatsprinzip	95
3. Effektiver Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG)	96
a) Staatstheoretische und historische Grundlagen	97
b) Grundgesetzliche Ausgestaltung	99
c) Exkurs: Effektiver Rechtsschutz im Rahmen der altruistischen Verbands- klage	105
d) Zwischenfazit zum effektiven Rechtsschutz	108
4. Fazit zu den grundgesetzlichen Vorgaben	108
II. Unionsrechtliche Vorgaben	109
1. Anwendungsbereich und Auslegungsregeln	111
2. Rechtsstaatlichkeit (Art. 2 EUV)	117
3. Unionstreue (Art. 4 Abs. 3 EUV)	121
4. Wirksamer Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV und Art. 47 Abs. 1 GRCh)	125
5. Recht auf eine gute Verwaltung (Art. 41 GRCh)	131
6. Fazit zu den unionsrechtlichen Vorgaben	133
III. Einfachgesetzliche Vorgaben	136
1. Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland mit besonderem Schwerpunkt auf der verwaltungsgerichtlichen Zwangsvollstreckung	136
a) Entwicklung einer eigenständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit	137
b) Herausbildung einer (akzeptierten) Zwangsvollstreckung gegen den Staat	140
c) Entstehungsgeschichte des § 172 VwGO im Speziellen	144
d) Überblick über das aktuelle verwaltungsgerichtliche Zwangsvollstre- ckungssystem	154
2. Heutige Problemfelder der verwaltungsgerichtlichen Zwangsvollstreckung gegen den Staat	164
a) Auf Rechtsfolgenreise	165
aa) Sperrwirkung des § 172 VwGO gegenüber zivilprozessualen Durch- setzungsmaßnahmen	165
bb) Das Zwangsgeld nach § 172 VwGO und § 167 Abs. 1 S. 1 VwGO	
i. V. m. § 888 ZPO	170
(1) Empfänger des Zwangsgelds	171

(2) Adressat des Zwangsgelds	177
(3) Modalitäten des Zwangsgelds	184
(4) Zwischenfazit zum Zwangsgeld	191
cc) Die Zwangshaft nach § 167 Abs. 1 S. 1 VwGO i. V. m. § 888 ZPO ...	192
(1) Kein genereller Ausschluss der Zwangshaft gegen Amtsträger ...	192
(2) Bestehen einer in ihrer Anwendung voraussehbaren Rechtsgrund- lage	196
(3) Verhältnismäßigkeit der Freiheitsentziehung	203
(4) Zwischenfazit zur Zwangshaft	205
b) Auf Tatbestandsebene	206
aa) Analoge Anwendung des § 172 VwGO auf allgemeine Leistungsurteile	207
bb) Analoge Anwendung des § 172 VwGO auf Beschlüsse nach § 113 Abs. 3 S. 2 VwGO und Urteile nach § 113 Abs. 4 VwGO	217
cc) Analoge Anwendung des § 172 VwGO auf Beschlüsse nach § 80 Abs. 5 S. 3 und § 80a Abs. 3 S. 1 VwGO	219
dd) Analoge Anwendung des § 172 VwGO auf außergerichtliche Voll- streckungstitel	221
ee) Teleologische Reduktion des § 172 VwGO bei Folgenbeseitigungs- urteilen und einstweiligen Anordnungen	222
3. Fazit zu den einfachgesetzlichen Vorgaben	224
D. Rechtsvergleichende Betrachtungen	226
I. Frankreich	228
1. Verwaltungsrechtsschutzsystem im Überblick	229
a) Herausbildung einer unabhängigen <i>juridiction administrative</i>	230
b) Verfahrensarten und gerichtliche Befugnisse	234
2. Verwaltungsgerichtliche Vollstreckung staatlicher Handlungspflichten	241
a) Der lange Weg zur <i>astreinte</i> und <i>injonction</i> gegen die Verwaltung	242
b) Die Regelungen des heutigen Code de justice administrative	248
c) Disziplinarische Konsequenzen und „weiche“ Umsetzungsfaktoren	256
3. Übertragbarkeit auf das deutsche Rechtssystem	260
II. Spanien	266
1. Verwaltungsrechtsschutzsystem im Überblick	267
a) Herausbildung des <i>orden contencioso-administrativo</i> innerhalb einer un- abhängigen Justiz	267
b) Verfahrensarten und gerichtliche Befugnisse	270
2. Verwaltungsgerichtliche Vollstreckung staatlicher Handlungspflichten	276
a) Die klaren Vorgaben der Constitución Española	278
b) Die Regelungen der heutigen Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa	281
c) Strafrechtliche und disziplinarische Konsequenzen sowie „weiche“ Um- setzungsfaktoren	298

3. Übertragbarkeit auf das deutsche Rechtssystem	302
III. Großbritannien (insbesondere England)	308
1. „Verwaltungs-“Rechtsschutzsystem im Überblick	309
a) Die <i>public law remedies</i>	313
b) Die <i>ordinary private law remedies</i> und ihr Verhältnis zur <i>judicial review</i>	314
c) Die <i>statutory appeals</i> und das neue <i>tribunal</i> -System	320
2. „Verwaltungs-“gerichtliche Vollstreckung staatlicher Handlungspflichten ...	323
a) Einsatz des <i>contempt of court</i> als Vollstreckungsinstrument	324
b) Durchsetzung von Urteilen gegen die Krone	332
c) „Weiche“ Umsetzungsfaktoren	334
3. Übertragbarkeit auf das deutsche Rechtssystem	336
IV. Fazit zu den rechtsvergleichenden Betrachtungen	341
E. Mögliche Lösungswege	344
I. Handlungsoptionen <i>de lege lata</i>	344
1. Rückgriff auf informelle Mittel	344
a) Einschaltung höherrangiger Stellen	345
aa) Rechtsaufsichtsbehörden	345
bb) Volksvertretungen	347
cc) Oberste Landes- oder Bundesgerichte	349
dd) Zwischenfazit zur Einschaltung höherrangiger Stellen	350
b) Gerichtliche Öffentlichkeitsarbeit	350
2. Staatshaftung sowie disziplinar- und strafrechtliche Sanktionen	355
a) Schadensersatzansprüche aus Staatshaftung	355
b) Disziplinar- und strafrechtliche Sanktionen	357
c) Zwischenfazit zur Staatshaftung sowie den disziplinar- und strafrechtlichen Sanktionen	359
3. Selbstermächtigung der Verwaltungsgerichte durch extensive Auslegung ...	360
II. Handlungsoptionen <i>de lege ferenda</i>	364
1. Abschaffung des § 172 VwGO	365
2. Reformen im Strafrecht	368
3. Umfassende Novellierung des § 172 VwGO	373
4. Legislative Reformbemühungen der jüngsten Vergangenheit	380
F. Ergebnis und Ausblick	390
I. Zusammenfassung in zehn Abschnitten	390
1. Evidenzbasierte Arbeitshypothese	390
2. Methodik und Gang der Untersuchung	391
3. Vorgaben höherrangiger Normen	391
4. Tatbestand des § 172 VwGO	392
5. Rechtsfolgen nach der <i>lex lata</i>	392

6. Rechtsvergleichende Betrachtung Frankreichs	393
7. Rechtsvergleichende Betrachtung Spaniens	394
8. Rechtsvergleichende Betrachtung Großbritanniens (insbesondere Englands)	395
9. Handlungsoptionen <i>de lege lata</i>	395
10. Handlungsoptionen <i>de lege ferenda</i>	396
II. Fünf Thesen zu § 172 VwGO	397
III. Ausblick	398
 Literaturverzeichnis	 401
Stichwortverzeichnis	447

A. Einleitung*

Ein Bundespräsident hält über das Jahr verteilt viele Reden. Daher ist es nicht weiter verwunderlich, wenn nicht alle davon so nachhaltig in die Geschichte eingehen wie etwa die berühmte „Ruck-Rede“¹ Roman Herzogs. Dennoch verdient eine Passage aus einer bislang relativ unbeachtet gebliebenen Rede² des aktuellen Bundespräsidenten Frank-Walter Steinmeier größere Aufmerksamkeit. Steinmeier spricht dort eine deutliche Warnung aus: „Wir sollten aufmerken, wenn sich die Exekutive über eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hinwegsetzt; wenn Verwaltungsgerichte ausgebremst und vor vollendete Tatsachen gestellt werden, bevor sie entscheiden können; wenn Gerichte laut über die Anwendung von Zwangsmitteln gegenüber Behörden zur Durchsetzung ihrer Entscheidungen nachdenken müssen [...]“.“

Der Bundespräsident spielt hier auf drei Verfahren aus 2018³ an. Zunächst verweigerte im März die Stadt Wetzlar entgegen einer einstweiligen Anordnung des Bundesverfassungsgerichts⁴ der NPD den Zutritt zur dortigen Stadthalle. Im Juli wurde ein unter dem Namen Sami A. bekannt gewordener Asylbewerber nach Tunesien abgeschoben, obwohl das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen dies tags zuvor noch untersagt hatte.⁵ Gegen Ende des Jahres eskalierte schließlich ein Rechtsstreit um den Luftreinhalteplan für München derart, dass der dort ansässige Verwaltungsgeschichtshof dem Europäischen Gerichtshof die Frage vorlegte, ob er berechtigt

* Soweit nicht selbst abweichend definiert, wird wegen der verwendeten Abkürzungen auf *Böttcher*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache verwiesen.

Auch wenn zur besseren Lesbarkeit im nachstehenden Text regelmäßig das generische Maskulinum gebraucht wird, meinen ämter- und personenbezogene Bezeichnungen stets alle Geschlechter.

¹ *Herzog*, Aufbruch ins 21. Jahrhundert, Berliner Rede im Hotel Adlon vom 26.04.1997, online verfügbar unter https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Roman-Herzog/Reden/1997/04/19970426_Rede.

² *Steinmeier*, Festakt „100 Jahre Finanzgerichtsbarkeit in Deutschland“, Rede am Bundesfinanzhof in München vom 01.10.2018, online verfügbar unter <https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2018/10/181001-Finanzgerichtsbarkeit>.

³ Siehe ausführlich zu diesen Verfahren sogleich in den Abschnitten B.II. bis IV. (S. 36 ff.).

⁴ *BVerfG*, einstweilige Anordnung vom 24.03.2018, Az.: 1 BvQ 18/18 (= NVwZ 2018, S. 819).

⁵ Mit Beschluss vom 12.07.2018, Az.: 7a L 1200/18.A.

sei, bayerische Amtsträger in Haft zu nehmen, um diese zur Urteilsbefolgung anzuhalten.⁶

Mit Blick auf diese Vorfälle schlussfolgert Klaus Rennert in seiner Funktion als ehemaliger Präsident des höchsten deutschen Verwaltungsgerichts, etwas konsterniert: „Sie [die Verwaltungsgerichte, Anm. d. Verf.] sind gegenüber der Verwaltung eigentlich machtlos. [...] Die dritte Staats-,Gewalt‘ mag im Zivil- und im Strafrecht – gegenüber dem Bürger – das Schwert führen [...]; im Verwaltungsrecht – gegenüber der anderen Staatsgewalt der Exekutive – führt sie nur das Wort, das Argument.“⁷ Noch schärfer äußert sich die Vorsitzende Richterin am Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht Christine Nordmann im Namen der Neuen Richtervereinigung: „Wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass der Rechtsstaat auf einen derartigen exekutiven Ungehorsam gegenwärtig keine ernstzunehmende Antwort hat. Den Verwaltungsgerichten fehlen wirksame rechtliche Instrumente, um eine effektive Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen gegenüber Behörden zu ermöglichen.“⁸

Doch ist es um die Durchsetzung von Entscheidungen deutscher Verwaltungsgerichte gegen die Exekutive wirklich so schlecht bestellt, wie die zitierten Würdenträger aus Politik und Justiz glauben machen? Verfügen die erkennenden Richter tatsächlich über keinerlei wirksame Mittel, um sich gegenüber widerspenstigen staatlichen Behörden nachdrücklich Gehör zu verschaffen? Die Spurensuche hierzu muss logischerweise bei den Normen beginnen, die die verwaltungsgerichtliche Zwangsvollstreckung regeln:

„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 fruchtlosem Fristablauf festsetzen und von Amts wegen vollstrecken. Das Zwangsgeld kann wiederholt angedroht, festgesetzt und vollstreckt werden.“

So lautet § 172 VwGO, der seit Inkrafttreten der VwGO am 01.04.1960 im Wesentlichen unverändert geblieben ist.⁹ Er sieht als einziges Druckmittel gegen

⁶ Siehe *VGH München*, Beschluss vom 09.11.2018, Az.: 22 C 18.1718 (= ZUR 2019, S. 108–115).

⁷ *Rennert*, Verwaltungsrecht: Kann die Justiz den Staat zwingen?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.07.2019, online verfügbar unter <https://www.faz.net/-gq7-9p576>; *Rennert*, Verwaltung, Verwaltungsgerichtsbarkeit und Gewaltenteilung, Vortrag vor der Universität Budapest vom 12.10.2018, online verfügbar unter https://www.bverwg.de/medien/pdf/rede_20181012.pdf, S. 19.

⁸ *Neue Richtervereinigung*, Ratloser Rechtsstaat?, Pressemitteilung vom 16.07.2019, online verfügbar unter <https://www.neuerichter.de/ratloser-rechtsstaat>.

⁹ Lediglich die Maximalhöhe des möglichen Zwangsgeldes wurde durch Art. 1 Nr. 25 des Gesetzes zur Bereinigung des Rechtsmittelrechts im Verwaltungsprozess (RmBereinVpG) vom 20.12.2001 (BGBl. 2001, Teil I, Nr. 75, S. 3987–3991) mit Wirkung zum 01.01.2002 von ursprünglich 2.000 DM auf 10.000 Euro angehoben.

säumige Behörden ein Zwangsgeld bis zu einem Maximalbetrag von 10.000 Euro vor. Diese Summe nimmt sich in einem Land mit der Wirtschaftskraft der Bundesrepublik, deren Haushalt jährlich mehrere hundert Milliarden umfasst,¹⁰ geradezu lachhaft aus. Nichtsdestoweniger passt sie ins gesetzgeberische Konzept, war die Legislative doch fest davon überzeugt, dass die Exekutive als „Ehrenmann“¹¹ auch ohne symbolischen Druck seitens der Judikative deren Urteile stets getreu befolgen würde. Ohnehin war die Schaffung des § 172 VwGO bereits ein gewagter Vorstoß. Denn erst damit wurde für den Prozess gegen die staatliche Verwaltung Gesetz, was bislang nur im zivilprozessualen Streit unter Bürgern – dafür dort schon lange¹² galt: Kommt der zur Vornahme einer Handlung verurteilte Beklagte seiner Pflicht nicht nach, kann dessen Willen durch gerichtliche Zwangsinstrumente gebeugt werden. Folgerichtig erklärt § 167 Abs. 1 S. 1 VwGO als Auffangnorm die Regelungen der zivilprozessualen Zwangsvollstreckung subsidiär für anwendbar:

„Soweit sich aus diesem Gesetz nichts anderes ergibt, gilt für die Vollstreckung das Achte Buch der Zivilprozeßordnung entsprechend.“

Da die ZPO dem Rechtsanwender sowohl mehr als auch deutlich flexiblere und schneidigere Zwangsmittel an die Hand gibt als die VwGO, birgt die Frage einigen Zündstoff, wann genau sich aus letzterer „nichts anderes ergibt“. Bislang sehen sich die Verwaltungsgerichte meist daran gehindert, über § 167 Abs. 1 S. 1 VwGO auf die Regelungen der ZPO zurückzugreifen, sofern der Anwendungsbereich des § 172 VwGO eröffnet sein könnte. Infolgedessen beschränken sie ihr Vollstreckungsinstrumentarium auf ein Zwangsgeld, das letztlich von einer öffentlichen Hand an eine andere zu leisten ist und dadurch kaum Beugewirkung entfalten kann. Jörg Berkemann, ehemaliger Richter am Bundesverwaltungsgericht und Honorarprofessor in Hamburg, kommt vor diesem Hintergrund zu dem vernichtenden Urteil: „§ 172 hat sich als machtlos gezeigt.“¹³ Staatliche Behörden spielen daher mit dem Feuer, wenn sie durch ihre zuletzt gezeigte Verweigerungshaltung riskieren, dass

¹⁰ Aktuelle Kennzahlen zum gegenwärtigen wie vergangenen Bundeshaushalten können auf dem interaktiven Internetportal des Bundesfinanzministeriums unter <https://www.bundeshaushalt.de> eingesehen werden.

¹¹ Die „Ehrenmanntheorie“, welche später in den Abschnitten C.III.1.b) (S. 141) und C.III.2.a)aa) (S. 166) nochmals kurz angeschnitten werden soll, wird für gewöhnlich nur im Zusammenhang mit der durch § 43 Abs. 2 S. 1 VwGO angeordneten Subsidiarität der Feststellungsklage erörtert und hat für das verwaltungsprozessuale Vollstreckungsrecht keine große Bedeutung erlangt.

¹² Schon § 774 Abs. 1 der Urfassung der „Civilprozeßordnung“ vom 30.01.1877 (RGBl. 1877, Nr. 6, S. 83–243) sah vor: „Kann eine Handlung durch einen Dritten nicht vorgenommen werden, so ist, wenn sie ausschließlich von dem Willen des Schuldners abhängt, auf Antrag von dem Prozeßgericht erster Instanz zu erkennen, daß der Schuldner zur Vornahme der Handlung durch Geldstrafen bis zum Gesamtbetrage von fünfzehnhundert Mark oder durch Haft anzuhalten sei.“ Der Wortlaut des heutigen § 888 Abs. 1 S. 1 ZPO ist noch immer nahezu identisch.

¹³ Berkemann, in: DÖV 2019, S. 761 (764). Dieser Einschätzung schließen sich *Goldhammer/Lorenz*, in: NVwZ 2025, S. 33 (38) vollumfänglich an.

Verwaltungsgerichte das im Gesetz angelegte und bislang stets so verstandene Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen § 172 und § 167 Abs. 1 S. 1 VwGO neu interpretieren oder gar der Gesetzgeber die bestehenden Regelungen überdenkt. Denn auch und gerade letzterer muss ein wachsames Auge darauf haben, dass gesetzliche Vorgaben, zumal rechtskräftig ausgeurteilte, nicht straflos durch die Exekutive unterlaufen werden können, welche eigentlich mit der Vollziehung der geltenden Gesetze betraut ist. Denn eines haben, um es erneut mit den Worten Berkemanns zu sagen, die eingangs angesprochenen Verfahren wie durch ein Brennglas gezeigt: „Die Fragestellung ist längst nicht mehr nur eine akademische.“¹⁴

I. Forschungsfrage

Im Anschluss an die vorstehenden Zitate und die einleitenden Überlegungen kann folgende Arbeitshypothese als Ausgangspunkt für diese Untersuchung formuliert werden: Die Durchsetzung rechtskräftig festgestellter, behördlicher Handlungspflichten nach dem öffentlichen Recht ist in ihrer momentanen gesetzlichen Ausgestaltung und ihrer Handhabung durch die Verwaltungsgerichte defizitär und gelingt beileibe nicht immer, ganz besonders nicht in neuralgischen Konfliktsituationen. Sofern sich diese Annahme empirisch und dogmatisch bestätigen lässt, muss sich diese Arbeit daher von der zentralen Forschungsfrage leiten lassen, wie „Justitias stumpfes Schwert“ geschärft werden kann, um eine effektive(re)¹⁵ verwaltungsgerichtliche Vollstreckung von Handlungspflichten gegen den Staat zu gewährleisten. Dabei können mehrere Wege zum Ziel führen. Denn je eher bereits die erkennenden Gerichte die *in praxi* virulent gewordenen Unzulänglichkeiten im Rahmen der dogmatisch-hermeneutischen Auslegung der *lex lata* auflösen können, desto geringer ist das Bedürfnis für ein Einschreiten des Gesetzgebers, dessen Ermessensspielraum freilich stets durch die zwingenden Vorgaben des Grundgesetzes eingeengt bleibt.

Zur näheren Abgrenzung des Forschungsgegenstands sollen Handlungspflichten in einem untechnischen Sinn verstanden werden und dementsprechend sowohl den

¹⁴ Berkemann, in: DÖV 2019, S. 761 (770). Ganz ähnlich sieht auch Klinger, in: EurUP 2020, S. 202 eine „mittlerweile nicht unerhebliche praktische Relevanz dieser Fragestellung“.

¹⁵ Im Gegensatz zur unter dem Titel „Exekutiver Ungehorsam und rechtsstaatliche Resilienz“ erschienenen Dissertation von Philipp Koepsell, der auf S. 128 ff. von einem normativen Effektivitätsverständnis ausgeht und auf dieser Basis einen gelungenen dreistufigen Effektivitätstest zur Bewertung vorhandener Instrumente rechtsstaatlicher Resilienz entwickelt, soll hier auf eine Definition der Effektivität verzichtet werden, um die Untersuchung möglichst ergebnisoffen zu halten. Zu verstehen ist „Effektivität“ daher im klassischen Wortsinn (vgl. nur den Eintrag im Online-Duden unter <https://www.duden.de/rechtschreibung/Effektivitaet>) als Wirksamkeit zur Erreichung eines festgelegten Ziels, d. h. vorliegend zur faktischen Realisierung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen. Von vornherein aus der Betrachtung auszuklammern sind indes solche Maßnahmen, die – obschon grundsätzlich wirkungsvoll – in einem Rechtsstaat keinesfalls angewandt werden dürfen.

Anspruch auf ein Realhandeln als auch auf eine spezifisch hoheitliche Tätigkeit wie den Erlass eines Verwaltungsakts erfassen. Der Fokus liegt dabei klar auf solchen Ansprüchen, die sich auf ein unvertretbares staatliches Tun richten. Denn sie können einzig mittels indirekt wirkender Beugemaßnahmen vollstreckt werden, sodass ihre Durchsetzung oft in besonderem Maße konfliktbehaftet ist. Um die Bearbeitung kompakt zu halten, werden indessen staatliche Geldleistungspflichten ausgeklammert, deren Erfüllung ohnehin nicht ausschließlich vom Willen des Schuldners abhängig ist. Aus ähnlichen Erwägungen werden auch sonstige vertretbare Handlungspflichten, bei denen eine Substitution des Schuldners zulässig ist, nur am Rande angeschnitten. Denn die diesbezüglichen Normen¹⁶ werfen kaum rechtliche Probleme auf und sind in der Praxis – soweit ersichtlich – bislang noch nicht gegenüber einer Behörde oder einem Amtsträger zur Anwendung gelangt. Schließlich sind Handlungs- von Unterlassungspflichten abzugrenzen. Letztere sollen nicht mehr als nötig thematisiert werden, zumal die zugehörigen Vollstreckungsinstrumente, nämlich Ordnungsgeld und Ordnungshaft, teilweise eine andere Funktion verfolgen als das einzig von § 172 VwGO in Bezug genommene Zwangsgeld sowie die Zwangshaft.

Ferner sind mit dem Begriff des auf Beklagten- bzw. Vollstreckungsschuldnerseite stehenden Staates vorrangig die staatlichen Behörden als Teil der Exekutive gemeint, die in letzter Konsequenz der demokratisch gewählten, durch Berufspolitikern formierten Regierung verantwortlich sind. Die Vollstreckung von Urteilen gegenüber Privatpersonen ist daher nicht zu behandeln. Im Übrigen sind Gegenstand der folgenden Abhandlung ausschließlich Entscheidungen von Verwaltungsgerichten, d. h. von mit unabhängigen Richtern im Sinne des Art. 97 GG besetzten Spruchkörpern über Streitigkeiten, für die der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist. Verwaltungsinterne Überprüfungsverfahren, insbesondere das sogenannte Vorverfahren, sind davon nicht umfasst. Gleiches gilt für die Durchsetzung verfassungsgerichtlicher Urteile,¹⁷ da diesen nach § 31 Abs. 1 BVerfGG eine über die Parteien des Rechtsstreits hinausreichende Bindungswirkung zukommt. Schließlich wird auf das Phänomen der Nichtanwendungserlasse¹⁸ lediglich im Rahmen eines knappen Exkurses eingegangen. Denn im Gegensatz zur verfahrensübergreifenden Problemstellung bei Nichtanwendungserlassen soll in dieser Arbeit hauptsächlich die (mangelnde) Umsetzung im konkret ausgeurteilten Einzelfall untersucht werden.

¹⁶ Namentlich die §§ 883 bis 887 und 894 bis 897 ZPO.

¹⁷ Die Art und Weise der Vollstreckung bundesverfassungsgerichtlicher Entscheidungen liegt gem. § 35 BVerfGG vollständig im Ermessen der Karlsruher Richter. Siehe im Detail zu dieser Thematik die Dissertation von *Schröder*, Das Durchsetzungsverfahren des Bundesverfassungsgerichts sowie überblicksartig *Waldhoff*, in: *Holterhus/Michl* (Hrsg.), *Die schwache Gewalt?*, S. 53 (56 ff.).

¹⁸ Nichtanwendungserlasse kommen bislang hauptsächlich im Steuerrecht vor und bestehen in der Anweisung einer oberen Behörde (in der Regel des Bundesfinanzministeriums) an nachgeordnete Behörden (üblicherweise die Finanzämter), eine bestimmte Rechtsprechungslinie (meist die des Bundesfinanzhofs) nicht über den konkret entschiedenen Einzelfall hinaus anzuwenden. Ihre (verfassungs-)rechtliche Zulässigkeit ist stark umstritten.