

**RECHTSSCHUTZ
GEGEN MASS-
NAHMEN
IN DER
VERWALTUNGS-
VOLLSTRECKUNG**

von

VRVG PROF. ROLAND KINTZ

Oktober 2024

INHALTSVERZEICHNIS

A. Begriff und Rechtsgrundlagen der Verwaltungsvollstreckung	3
B. Die Vollstreckung von Verwaltungsakten	4
I. Die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen im Überblick	4
II. Gegenstand der Vollstreckung	5
1. Die vollstreckungsfähigen Verwaltungsakte	5
2. Wirksamkeit der Grundverfügung	6
3. Sonderfall: Die Vollstreckung aus öffentlich-rechtlichen Verträgen	7
III. Die Vollstreckbarkeit des Verwaltungsakts	8
IV. Das Vorliegen von Vollstreckungshindernissen	9
C. Die Verwaltungsvollstreckung nach dem LVwVG	10
I. Anwendungsbereich des LVwVG	10
II. Allgemeines zur Vollstreckung von Verwaltungsakten	11
III. Überblick über die Arten der Vollstreckung	13
IV. Die Vollstreckung von Verwaltungsakten, mit denen eine Geldleistung gefordert wird (§§ 19-60 LVwVG)	13
V. Die Vollstreckung von Verwaltungsakten, mit denen eine Handlung, Duldung oder Unterlassung gefordert wird (§§ 61 - 67 LVwVG)	16
1. Die Zwangsmittel im Überblick	16
2. Die Androhung der Zwangsmittel (§ 66 LVwVG)	17
3. Die Ersatzvornahme (§ 63 LVwVG)	22
4. Das Zwangsgeld (§ 64 LVwVG)	34
5. Unmittelbarer Zwang (§ 65 LVwVG)	35
6. Die richtige Auswahl der Zwangsmittel	36
7. Verwaltungszwang ohne vorhergehenden VA (§ 61 Abs. 2 LVwVG)	37
8. Die Versiegelung der Baustelle (§ 80 Abs. 2 LBauO)	44
VI. Die Vollstreckung in sonstigen Fällen	45
1. Die Vollstreckung wegen privatrechtlicher Geldforderungen (§§ 71-74 LVwVG)	45
2. Die Vollstreckung aus Urkunden über Ansprüche des öffentlichen Rechts (§§ 68 - 70)	46
D. Die Verwaltungsvollstreckung nach dem VwVG	46
E. Die Vollstreckung nach der VwGO	48
F. Rechtsschutz in der Verwaltungsvollstreckung	49
I. Rechtsschutz gegen die Grundverfügung	49
1. Hauptsacheverfahren	49
2. Vorläufiges Rechtsschutzverfahren	49

II. Rechtsschutz gegen Vollstreckungsmaßnahmen	50
1. Rechtsbehelfe gegen Vollstreckungsmaßnahmen	50
2. Fehlende aufschiebende Wirkung der Rechtsbehelfe	51
III. Nachträgliche Einwendungen gegen die Vollstreckung aus bestandkräftigen Verwaltungsakten	53
IV. Einwendungen gegen rechtskräftige gerichtliche Entscheidungen	56

A. Begriff und Rechtsgrundlagen der Verwaltungsvollstreckung

Das **Verwaltungsvollstreckungsrecht**, das als **Teil des Verwaltungsverfahrensrechts** zum allgemeinen Verwaltungsrecht gehört, wird von Referendarinnen und Referendaren oft stiefmütterlich behandelt. Die Gründe dafür sind vielfach: Diese Rechtsmaterie ist besonders durch die Einhaltung bestimmter Formalien geprägt, die Regelung der Zwangsvollstreckung ist nach den Vollstreckungstiteln, -organen und -arten in verschiedenen Gesetzen geregelt, deren Verhältnis untereinander und die Abgrenzung zwischen verschiedenen Vorschriften in ein und demselben Gesetz ist besonders schwierig. Trotzdem ist das Verwaltungsvollstreckungsrecht praxis- und examensrelevant.¹ Die Grundzüge sollten daher jedem Referendar geläufig sein.

Der Begriff der Verwaltungsvollstreckung erfasst allein die zwangsweise Durchsetzung eines vom Bürger nicht freiwillig erfüllten, grundsätzlich durch Verwaltungsakt festgesetzten öffentlich-rechtlichen Anspruchs des Staates.² Sie erfolgt in einem besonderen Verwaltungsverfahren, das sich in der Regel an ein Ausgangs- oder Widerspruchsverfahren anschließt. Die Vollstreckung dient dem Zweck, den Willen des Pflichtigen zu brechen. Die Verwaltungsvollstreckung unterscheidet sich von der Vollstreckung privatrechtlicher Ansprüche entscheidend dadurch, dass Verwaltungsbehörden die von ihnen erlassenen Verwaltungsakte selbst zwangsweise durchsetzen können, ohne zuvor einen gerichtlichen Titel, der die Voraussetzungen der §§ 704 oder 794 ZPO erfüllt, erwirkt zu haben. Die Behörde schafft sich durch den Verwaltungsakt ihren Titel selbst (**Privileg der Selbsttitulierung**) und vollstreckt ihn auch selbst (**Privileg der Selbstvollstreckung**).³ Eine gerichtliche Kontrolle findet erst im Nachhinein und nur dann statt, wenn der betroffene Bürger die fraglichen Vollstreckungsmaßnahmen mit Rechtsbehelfen angreift. Die Vollzugsbehörde führt die Verwaltungsvollstreckung grundsätzlich nach pflichtgemäßem Ermessen durch.⁴ Vollstreckbar sind öffentlich-rechtliche Handlungs-, Duldungs- und Unterlassungspflichten.

Die Vollstreckung von gerichtlichen Urteilen und Beschlüssen erfolgt nach den speziellen Vorschriften der §§ 169 - 172 VwGO; ansonsten gelten über § 167 VwGO die Vollstreckungsvorschriften der ZPO. Die Vollstreckung nach der VwGO fällt nicht unter den Begriff der Verwaltungsvollstreckung in dem oben genannten Sinne.

Rechtsgrundlagen für die zwangsweise Durchsetzung von Verwaltungsakten finden sich u.a. in folgenden Gesetzen:

¹ Vgl. auch die Abhandlung von Pracht zum baden-württembergischen Verwaltungsvollstreckungsrecht in den VBIBW 2024, 88.

² Vgl. Werner, JA 2000, 902; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 25.04.2001 - 7 B 10264/01.OVG -.

³ Brühl, JuS 1997, 926.

⁴ BVerwG, NVwZ 1990, 663.

1. Verwaltungsvollstreckungsgesetz des Bundes - VwVG -

Dieses regelt gemäß dessen § 1 Abs. 1 die Vollstreckung der öffentlich-rechtlichen Geldforderungen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts. In den §§ 6 - 18 VwVG ist die Zulässigkeit des Verwaltungszwangs zur Erzwingung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen geregelt.

2. Verwaltungsvollstreckungsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz - LVwVG -

Dieses Gesetz gilt vorbehaltlich spezieller Regelungen (s. § 1 Abs. 3 LVwVG) für die Vollstreckung von Verwaltungsakten durch Landesbehörden, Kommunen und juristische Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen.

3. Polizei - und Ordnungsbehördengesetz - POG -

Das POG hat für die Vollstreckung nur eine untergeordnete Bedeutung, nämlich für die Anwendung unmittelbaren Zwangs (s. §§ 57 ff. POG).

4. Fachgesetze, die Sonderregelungen zur Vollstreckung enthalten

Die darin getroffenen Sonderregelungen gehen den allgemeinen Regeln des Verwaltungszwangs vor. Ein Beispiel hierfür ist die Abschiebung sowie die **Androhung der Abschiebung** nach § 59 AufenthG bzw. § 34 AsylG.

Regeln die einschlägigen Bundesgesetze den **Verwaltungszwang nicht abschließend** (z.B. das Waffengesetz), darf dieser **ergänzend nach landesrechtlichen Vorschriften** angewendet werden.⁵ So wird eine **Gewerbeuntersagungsverfügung** nach § 35 Abs. 1 GewO ausschließlich und uneingeschränkt nach den landesrechtlichen Regelungen über die Verwaltungsvollstreckung vollstreckt. Im **Gaststättenrecht** genügt der **Widerruf der Gaststättenerlaubnis** nicht, um im Falle der unberechtigten Weiterführung des Betriebs Zwangsmaßnahmen einzusetzen. Zur Anwendung von Zwangsmitteln bedarf es vielmehr einer Betriebsuntersagung (**Schließungsverfügung**) nach § 31 GastG i.V.m. § 15 Abs. 2 GewO, die im Ermessen der Behörde steht.⁶

In landesrechtlichen Fachgesetzen finden sich auch Sonderregelungen über den Verwaltungszwang. Ein Beispiel ist die **Versiegelung der Baustelle** und Sicherstellung von Gerätschaften etc. nach § 80 Abs. 2 LBauO. Hierbei handelt es sich um einen spezialgesetzlich geregelten Fall der Anwendung unmittelbaren Zwangs.⁷ Die genannte Vorschrift enthält eine abschließende Regelung, so dass andere Zwangsmittel nicht in Betracht kommen.

B. Die Vollstreckung von Verwaltungsakten

I. Die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen im Überblick

Bei jeder Verwaltungsvollstreckung müssen unabhängig von der Art der Vollstreckung zunächst die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen vorliegen. Diese sind folgende:

⁵ S. z.B. VG Freiburg, Beschluss vom 02.06.2008 - 1 K 590/08 -, juris zur Sicherstellung einer Waffe.

⁶ OVG Rheinland-Pfalz, NVwZ-RR 1997,223.

⁷ S. z.B. OVG Mecklenburg-Vorpommern, NVwZ 1996, 488.

- 1) **Vollstreckungsfähiger Titel**
 - a) **Vorliegen eines Verwaltungsakts (sog. Grundverfügung)**
 - **Vollstreckungsfähiger Inhalt**
 - **Wirksamkeit des Titels (keine Nichtigkeit)**
 - b) **Sonderfall: Vollstreckung aus subordinationsrechtlichen Verträgen unter den besonderen Voraussetzungen des § 61 VwVfG**
- 2) **Vollstreckbarkeit des Verwaltungsakts**
- 3) **Fehlen von Vollstreckungshindernissen**

II. Gegenstand der Vollstreckung

Gegenstand der Verwaltungsvollstreckung sind gebietende oder verbietende belastende **Verwaltungsakte** (sog. Verfügungen), nicht dagegen sog. gestaltende Verwaltungsakte (beamtenrechtliche Ernennung, Widmung, Einbürgerung) oder feststellende Verwaltungsakte (Erteilung oder Versagung einer Erlaubnis), da diese einer Vollstreckung nicht zugänglich sind.

Auch vorbereitende Maßnahmen wie die Anforderung eines medizinisch-psychologischen Gutachtens zur Überprüfung der Fahreignung⁸ können nicht mit Zwangsmitteln durchgesetzt werden. Die Verwaltungsvollstreckung betrifft ferner die Vollstreckung aus **öffentlich-rechtlichen Verträgen**.

1. Die vollstreckungsfähigen Verwaltungsakte

Vollstreckungsfähige Verfügungen lassen sich unterteilen in

- **Leistungsbescheide** und
- **sonstige Verfügungen, die auf ein Handeln, Dulden oder Unterlassen gerichtet sind.**

Vollstreckungsfähig sind neben Leistungsbescheiden Verfügungen, die den Betroffenen zu einem Handeln, Dulden oder Unterlassen verpflichten oder zur Erfüllung einer entsprechenden, unmittelbar kraft Gesetzes bestehenden Pflicht anhalten (z.B. bauordnungsrechtliche Beseitigungsanordnung). Eine Vollstreckung kommt in diesen Fällen allerdings nur in Betracht, wenn nicht nur das Ziel, sondern auch die von dem Pflichtigen zu ergreifenden Maßnahmen eindeutig bestimmt sind mit der Folge, dass ihre Erfüllung überwacht werden kann.

⁸ S. BVerwGE 34, 248.

2. Wirksamkeit der Grundverfügung

Die **Rechtmäßigkeit der Vollstreckungshandlung** hängt nach der *hM*⁹ **nicht** von der **Rechtmäßigkeit der Grundverfügung**, sondern allein von deren **Wirksamkeit und Vollstreckbarkeit ab**. Dagegen bleibt die Rechtswidrigkeit der Grundverfügung für die Vollstreckung **grundsätzlich** ohne Bedeutung. Zur Begründung führt die *hM* neben der Bindungswirkung rechtswidriger Verwaltungsakte die Präklusionsvorschrift des § 16 Abs. 2 LVwVG an, nach der Einwendungen gegen eine unanfechtbare Grundverfügung im Vollstreckungsverfahren weitgehend ausgeschlossen sind, was eine Differenzierung zwischen Vollstreckungstitel und Vollstreckungsmaßnahme bedingt. Das *BVerfG*¹⁰ hat in einem Fall, in dem es um die Verfassungsmäßigkeit eines Wasserwerfereinsatzes nach Auflösung einer Versammlung ging, hierzu ausgeführt, der Grund dafür, dass es bei der Durchsetzung der Auflösungsverfügung nicht auf deren Rechtmäßigkeit ankomme, liege in der Situationsgebundenheit der Entscheidung, deren Vollzug nicht bis zur verbindlichen oder auch nur vorläufigen Klärung der Rechtsfrage aufgeschoben werden könne. Nach dieser Auffassung ist die Rechtmäßigkeit der Grundverfügung **im Vollstreckungsverfahren** nicht mehr zu prüfen. Nach einer *Mindermeinung*¹¹ führt die Rechtswidrigkeit der Grundverfügung zur Rechtswidrigkeit der Vollstreckung insgesamt.

Da § 2 LVwVG nur die Vollstreckung eines im Sinne **inhaltlich hinreichender Bestimmtheit** vollstreckungsfähigen Verwaltungsakts als Grundlage der Verwaltungsvollstreckung ermöglicht, gilt etwas anderes, wenn die inhaltliche Unbestimmtheit der Grundverfügung eine zu ihrer Durchsetzung ergehende Vollstreckungsmaßnahme „**infiziert**“.¹² Ist ein Verwaltungsakt wegen inhaltlicher Unbestimmtheit nicht vollstreckungsfähig, schließt dieser Mangel daher Maßnahmen in der Verwaltungsvollstreckung auch bei Unanfechtbarkeit der Grundverfügung aus. Denn die für Einleitung und Durchführung der Verwaltungsvollstreckung erforderliche konkrete Feststellung, dass der Pflichtige seine Verpflichtung aus dem Verwaltungsakt noch nicht erfüllt hat, ist nur bei einem inhaltlich hinreichend bestimmten Verwaltungsakt möglich.

Unionsrechtliche Vorschriften stehen dem nicht entgegen. Das Unionsrecht enthält keine speziellen Vorgaben für die Ausgestaltung des nationalen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, wenn sich jemand auf die Unionsrechtswidrigkeit eines nationalen Verwaltungsaktes beruft. Vielmehr ist es Sache der Mitgliedstaaten, die Verfahrensmodalitäten für Klagen zu regeln, die dem Bürger eine Prüfung der Vereinbarkeit nationalen Rechts mit dem Unionsrecht ermöglichen. Es muss lediglich nach dem System der nationalen Rechtsordnung einen Rechtsbehelf geben, mit dem wenigstens inzident die Wahrung der Rechte gewährleistet werden kann, die dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsen.¹³

Hieraus folgt: **Im isolierten Verfahren auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen eine Zwangsmittelandrohung/eine Zwangsgeldfestsetzung bleibt die Rechtmäßigkeit sowohl der bestandskräftigen als auch der sofort vollziehbaren Grundver-**

⁹ BVerfG, NVwZ 1999, 290, 292; BVerwG, NVwZ 2005, 819 und NVwZ 2009, 122; OVG Rheinland-Pfalz, NVwZ-RR 2009, 746 und Beschluss vom 28.04.2016 - 1 A 11146/15.OVG -; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 08.08.2023 - 7 B 661/23 -, juris.

¹⁰ BVerfG, NVwZ 1999, 290.

¹¹ Wüstenbecker, JA 1987 Ü 39; zum Teil (Schoch, JuS 1995, 309) wird auch die Auffassung vertreten, die Rechtmäßigkeit des zu vollstreckenden Grundverwaltungsaktes sei zumindest dann in Vollstreckungsverfahren zu überprüfen, wenn der Grundverwaltungsakt - wie hier - noch nicht bestandskräftig oder rechtskräftig geworden ist, andernfalls würde die Behörde ein Unrecht (Erlass eines rechtswidrigen Grundverwaltungsaktes) dadurch vertiefen, dass sie auch noch Vollstreckungsmaßnahmen ergreife.

¹² OVG Niedersachsen, Beschluss vom 27.01.2022 - 14 ME 55/22 -, juris; VGH Baden-Württemberg, NVwZ-RR 2013, 451; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 16.01.1998 - 10 B 3029/97 -, juris.

¹³ OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 06.05.2014 - 13 A 3004/11 -, juris.

fügung außer Betracht.¹⁴ Es können lediglich Mängel, die die Vollstreckungsakte selbst aufweisen, geltend gemacht werden. Wird dagegen der mit einer Zwangsmittelandrohung verbundene Grundverwaltungsakt (s. § 66 Abs. 2 LVwVG, § 13 Abs. 2 VwVG), der gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO für sofort vollziehbar erklärt worden ist, angefochten, muss im gerichtlichen Eilverfahren selbstverständlich auch die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Grundverfügung geprüft werden, da (auch) diese und nicht nur die Zwangsmittelandrohung Streitgegenstand ist.¹⁵

Beachten Sie aber: Für den an die Vollstreckung anknüpfenden Kostenerstattungsanspruch folgt, dass erst die (unanfechtbare) Aufhebung des Grundverwaltungsakts als rechtswidrig im Widerspruchs- oder Klageverfahren zur Rechtswidrigkeit der Vollstreckungsmaßnahme selbst und in Konsequenz dessen zum Entfallen des Kostenerstattungsanspruchs führen kann.¹⁶

Nach *hM*¹⁷ ist die **fortdauernde Wirksamkeit der Grundverfügung als Titel Voraussetzung für alle weiteren Maßnahmen des Verwaltungszwangs und insbesondere für die Kostenanforderung einer durchgeführten Ersatzvornahme**. Daher verneint diese Auffassung das Vorliegen einer Erledigung mit der Begründung, zur Vermeidung von Rechtsnachteilen müsse die Möglichkeit der rückwirkenden Aufhebung der Grundverfügung auch nach deren Vollzug fortbestehen, eine Erledigung könne also nicht angenommen werden. Nach der *Gegenmeinung*¹⁸ erledigt sich der Verwaltungsakt mit Wegfall der Beschwer, die sich ausschließlich auf den Regelungsgehalt des angefochtenen Verwaltungsakts beziehe, ungeachtet einer drohenden oder verbleibenden Kostenlast. Ebenso erledigten sich mit der Sachentscheidung voll akzessorische Nebenentscheidungen wie die Zwangsmittelandrohung.

3. Sonderfall: Die Vollstreckung aus öffentlich-rechtlichen Verträgen

Ausnahmsweise setzt die Verwaltungsvollstreckung keinen Verwaltungsakt als Grundverfügung voraus. Nach **§ 61 Abs. 1 Satz 1 VwVfG** kann sich jeder Vertragsschließende der **sofortigen Vollstreckung aus einem öffentlich-rechtlichen Vertrag** im Sinne des § 54 Satz 2 VwVfG (subordinationsrechtlicher Vertrag) unterwerfen. Die Vollstreckung richtet sich gemäß § 61 Abs. 2 Satz 1 VwVfG nach dem VwVG, wenn Vertragsschließender eine Behörde im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG ist. Betreibt eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts oder eine nichtrechtsfähige Vereinigung die Vollstreckung wegen einer Geldforderung, so ist § 170 Abs. 1 bis 3 VwGO entsprechend anzuwenden (§ 61 Abs. 2 Satz 2 VwVfG). Richtet sich die Vollstreckung wegen der Erzwingung einer Handlung, Duldung oder Unterlassung gegen eine Behörde im oben genannten Sinne, so findet § 172 VwGO entsprechend Anwendung (§ 61 Abs. 2 Satz 3 VwVfG). § 61 VwVfG gilt mit Ausnahme von Abs. 2 Satz 1 gemäß **§ 1 Abs. 1 LVwVfG** auch für die Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts. § 61 Abs. 2 Satz 1 VwVfG ist deswegen nicht anwendbar, weil der rheinland-pfälzische Gesetzgeber in **§ 68 Abs. 1 Nr. 2 LVwVG** eine eigenständige Regelung getroffen hat, d.h. es gelten die Bestimmungen des LVwVG.

Der öffentlich-rechtliche Vertrag ist nicht schon als solcher Vollstreckungstitel im Sinne der VwGO, sondern erhält diese Eigenschaft erst dadurch, dass sich die Vertragsschließenden durch vertragliche Vereinbarung schriftlich (s. §§ 57 VwVfG) der sofortigen Vollstreckung unterwer-

¹⁴ Vgl. z.B. OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 04.01.2021 – 2 M 74/20 –, juris; Sächs. OVG, Beschluss vom 25.09.2009 - 1 A 614/08 -, juris; Wetzel, Rechtsschutz in der Verwaltungsvollstreckung, 2009, Seite 35.

¹⁵ Zu dem Ganzen s. auch Werner, JA 2000, 902, 906.

¹⁶ VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 08.01.2008 - 10 S 2350/07 -, juris.

¹⁷ BVerwG, NVwZ 2009, 122; OVG Weimar, DVBl 2013, 1055; Enders, NVwZ 2009, 958.

¹⁸ VGH Baden-Württemberg, NVwZ 1994, 1130; Bausch, NVwZ 2006, 158, 159; BayVGH, NVwZ 2000, 450.

fen. Die Verpflichtung muss ausdrücklich und eindeutig erklärt werden und kann auch auf einzelne vertragliche Verpflichtungen beschränkt werden.

III. Die Vollstreckbarkeit des Verwaltungsakts

§ 2 LVwVG (s. auch § 6 VwVG) regelt als zentrale Norm die Vollstreckbarkeit von Verwaltungsakten. Belastende Verwaltungsakte sind danach vollstreckbar,

- wenn sie unanfechtbar sind,
- wenn der Rechtsbehelf keine aufschiebende Wirkung hat oder
- wenn ihre sofortige Vollziehung besonders angeordnet ist (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO).

Dem Inhalt dieser Vorschriften liegt der Gedanke zugrunde, dass möglichst keine vollendeten Tatsachen geschaffen werden sollen, bevor endgültig feststeht, dass es bei dem Grundverwaltungsakt bleibt. Ausnahmen sind nur in dringenden Fällen vorgesehen. Nicht nur Ge- und Verbotserfügungen müssen vollziehbar sein, sondern auch Duldungsgebote und zwar auch, wenn sie sich gegen Dritte richten.

Unanfechtbarkeit setzt den Ablauf der Rechtsbehelfsfristen nach § 58 VwGO bzw. die Erschöpfung des Rechtsweges voraus. Vor seiner Bestandskraft kann der Verwaltungsakt nur vollstreckt werden, wenn ein Rechtsbehelf nach § 80 Abs. 2 VwGO keine aufschiebende Wirkung hat. Von Gesetzes wegen sofort vollziehbar ist der Verwaltungsakt in den in § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 - 3 VwGO genannten Fällen. Die aufschiebende Wirkung kann danach sowohl nach Bundesrecht als auch nach Landesrecht entfallen. Von besonderer Bedeutung ist § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 20 AGVwGO, worauf später noch im Einzelnen eingegangen wird.

Besondere vollstreckungsrechtliche Relevanz kommt dem § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO zu. Danach entfällt die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Klage bei öffentlichen Abgaben und Kosten. Unter „**öffentlichen Abgaben**“ sind alle nach festen Normen oder Sätzen bestimmten öffentlich-rechtlichen Geldleistungen zu verstehen, die dem Einzelnen von der öffentlichen Hand auferlegt werden und deren ausschließlicher, vornehmlicher oder neben anderen gleichrangiger Zweck die Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs ist. Sinn der Norm ist es, Störungen bei der Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs zu vermeiden. Bei der Anwendung des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO kommt es nicht auf die Rechtsgrundlage der Anforderung, sondern auf den Gegenstand der Anforderung an. Namentlich fallen darunter Steuern, Gebühren und Beiträge mit Finanzierungsfunktion, auf die der Abgabengläubiger verstärkt angewiesen ist. Hierzu zählen u.a.:

Mahngebühren¹⁹, Stundungszinsen²⁰ (§ 234 AO), Aussetzungszinsen²¹ (§ 237 AO). Ob die in der Praxis im Beitragsrecht häufig vorkommenden **Säumniszuschläge** (s. § 240 AO) ebenfalls unter § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO fallen, ist umstritten²². Nach der Rechtsprechung des *OVG Rheinland-Pfalz*²³ handelt es sich bei Säumniszuschlägen nicht um gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO sofort vollziehbare öffentliche Abgaben. Diese wiesen nicht – was für eine Qualifizie-

¹⁹ OVG Rheinland-Pfalz NVwZ 1987, 64.

²⁰ BayVGH NVwZ 1987, 63: „Stundungszinsen sind streng akzessorisch zur Abgabe und daher wie eine solche zu behandeln“.

²¹ Hess.VGH NVwZ-RR 1995, 235, VGH Baden-Württemberg VBIBW 1992, 470.

²² Zum Streitstand s. Kintz, Öffentliches Recht im Assessorexamen, 12. Auflage 2024, Rn. 483.

²³ NVwZ 1987, 64 und Urteil vom 20.05.2014 - 6 A 10080/14.OVG -; ebenso OVG Niedersachsen, Beschluss vom 13.10.2011 - 8 ME 173/11 -, juris; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 24.06.2011 - 3 M 488/10 -, juris.

zung als Abgabe im Sinne des § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ausreichen würde – als Nebenzweck eine Finanzierungsfunktion auf. Vielmehr stellen sie ein Druckmittel dar, das den rechtzeitigen Eingang von öffentlichen Abgaben sicherstellen solle, ohne dass sie der Abgeltung eines Aufwandes und damit einer unmittelbaren Bedarfsdeckung dienen sollten. Demgegenüber wird in jüngerer Zeit vermehrt die Auffassung vertreten, Säumniszuschläge auf rückständige Abgaben seien „öffentliche Abgaben“, weil ihnen neben ihrer Funktion als Druckmittel eigener Art auch eine Finanzierungsfunktion zukomme.²⁴

Abgaben ohne Finanzierungsfunktion, die nicht unter § 80 Abs.2 Satz 1 Nr.1 VwGO fallen, sind z.B. Geldleistungen zur Ablösung der Stellplatzpflicht.²⁵

Unter dem Begriff der „**öffentlichen Kosten**“ im Sinne des § 80 Abs.2 Satz 1 Nr. 1 VwGO versteht man alle in einem Verwaltungsverfahren einschließlich des Widerspruchsverfahrens für die öffentlich-rechtliche Tätigkeit der Behörde nach im Voraus festgesetzten Tarifen entstandenen Kosten, die sich in Gebühren und Auslagen unterteilen. Danach sind die **Kosten der unmittelbaren Ausführung** oder die (voraussichtlichen) **Kosten der Ersatzvornahme** nach *hM* keine Kosten im Sinne der genannten Norm.²⁶ Das *OVG Rheinland-Pfalz*²⁷ hat sich der *hM* in seinem Beschluss vom 28.07.1998 - 1 B 11553/98.OVG - u.a. mit der Begründung angeschlossen, die Gegenmeinung würde im Ergebnis darauf hinauslaufen, den Rechtsbehelfen gegen jedwede staatliche Geldanforderung die aufschiebende Wirkung zu versagen, soweit diese zumindest als Nebenzweck Finanzierungscharakter habe. Ferner sind die Kosten der unmittelbaren Ausführung oder die Kosten der Ersatzvornahme nach *hM*²⁸ auch keine Maßnahmen in der Verwaltungsvollstreckung, d.h. § 20 AGVwGO ist nicht anwendbar.

IV. Das Vorliegen von Vollstreckungshindernissen

Der Verwaltungszwang setzt weiter voraus, dass die zu erzwingende Handlung vom Willen des Pflichtigen abhängt; denn andernfalls wäre ein Versuch auf seinen Willen einzuwirken, sinnlos. Probleme treten im Rahmen der Vollstreckung immer dann auf, wenn der Pflichtige rechtlich oder tatsächlich auf die Mitwirkung eines Dritten angewiesen ist. In diesen Fällen gilt Folgendes:

Eine Grundverfügung z.B. in Form einer baurechtlichen Beseitigungsanordnung ist nicht deshalb rechtswidrig, weil ihrer Erfüllung private Rechte Dritter an der streitbefangenen Sache, etwa in Form des Miteigentums oder einer obligatorischen Berechtigung, entgegenstehen. Diese Drittrechte berühren allein die zwangsweise Durchsetzung der Verfügung und stellen ein gesetzliches Vollzugshindernis dar. Dieses kann nachträglich nur durch eine gegen den Dritten gerichtete vollziehbare Grundverfügung, z.B. eine Beseitigungs- oder bloße **Duldungsanordnung**, ausgeräumt werden.²⁹ Die Verlagerung des Problems der rechtlichen Unmöglichkeit in das Vollstreckungsrecht entbindet die zuständige Behörde beim Erlass des Grundverwaltungsakts von der

²⁴ OVG Bremen, KStZ 1993, 236; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 14.3.2011 - 9 S 50.10 -, juris.

²⁵ OVG Nordrhein-Westfalen, NVwZ 1987, 62.

²⁶ OVG Saarland, Beschluss vom 19.08.2024 – 2 B 21/24 –, juris; VGH Baden-Württemberg, NJW 2020, 701; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 28.05.2013 - 5 B 1476/12 -, juris; OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ-RR 2006, 376; Bay. VGH, NVwZ-RR 2009, 787; OVG Schleswig, NVwZ-RR 2001, 586. Zur Anforderung der voraussichtlichen Kosten einer angedrohten Ersatzvornahme s. auch VG Neustadt, Beschluss vom 11.03.2019 - 5 L 179/19.NW -.

²⁷ NVwZ-RR 1999, 27; s. auch VG Neustadt, Beschluss vom 16.01.2020 - 5 L 1367/19.NW -.

²⁸ OVG Rheinland-Pfalz, NVwZ-RR 1999, 27; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 03.08.2005 – 9 S 1.05 - ; Sächs. OVG, NVwZ-RR 2003, 475; VG Neustadt, Beschluss vom 13.10.2014 - 3 L 620/14.NW -; aA OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ-RR 2006, 376

²⁹ BVerwG E 40, 101 und NVwZ-RR 1999, 147 - ; Hess.VGH, DÖV 1996, 383.

unter Umständen schwierigen zivilrechtlichen Prüfung, wer außer dem unmittelbar in Anspruch Genommenen zu der störenden Sache noch in welcher Rechtsbeziehung steht und deshalb polizeilich mitverantwortlich sein könnte und in welchem zivilrechtlichen Verhältnis diese Personen zueinander stehen. Die Grundverfügung regelt nur das öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnis zwischen der Behörde und dem Adressaten des Verwaltungsakts und legt allein diesem eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung auf; sie ergeht daher „unbeschadet der privaten Rechte Dritter“.

Bestehende Vollstreckungshindernisse müssen jedoch mit Beginn der Vollstreckung ausgeräumt sein. Daher darf eine **Zwangsmittellandrohung** - hierbei handelt es sich bereits um eine Vollstreckungsmaßnahme - unabhängig davon, ob sie isoliert ergeht oder mit dem Grundverwaltungsakt verbunden wird, nach der Rechtsprechung des *OVG Rheinland-Pfalz*³⁰ erst dann ergehen, wenn **keine Vollstreckungshindernisse** eine Befolgung der behördlichen Anordnung unmöglich machen. Dies bedeutet, dass zum Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung betreffend die Zwangsmittellandrohung etwa eine sofort vollziehbare **Duldungsverfügung** gegenüber dem (Mit-)Eigentümer vorliegen muss.³¹ Die Duldungsverfügung hat eine **Doppelnatur**: Sie ist ein Gestaltungsakt, der zivilrechtliche Ansprüche des Duldungspflichtigen, die dem Vollzug entgegenstehen, ausschließt sowie zugleich eine vollstreckungsfähige Anordnung, durch die dem Duldungspflichtigen untersagt wird, den Vollzug zu behindern.³² Die Duldungsverfügung ermöglicht es also der Verwaltung, eine Ordnungsverfügung, die in Rechte Dritter eingreifen kann, im Wege der Verwaltungsvollstreckung durchzusetzen und dabei zugleich die Rechte des betroffenen Dritten zu berücksichtigen. Dem Adressaten der Duldung wird kraft öffentlichen Rechts die Pflicht auferlegt, die zwangsweise Durchsetzung des Gebots hinzunehmen.

Ausführlicher wird die **baurechtliche Duldungsverfügung** im Skript „**Bauordnungsrechtliche Grundverfügungen**“ abgehandelt.

C. Die Verwaltungsvollstreckung nach dem LVwVG

I. Anwendungsbereich des LVwVG

Das LVwVG gilt gemäß § 1 Abs. 1 LVwVG für die Vollstreckung von Verwaltungsakten, mit denen eine Geldleistung, eine sonstige Handlung oder eine Duldung oder eine Unterlassung gefordert wird. Nach Abs.2 gilt das Gesetz auch, soweit Bundesrecht die Länder ermächtigt zu bestimmen, dass die landesrechtlichen Vorschriften über die Verwaltungsvollstreckung anzuwenden sind. Das Recht, Verwaltungsakte zu vollstrecken, haben gemäß § 3 LVwVG das Land, die kommunalen Gebietskörperschaften und die sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen.

Der Geltungsbereich des Gesetzes ist gemäß § 1 Abs. 3 LVwVG nicht eröffnet, soweit die Vollstreckung durch Bundesrecht geregelt ist oder Rechtsvorschriften des Landes besondere Bestimmungen über die Vollstreckung enthalten. Hierzu zählen die Ausübung unmittelbaren Zwanges nach den §§ 57 f. POG oder die Versiegelung einer Baustelle nach § 80 Abs. 2 LBauO.

³⁰ S. NVwZ-RR 2010, 214; aA OVG Saarland, Urteil vom 15.06.1993 – 2 R 37/93 -, juris; BayVGH, NVwZ-RR 2002, 608, die auf den Beginn der Erfüllungsfrist abstellen.

³¹ Vgl. auch VG Trier, Urteil vom 20.10.1993 - 5 K 2440/92. TR -; OVG Niedersachsen BRS 44 Nr.208.

³² BayVGH, BayVBl 2002, 275; s. auch OVG Saarland, NVwZ-RR 2003, 337.

II. Allgemeines zur Vollstreckung von Verwaltungsakten

Bezüglich der allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen kann zunächst auf die Ausführungen oben unter B. Bezug genommen werden.

Nach **§ 3 LVwVG** haben das Land, die kommunalen Gebietskörperschaften und die sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, das Recht, Verwaltungsakte zu vollstrecken. § 3 LVwVG bestimmt lediglich den Träger des Vollstreckungsrechts, nicht aber, wer das Recht ausübt. Träger des Rechts ist die juristische Person, ausgeübt wird es von der nach **§ 4 Abs. 1 LVwVG** zuständigen **Vollstreckungsbehörde**. Diese leitet die Vollstreckung. Soweit nichts Abweichendes geregelt ist, ist gem. Abs. 2 der genannten Norm die Behörde Vollstreckungsbehörde, die den VA erlassen hat bzw. eine nachgeordnete Behörde, die allgemein oder im Einzelfall mit der Vollstreckung beauftragt wurde, notfalls im Wege der Vollstreckungshilfe (vgl. § 5 LVwVG). Nach § 4 Abs. 3 LVwVG führt der Vollstreckungsbeamte alle zur Vollstreckung von Verwaltungsakten, mit denen eine Geldleistung gefordert wird, notwendigen Vollstreckungshandlungen aus, soweit sie nicht der Vollstreckungsbehörde vorbehalten sind. Für die Beitreibung von Geldforderungen enthält **§ 19 LVwVG** eine den § 4 Abs. 2 Satz 1 LVwVG ergänzende Sondervorschrift. Danach werden die Befugnisse der Vollstreckungsbehörde grundsätzlich von der **Kasse** ausgeübt.³³

Die Vollstreckung richtet sich gegen den **Vollstreckungsschuldner**. Gemäß **§ 6 Abs. 1 LVwVG** ist Vollstreckungsschuldner derjenige, gegen den sich der Verwaltungsakt richtet (**Selbstschuldner**) bzw. nach Abs. 2 derjenige, der kraft Gesetzes für die Leistung des Vollstreckungsschuldners persönlich haftet (**Haftungsschuldner**). Ihm steht gem. Abs. 3 gleich, wer kraft Gesetzes zur Duldung der Vollstreckung verpflichtet ist (**Duldungsschuldner**). Gemäß Abs. 4 erfolgt die Vollstreckung in das Vermögen einer nicht rechtsfähigen Personenvereinigung, die als solche leistungspflichtig ist, aufgrund des gegen sie gerichteten Verwaltungsakts. Gegen andere als die in § 6 LVwVG genannten Personen darf die Vollstreckung nicht stattfinden.

Nach **§ 9 Abs. 1 LVwVG** können die Vollstreckungsbehörde und der Vollstreckungsbeamte die Wohn- und Geschäftsräume sowie die Behältnisse des Vollstreckungsschuldners durchsuchen, soweit es der Zweck der Vollstreckung erfordert; hierbei dürfen auch verschlossene Türen und Behältnisse geöffnet werden. Die Wohnung des Vollstreckungsschuldners darf ohne die Einwilligung des Gewahrsamsinhabers nach **Abs. 2 i.V.m. Art. 13 Abs. 2 GG**³⁴ nur auf **richterliche Anordnung** durchsucht werden; die Anordnung ist vorzuzeigen. Die Anordnung trifft grundsätzlich das **Verwaltungsgericht** (s. § 9 Abs. 2 Satz 2 LVwVG). Eine Durchsuchung ist nach § 9 Abs. 2 Satz 3 LVwVG ohne Anordnung zulässig, wenn die Einholung der Anordnung den Erfolg der Durchsuchung gefährden würde.

Der **Wohnungsbegriff** ist weit auszulegen; er umfasst auch Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume³⁵ und zwar auch solche von juristischen Personen des Privatrechts,³⁶ nicht aber solche von juristischen Personen des öffentlichen Rechts.³⁷ Zwar ist für eine Wohnung mehrerer Personen jeder Bewohner Träger des Grundrechts aus Art. 13 GG. Gleichwohl haben Personen, die Mitgewahrsam an der Wohnung des Vollstreckungsschuldners haben, die Durchsuchung zu dulden,

³³ Ausführlich hierzu Altmeyer/Lahm, Kommentar zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz Rheinland-Pfalz, 1958, § 19 Erl.I ff.

³⁴ Vgl. hierzu BVerfG NJW 1979, 1539; zu den Bestimmtheitsanforderungen an eine richterliche Durchsuchungsanordnung BVerfG, NJW 2000, 943.

³⁵ S. z.B. BVerfG, NJW 2011, 2275.

³⁶ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 27.05.1988 - 1 E 8/88 -.

³⁷ VG Frankfurt NVwZ 1998, 545: Art. 13 Abs. 2 GG gilt für eine juristische Person des öffentlichen Rechts nicht, da sie bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben nicht Grundrechtsträger mit subjektiv öffentlichen Rechten sein kann (s. auch BVerfGE 21, 370).

wenn der Vollstreckungsschuldner in die Durchsuchung einwilligt (§ 9 Abs. 3 Satz 1 LVwVG). Unbillige Härten gegenüber Mitgewahrsamsinhabern sind gemäß § 9 Abs. 3 Satz 2 LVwVG zu vermeiden.

Die **Voraussetzungen für die Erteilung einer Durchsuchungsanordnung** sind Folgende: Nach Überzeugung des Gerichts müssen die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen gegeben sein. Ferner muss die Vollstreckung mehrmals erfolglos versucht worden und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt sein. Die Anordnung kann, um die Gläubigerinteressen nicht zu gefährden, ohne Anhörung des Vollstreckungsschuldners ergehen und muss diesem auch nicht förmlich zugestellt werden.³⁸ Die Durchsuchungsanordnung gilt für den Vollstreckungsauftrag und ist in der Regel verbraucht, wenn der Vollstreckungsbeamte in die Wohnung gelangt ist und dort Gelegenheit zur Vollstreckung hatte, aber von einer Pfändung abgesehen hat.³⁹

Keiner Anordnung des Verwaltungsgerichts bedarf es in den Fällen, in denen die Vollstreckungsbehörde lediglich eine Ersatzvornahme durchführen will.

§ 14 LVwVG regelt die **Einstellung der Vollstreckung** und die **Aufhebung von Vollstreckungsmaßnahmen**. Nach Abs. 1 ist die Vollstreckung einzustellen oder zu beschränken, wenn (1.) der Verwaltungsakt aufgehoben wird, (2.) die Vollstreckung oder einzelne Vollstreckungsmaßnahmen für unzulässig erklärt werden, (3.) die Einstellung angeordnet wird und die hiermit etwa verbundenen Auflagen erfüllt sind, (4.) es offensichtlich ist, dass die Forderung gestundet oder sonst Aufschub gewährt ist oder (5.) eine Entscheidung nach § 24 LVwVG, d.h. die Gewährung von Vollstreckungsschutz, vorliegt. Gemäß § 14 Abs. 2 LVwVG sind in den Fällen des Abs. 1 Nr. 1 und 2 bereits getroffene Vollstreckungsmaßnahmen aufzuheben, sobald die Entscheidung unanfechtbar ist; Gleiches gilt im Falle des Abs. 1 Nr. 5, wenn die Entscheidung auf Aufhebung lautet. Die Vollstreckungsmaßnahmen sind ferner aufzuheben, wenn die Verpflichtung offensichtlich erloschen ist. Ein Vollstreckungshindernis, das einen Anspruch auf Einstellung der Vollstreckung vermittelt, kann auch durch öffentlich-rechtlichen Vertrag in Gestalt einer Musterprozessvereinbarung begründet werden⁴⁰. § 14 LVwVG wird ergänzt durch die Vorschrift des **§ 62 Abs. 4 LVwVG**. Danach dürfen Zwangsmittel nicht mehr angewendet werden, wenn die zu erzwingende Handlung vorgenommen worden ist oder feststeht, dass ihre Vornahme unmöglich geworden ist.

Ist die Vollstreckung bereits endgültig beendet, d.h. z.B. ein Zwangsgeld beigetrieben, kommt eine Aufhebung der Vollstreckung nicht mehr in Betracht. Dagegen ist mit der Festsetzung eines Zwangsgeldes die Vollstreckung der Grundverfügung noch nicht beendet, auch wenn das Vermögen des Vollstreckungsschuldners bereits in diesem Zeitpunkt durch die Zwangsgeldforderung belastet ist. Ist die Grundverfügung aufgehoben, so ist die zu deren Durchsetzung ergangene nicht bestandskräftige Zwangsgeldfestsetzung aufzuheben; damit wird zugleich der Beitreibung des Zwangsgeldes die Grundlage entzogen. Die Beitreibung eines Zwangsgeldes hat auch dann zu unterbleiben, wenn die gebotene Handlung im Wege der Ersatzvornahme durchgeführt worden ist.⁴¹

Nach **§ 24 Abs. 1 Satz 1 LVwVG** hat die Vollstreckungsbehörde auf Antrag eine Vollstreckungsmaßnahme ganz oder teilweise aufzuheben, zu untersagen oder die Vollstreckung auszusetzen, wenn die Maßnahme oder die Fortsetzung der Vollstreckung unter voller Würdigung der öffentlichen Belange wegen ganz besonderer Umstände eine solche Härte bedeutet, dass sie für den Vollstreckungsschuldner **unzumutbar** ist. Gemäß Abs. 2 hebt die Vollstreckungsbehörde ihre Entscheidung auf oder ändert sie, wenn dies mit Rücksicht auf eine Änderung der Sachlage geboten ist. Diese Regelung entspricht in ihrem Grundsatz der Härteklausel des § 765 a ZPO und

³⁸ OVG Hamburg, NJW 1995, 610, 611 m.w.N.

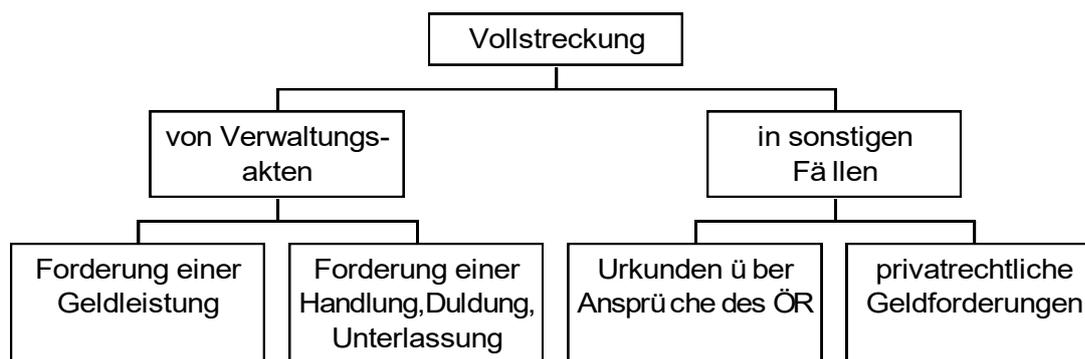
³⁹ Vgl. OVG Hamburg, NJW 1995, 610.

⁴⁰ S. hierzu VG Trier, Beschluss vom 16.07.1998 - 7 L 909/98.TR -.

⁴¹ OVG Schleswig, NVwZ-RR 1992, 517 m.w.N.

ist auf die Eigenart der Verwaltungsvollstreckung abgestimmt. Voraussetzung ist das Vorliegen von besonderen, mit den guten Sitten nicht zu vereinbarenden Umständen.⁴² Die Vollstreckungsbehörde muss dem Antrag des Vollstreckungsschuldners entsprechen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Bei Ablehnung des Antrags kann der Vollstreckungsschuldner Widerspruch und Verpflichtungsklage erheben.

III. Überblick über die Arten der Vollstreckung



IV. Die Vollstreckung von Verwaltungsakten, mit denen eine Geldleistung gefordert wird (§§ 19-60 LVwVG)

Gegenstand der Vollstreckung sind öffentlich-rechtliche Geldforderungen. Beispiele hierfür sind Steuer-, Beitrags- und Gebührenbescheide, Leistungsbescheide über öffentlich-rechtliche Schadensersatzansprüche sowie öffentlich-rechtliche Erstattungsansprüche der Verwaltung wie z.B. Zwangsgelder oder Kosten für die Durchführung der Ersatzvornahme.

Die Vollstreckung wird, soweit es um die Pfändung von Sachen, um die Versteigerung, den freihändigen Verkauf oder um die Wegnahme von Urkunden geht, durch den sog. **Vollstreckungsauftrag** (s. § 21 LVwVG) eingeleitet. Dabei handelt es sich nicht um einen Verwaltungsakt, sondern lediglich um einen behördeninternen Auftrag der beauftragenden Behörde an die Vollstreckungsbehörde. Der Vollstreckungsauftrag kann daher auch nicht im Wege der Anfechtungsklage angefochten werden.⁴³ Er ermächtigt den Vollstreckungsbeamten gegenüber dem Vollstreckungsschuldner und dritten Personen zur Vornahme der Vollstreckungshandlung. Er ist für die rechtmäßige Ausübung der Tätigkeit des Vollstreckungsbeamten unerlässlich und kann durch nichts anderes ersetzt werden.⁴⁴ Der Vollstreckungsauftrag ist gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 der **Landesverordnung zur Durchführung des LVwVG - LVwVG DVO** - schriftlich auszufertigen und zu unterschreiben. Nach Abs. 3 der genannten Vorschrift müssen aus dem Vollstreckungsauftrag ersichtlich sein: die Auftrag gebende Vollstreckungsbehörde, der Name des beauftragten Vollstreckungsbeamten, die beizutreibenden Forderungen nach Grund und Höhe unter Angabe des Gläubigers und des Vollstreckungsschuldners, im Falle der Vollstreckung in eine

⁴² Altmeyer/Lahm, a.a.O., § 24 Erl.I.

⁴³ Vgl. BVerwG, NJW 1961, 332

⁴⁴ Altmeyer / Lahm, a.a.O. § 21 Erl.II

bestimmte Vermögensmasse die Vermögensmasse, die zu treffende Vollstreckungsmaßnahme und der Zeitpunkt, von welchem ab die Vollstreckung erfolgen darf. Zuschläge, Zinsen, Kosten und andere Nebenforderungen, die zusammen mit der Hauptforderung beigetrieben werden, sind, soweit ihre Höhe bereits feststeht, besonders zu bezeichnen. Gemäß Abs. 4 soll der Vollstreckungsauftrag ferner den Hinweis enthalten, dass der Vollstreckungsbeamte berechtigt ist, Zahlungen und sonstige Leistungen des Vollstreckungsschuldners in Empfang zu nehmen und über das Empfangene wirksam zu quittieren.

Über die allgemeinen Anforderungen hinaus normiert § 22 LVwVG **besondere Voraussetzungen** für den Beginn der Vollstreckung. Diese sind folgende:

- **Fälligkeit** der Leistung (§ 22 Abs. 1 Nr. 1)
- **Ablauf einer Schonfrist von 1 Woche** seit Bekanntgabe des Verwaltungsakts oder, wenn die Leistung erst danach fällig wird, der Ablauf einer Frist von 1 Woche nach Eintritt der Fälligkeit (§ 22 Abs. 1 Nr. 2)
- **Mahnung** (§ 22 Abs. 2)

Fällig ist eine Geldleistung, wenn die Behörde ihre Erfüllung verlangen kann und der Schuldner seiner Verpflichtung nachkommen muss. Der Zeitpunkt der Fälligkeit richtet sich nach den im konkreten Einzelfall einschlägigen Normen des materiellen Rechts. So werden z.B. Kosten nach § 11 der Kostenordnung zum LVwVG - LVwVGKostO – mit ihrer Entstehung und nach § 17 LGebG mit der Bekanntgabe der Kostenentscheidung an den Kostenschuldner zur Zahlung fällig.

Die **Mahnung** weist auf die durch den Leistungsbescheid begründete Zahlungspflicht hin und beinhaltet die Aufforderung, innerhalb einer Frist der Verpflichtung zur Zahlung nachzukommen. Die Mahnung - im Übrigen kein Verwaltungsakt⁴⁵ - ist, wie die Formulierung des § 22 Abs. 2 LVwVG aufzeigt („soll“) keine zwingende Voraussetzung, d.h. die Wirksamkeit der Vollstreckungsmaßnahme wird durch ihre Nichtbeachtung nicht berührt. Da die Mahnung vor Beginn einer Vollstreckung erfolgen soll, ist sie keine Maßnahme der Vollstreckung, sondern Vollstreckungsvoraussetzung.⁴⁶ Die Bewirkung der Mahnung ist in § 5 LVwVGDVO näher geregelt. Gemäß § 2 Abs. 1 LVwVGKostO wird für die Mahnung eine Mahngebühr von mindestens 5 EUR erhoben (s. Anlage zu § 2 Abs. 1 LVwVGKostO).

Nach **§ 22 Abs. 3 Satz 1 LVwVG** können Zuschläge, Zinsen, Kosten und andere Nebenforderungen, auch wenn sie noch nicht durch Verwaltungsakt festgesetzt sind, zusammen mit der Hauptforderung beigetrieben werden, wenn in dem Verwaltungsakt über die Festsetzung der Hauptforderung oder bei deren Anmahnung dem Grunde nach darauf hingewiesen wurde. Fehlt es an einem solchen Hinweis in dem Leistungsbescheid, bedarf es also erst der Festsetzung der genannten Nebenforderungen.

Der Vollstreckung unterliegt grundsätzlich das gesamte Vermögen des Vollstreckungsschuldners, also das bewegliche und das unbewegliche Vermögen. Die Pfändungs- und Vollstreckungs-

⁴⁵ VG Neustadt, Beschluss vom 30.03.2011 – 4 L 227/11.NW -, juris.

⁴⁶ BVerwG, GewArch 1992, 342, 343

schutzvorschriften der §§ 811 Abs. 1, 811 a bis 813 und 813 b Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 bis 6 ZPO gelten jedoch auch für die Verwaltungsvollstreckung (§ 33 LVwVG).⁴⁷

Die **Vollstreckung in das bewegliche Vermögen** erfolgt durch **Pfändung** (§ 27 LVwVG) in Sachen (§§ 31 - 42 LVwVG) sowie Forderungen und andere Vermögensrechte (§§ 43 - 58 LVwVG). Durch die Pfändung erwirbt der Gläubiger ein Pfandrecht am gepfändeten Gegenstand (§ 28 Abs. 1 LVwVG). Die Sachpfändung wird grundsätzlich durch **Inbesitznahme** des Vollstreckungsbeamten vorgenommen (s. § 31 Abs. 1 LVwVG). Der Vollstreckungsbeamte hat dabei allein den Gewahrsam des Vollstreckungsschuldners zu berücksichtigen hat. Hierunter ist der unmittelbare tatsächliche Besitz im Sinne des BGB zu verstehen ohne Unterscheidung zwischen Eigen- und Fremdbesitz⁴⁸. Andere Sachen als Geld, Kostbarkeiten und Wertpapiere sind nach § 31 Abs. 2 Satz 1 LVwVG im Gewahrsam des Schuldners zu belassen, wenn die Befriedigung des Gläubigers hierdurch nicht gefährdet wird.⁴⁹ Die Pfändung wird dann durch Anlegung von Pfandsiegeln oder in sonstiger Weise erkennbar gemacht (§ 31 Abs. 2 Satz 2 LVwVG).

Das öffentliche Versteigerungsverfahren, in dem das die gepfändete Sache verwertet wird, richtet sich gemäß § 36 LVwVG nach den Regelungen des BGB und der ZPO.

Die **Vollstreckung in Forderungen und andere Vermögensrechte** erfolgt durch **Pfändungs- und Überweisungsverfügung** (§§ 43, 48 LVwVG). Die Pfändung wird dadurch vorgenommen, dass die Vollstreckungsbehörde dem Drittschuldner schriftlich verbietet, an den Schuldner zu leisten, und dem Schuldner gebietet, sich jeder Verfügung über die Forderung, insbesondere ihrer Einziehung zu enthalten (§ 43 Abs. 1 LVwVG). In der Pfändungsverfügung ist für die beizutreibenden Geldbeträge der Schuldgrund anzugeben (§ 43 Abs. 3 Satz 1 LVwVG). Die zu vollstreckende Forderung muss exakt bezeichnet werden. Dabei ist es nicht ausreichend, wenn das Rechtsverhältnis, aus dem eine Zahlungspflicht hergeleitet wird, angegeben ist. Vielmehr ist es erforderlich, exakt den Leistungsbescheid zu bezeichnen, der als Verwaltungsakt die Zahlungspflicht verbindlich regelt.⁵⁰ Die Pfändung ist bewirkt, wenn die Verfügung dem Drittschuldner zugestellt ist (§ 43 Abs. 2 LVwVG). Diesem obliegen nach § 52 LVwVG bestimmte Erklärungs-pflichten.

Die **Vollstreckung in das unbewegliche Vermögen** erfasst Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte wie Erbbaurechte und Wohnungseigentum. Sie erfolgt gemäß § 59 Abs. 1 Satz 1 LVwVG nach den Vorschriften für die gerichtliche Zwangsvollstreckung. Die Vollstreckungsbehörde hat danach die Wahl zwischen der Eintragung einer Zwangshypothek, der Zwangsversteigerung und der Zwangsverwaltung. Allerdings ist die Immobiliervollstreckung aufgrund der Bestimmung des § 59 Abs. 3 LVwVG gegenüber der Vollstreckung in Geldforderungen subsidiär.⁵¹ Die Vollstreckungsbehörde hat dem Vollstreckungsschuldner gemäß **§ 59 Abs. 2 LVwVG** unverzüglich mitzuteilen, dass sie die Vollstreckung in sein unbewegliches Vermögen beantragt habe. Die Mitteilung steht dabei einer im Verwaltungsvollstreckungsverfahren ergangenen Verfügung gleich und ist daher einer Anfechtung im Widerspruchsverfahren zugänglich.⁵² Nach § 59 Abs. 4 LVwVG unterliegen bei der Vollstreckung in das unbewegliche Vermögen die Frage der Vollstreckbarkeit der Forderung und die Frage der Zulässigkeit der Vollstreckung nach § 59 Abs.

⁴⁷ S. z.B. VG Gießen, NJW 2011, 3179: Computer und Laptops sind in der Regel gemäß § 811 Abs. 1 Nr. 1 ZPO unpfändbar.

⁴⁸ Ausführlich Altmeyer/Lahm a.a.O., § 31 Erl.II

⁴⁹ Nimmt der Vollstreckungsbeamte die Sache in Besitz, obwohl die Befriedigung des Gläubigers nicht gefährdet wird, hat der Vollstreckungsschuldner einen **Herausgabeanspruch** auf der Grundlage des **Folgenbeseitigungsanspruchs** (VG Gießen, NJW 2011, 3179).

⁵⁰ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 22.03.1991 - 1 B 10101/91.OVG -

⁵¹ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 08.12.2006 - 6 B 11232/06.OVG -

⁵² Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 08.12.2006 - 6 B 11232/06.OVG -; VG Neustadt, Beschluss vom 13.02.1997 - 1 L 147/97.NW -

3 LVwVG nicht der Beurteilung des (Vollstreckungs-)Gerichts oder Grundbuchamts, vielmehr unterliegt die Prüfung dieser Vollstreckungsvoraussetzungen dem Verwaltungsgericht.⁵³

V. Die Vollstreckung von Verwaltungsakten, mit denen eine Handlung, Duldung oder Unterlassung gefordert wird (§§ 61 - 67 LVwVG)

1. Die Zwangsmittel im Überblick

Zahlreiche Verwaltungsmaßnahmen zielen darauf ab, von dem Bürger die Vornahme einer Handlung (z.B. Beseitigung einer baulichen Anlage), eine Duldung (z.B. das Betreten eines Grundstücks durch Behördenangehörige) oder eine Unterlassung (z.B. Beendigung einer Wohnungsprostitution) zu erreichen. Solche Anordnungen kann die Behörde notfalls gegen den Willen des Betroffenen durch Zwangsmittel durchsetzen. Diese Zwangsmittel haben **kein Buß- oder Strafcharakter**; sie sollen kein schuldhaftes Fehlverhalten ahnden, sondern sind **Beugemittel**, deren Einsatz ein bestimmtes geschuldetes Verhalten erreichen soll.⁵⁴ Sie können daher **neben einer Strafe** oder Geldbuße angewendet werden, ohne gegen das Verbot der Doppelbestrafung zu verstoßen. Das Zwangsmittel muss in einem angemessenen Verhältnis zu seinem Zweck stehen; es ist möglichst so zu bestimmen, dass der Vollstreckungsschuldner und die Allgemeinheit am wenigsten beeinträchtigt werden (§ 62 Abs.2 LVwVG). Auch können Zwangsmittel wiederholt festgesetzt und angewendet werden, bis der Pflichtige dem Willen der Behörde nachgekommen ist (§ 62 Abs.3 Satz 1 LVwVG). Bei Erzwingung einer Duldung oder Unterlassung können sie für jeden Fall der Nichtbefolgung festgesetzt werden (§ 62 Abs.3 Satz 2 LVwVG). Jedoch darf ein Zwangsmittel nicht mehr verhängt werden, wenn die in dem Verwaltungsakt aufgegebenen Verpflichtung bereits erfüllt ist, weil der Zweck des Verwaltungsakts in diesem Fall nicht mehr erreicht werden kann (§ 62 Abs.4 LVwVG).

Die Vollstreckung solcher Verwaltungsakte erfolgt gem. § 61 Abs. 1 LVwVG durch Anwendung folgender gesetzlich abschließend geregelter Zwangsmittel:

- **Ersatzvornahme** (§§ 62 Abs. 1, 63)
 - **Zwangsgeld** (§§ 62 Abs. 1, 64) bzw. **Ersatzzwangshaft** (§ 67)
 - **unmittelbarer Zwang** (§§ 62 Abs. 1, 65).
- Sonderfall: Sofortiger Vollzug** nach § 61 Abs. 2 LVwVG

Das Vollstreckungsverfahren selbst ist **zwei- oder dreistufig**:

⁵³ VG Neustadt, Beschluss vom 16.09.2002 – 2 L 2307/02.NW -

⁵⁴ Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 20.01.2012 – 4 B 1425/11 –, juris; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 03.02.2012 - 8 A 11476/11.OVG -

Es bedarf zunächst einer Androhung (§ 66 LVwVG) und dann der Anwendung des Zwangsmittels. Das LVwVG sieht - im Unterschied zu der Regelung des § 14 VwVG - mit Ausnahme der Festsetzung eines Zwangsgelds keine Festsetzung des Zwangsmittels vor.

2. Die Androhung der Zwangsmittel (§ 66 LVwVG)

Die Androhung eines Zwangsmittels stellt bereits eine **Vollstreckungsmaßnahme** dar, da sie den Beginn der Zwangsvollstreckung einleitet. Sie kann nach § 66 Abs. 2 Satz 1 LVwVG mit dem Grundverwaltungsakt verbunden werden und soll mit ihm verbunden werden, wenn dessen sofortige Vollziehung angeordnet wird oder der Rechtsbehelf keine aufschiebende Wirkung hat. Diese Regelung beweist, dass es sich materiell um die erste Stufe des Vollstreckungsverfahrens handelt und nicht etwa um eine Nebenbestimmung zu dem Verwaltungsakt.⁵⁵ Die Androhung erfüllt gegenüber dem Pflichtigen eine **Warnfunktion**. Diesem wird deutlich gemacht, welche Zwangsmaßnahmen auf ihn zukommen können und ihm wird die Möglichkeit eingeräumt, innerhalb einer bestimmten Frist der Verfügung freiwillig nachzukommen.⁵⁶

Da es, wie oben ausgeführt, nicht auf die Rechtmäßigkeit des Grundverwaltungsakts, sondern auf seine Wirksamkeit und Vollstreckbarkeit ankommt, setzt die Androhung die rechtliche Existenz eines Grundverwaltungsakts voraus und ist deshalb nur als **abhängiger Verwaltungsakt** denkbar. Wird der Grundverwaltungsakt aufgehoben, kann auch die Androhung keinen Bestand haben.⁵⁷

Zwingende Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit der Zwangsmittelandrohung:

Abs. 1 Satz 3: die Bestimmung einer Frist, wenn eine Handlung gefordert wird,

Abs. 3 Satz 1: die Androhung muss sich auf ein bestimmtes Zwangsmittel beziehen,

Abs. 5: das Zwangsgeld ist in bestimmter Höhe anzudrohen,

Abs. 3 Satz 2: Angabe der Reihenfolge, wenn mehrere Zwangsmittel angedroht werden,

Abs. 4: die vorläufige Veranschlagung des Kostenbetrages im Falle einer Ersatzvornahme,

Abs. 6 Satz 1: die Zustellung der Zwangsmittelandrohung.

Die Ermächtigung zum Erlass einer Zwangsmittelandrohung steht ausschließlich der Ausgangsbehörde in ihrer Funktion als Vollstreckungsbehörde, nicht aber der Widerspruchsbehörde zu. Da diese über keine vollstreckungsrechtlichen Befugnisse verfügt, ist es ihr im Widerspruchsverfahren verwehrt, der angefochtenen Grundverfügung erstmals eine Zwangsmittelandrohung beizufügen.⁵⁸

Wie oben ausgeführt, darf eine Zwangsmittelandrohung nicht ergehen, wenn Vollstreckungshindernisse bestehen.

Die Zwangsmittelandrohung muss dem **Bestimmtheitserfordernis** des § 37 Abs. 1 VwVfG genügen. Hier ist besondere Vorsicht geboten bei der **Androhung eines einheitlichen Zwangsgeldes**. Im Hinblick auf eine Vielzahl unterschiedlicher Handlungspflichten ist die Zwangsgeldandrohung ungeachtet ihrer Bestandskraft keine taugliche Grundlage für eine spätere Zwangsgeldfestsetzung, wenn nicht erkennbar ist, für den Verstoß gegen welche Handlungs-, Duldungs- oder Unterlassungspflicht ein Zwangsgeld in welcher Höhe angedroht ist.⁵⁹ Eine Androhung zur

⁵⁵ Vgl. OVG Rheinland - Pfalz, Urteil vom 19.01.1995 - 1 A 11330/94.OVG -.

⁵⁶ VGH Baden-Württemberg, NVwZ 1991,686.

⁵⁷ Vgl. Pietzner, VerwArch 84,268.

⁵⁸ BayVGH, BayVBl 1982, 54.

⁵⁹ VGH Baden-Württemberg, NVwZ-RR 1996, 612; VG Aachen, Urteil vom 06.05.2006 – 6 K 506/06 -.

Durchsetzung mehrerer Verpflichtungen muss nämlich erkennen lassen, ob sie sich auf Verstöße gegen jede einzelne Verpflichtung bezieht oder nur auf Verstöße gegen alle Verpflichtungen zugleich. Sie muss also sozusagen „**pflichtenscharf**“ **ausgestaltet** werden.⁶⁰ **Bei mehreren Verpflichtungen erfordert das Bestimmtheitsgebot daher die Kenntlichmachung, für welchen Verstoß gegen welche Verpflichtung ein Zwangsgeld in welcher jeweiligen Höhe angedroht wird.**⁶¹ Angesichts der unterschiedlichen Bedeutung der einzelnen Pflichten kommt eine Auslegung, dass bei jeder Pflichtverletzung ein Zwangsgeld in der angedrohten Höhe fällig wird, in der Regel nicht in Betracht.⁶²

Nach § 66 Abs. 1 Satz 3 LVwVG hat die Androhung zur Erfüllung der Verpflichtung eine **angemessene Frist** zu bestimmen; eine Frist braucht nicht bestimmt zu werden, wenn eine Duldung oder Unterlassung erzwungen werden soll. Die Bestimmung einer Frist dient dazu, den Justizgewährungsanspruch, welcher in der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG enthalten ist, zu verwirklichen.⁶³ Eine Frist ist **angemessen**, wenn sie das behördliche Interesse an der Schleunigkeit der Ausführung berücksichtigt und zugleich dem Betroffenen die nach der Lebenserfahrung erforderliche Zeit gibt, seiner Pflicht nachzukommen.⁶⁴

Wird mit einer Ordnungsverfügung **sowohl eine Handlung als auch ein Unterlassen** gefordert, ist eine **Fristsetzung unentbehrlich**. Dies gilt z.B. in den Fällen der sog. Wohnungsprostitution. Da die beanstandete Nutzung unmittelbar von Dritten (den Prostituierten) ausgeübt wird, schließt die gegenüber dem Vermieter ausgesprochene Nutzungsuntersagung dessen Verpflichtung ein, seine eigentumsrechtlichen und mietvertraglichen Einflussmöglichkeiten wahrzunehmen, um die Prostitutionsausübung auch aktuell zu unterbinden.⁶⁵

Die Fristbestimmung einer Zwangsmittelandrohung muss so gestaltet sein, dass der Adressat eindeutig erkennen kann, bis zu welchem Zeitpunkt er die geforderte Handlung vorgenommen haben muss. Eine **Fristsetzung auf „sofort“** darf im Hinblick auf den Anspruch des Bürgers auf wirksamen Rechtsschutz nur erfolgen, wenn zum einen die auferlegten Handlungspflichten in der gesetzten Frist auch tatsächlich erfüllt werden können und zum anderen eine sofortige Durchsetzung der Grundverfügung zur Gefahrenabwehr unabweisbar notwendig ist.⁶⁶ Eine Verpflichtung zu „**unverzüglichem**“ **Handeln** entspricht dem Bestimmtheitserfordernis grundsätzlich nicht,⁶⁷ kann aber im Einzelfall als hinreichend bestimmt anzusehen sein.⁶⁸ Geht es um die Erzwingung einer Unterlassung, bei der eine kalendermäßige Frist nicht bestimmt zu werden braucht (vgl. § 66 Abs. 1 Satz 3, 2. Hs. LVwVG), entspricht "unverzüglich" dem natürlichen Sprachgebrauch im Sinne von "sofort" und "umgehend".⁶⁹

Dem **Fristsetzungserfordernis** ist auch dann Genüge getan, wenn die Frist nicht als vollstreckungsrechtliche Frist (s. § 66 Abs. 1 Satz 2 LVwVG), sondern als materiell-rechtliche Frist **als**

⁶⁰ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 13.06.2007 – 8 E 10466/07.OVG-; VG Neustadt, Urteil vom 11.09.2024 – 5 K 427/24.NW-, juris; VG Trier, Beschluss vom 02.10.2019 – 8 L 4009/19.TR -, juris.

⁶¹ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 09.05.2022 – 8 A 10012/22.OVG -; vgl. auch OVG Rheinland-Pfalz vom 13.06.2007 – 8 E 10466/07.OVG - und vom 18.05.2016 – 8 B 10322/16.OVG -.

⁶² Vgl. BayVGh, Beschluss vom 23.08.2021 – 10 C 21.1944 – juris; VG Neustadt, Beschluss vom 13.03.2001 – 2 L 492/01.NW – ESOVG.

⁶³ BVerwGE 16, 289; VG Neustadt, GewArch 2017, 308.

⁶⁴ VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 24.01.2012 – 19 L 1364/11 -, juris.

⁶⁵ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 23.03.2009 – 8 B 10183/09.OVG -.

⁶⁶ Vgl. VGh Baden-Württemberg, DVBl 2009, 853.

⁶⁷ VGh Baden-Württemberg, VBIBW 1995,284; OVG Mecklenburg-Vorpommern, DÖV 1996, 927.

⁶⁸ S. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 02.10.2014 – 7 A 10269/14.OVG -: „**Unverzüglich**“ **ist als „ohne schuldhaftes Zögern“ nach dem Rechtsgedanken des § 121 Abs. 1 Satz 1 BGB zu verstehen.**

⁶⁹ VG Koblenz, Beschluss vom 04.11.2020 – 1 L 819/20.KO -, juris; VG Neustadt, Beschluss vom 25.09.2024 – 4 L 1085/24.NW -.

Teil der Grundverfügung formuliert ist.⁷⁰ Eine andere Frage ist, ob es - zusätzlich zur **vollstreckungsrechtlichen Fristsetzung** - auch einer **Fristsetzung in der Grundverfügung** bedarf. Das *OVG Rheinland-Pfalz* hat dies in seinem Urteil vom 28.04.2022 – 8 A 10264/21.OVG – verneint und dazu Folgendes ausgeführt:

*„Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung für eine solche Verpflichtung ist in § 81 LBauO nicht enthalten. Im Gegenteil verlangt § 66 Abs. 1 Satz 3 LVwVG eine solche Fristsetzung nur im Rahmen des Vollstreckungsverfahrens. In der Vorschrift heißt es: „Die Androhung [des Zwangsmittels] hat zur Erfüllung der Verpflichtung eine angemessene Frist zu bestimmen.“ Dies entspricht auch der Rechtsprechung des erkennenden Gerichts. So hat der Senat in seinem Urteil vom 4. Dezember 1996 – 8 A 12302/96.OVG – ausgeführt, dass **in der Beseitigungsanordnung noch keine Frist genannt werden müsse. Dies sei vielmehr erst im Rahmen der Androhung des Zwangsmittels der Fall.** Damit sei dem Interesse des Pflichtigen, vor der zwangsweisen Durchsetzung der Verfügung eine Frist zur freiwilligen Erfüllung der Beseitigungspflicht eingeräumt zu bekommen, hinreichend Rechnung getragen. Eine doppelte Fristsetzung sowohl in der Beseitigungsverfügung als auch in der Zwangsmittelandrohung sei nicht erforderlich. Auch der I. Senat des erkennenden Gerichts hat in seinem Urteil vom 11. April 1985 – 1 A 45/84 – (ESOVGRP) festgestellt, dass eine Beseitigungsverfügung trotz Erledigung der für die Beseitigung (materiell-rechtlich) gesetzten Frist weiterhin Bestand habe und nicht rechtswidrig werde. In einem solchen Fall müsse die Behörde lediglich die Zwangsmittelandrohung wiederholen, verbunden mit einer erneuten Beseitigungsfrist (vgl.).*

Der Senat hält auch in Auseinandersetzung mit den Gründen des erstinstanzlichen Urteils an dieser Rechtsauffassung fest. Insbesondere verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht, bereits die Grundverfügung, das heißt die Anordnung der Beseitigungspflicht, mit einer Frist zur deren Befolgung zu verknüpfen.

*Nennt die Beseitigungsverfügung keine Frist, bis zu deren Ablauf ihr Vollzug erwartet wird, so beschränkt sich ihr Regelungsgehalt zunächst einmal darauf, die **Beseitigungspflicht dem Grunde nach festzustellen**. Wegen des Fehlens einer Beseitigungsfrist wird der Adressat der Verfügung dann allerdings nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen davon auszugehen haben, die auferlegte Beseitigungspflicht sofort erfüllen zu müssen (vgl. § 271 Abs. 1 BGB). Im Falle der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen tritt diese Verpflichtung dann mit Eintritt der Bestandskraft der Verfügung ein. Mit dieser grundsätzlich unmittelbar geltenden Verpflichtung werden dem (rechtstreuen) Bürger indes **keine unzumutbaren Lasten auferlegt**. Zunächst wird man die Leistungszeit sachgerecht zu modifizieren haben. Im Hinblick darauf, dass die Durchführung von Beseitigungsmaßnahmen in aller Regel eine Vorbereitungsphase verlangt – sei es wegen notwendiger Vorkehrungen für die eigenständige Durchführung von Maßnahmen, sei es wegen der Zeit zur Beauftragung eines hierzu geeigneten Unternehmers –, wird man die Auferlegung einer Beseitigungspflicht ohne Fristsetzung sachgerecht dahin verstehen müssen, dass **die Erfüllung der Pflicht binnen einer für die Ausführung der Maßnahme angemessenen Frist – einschließlich Vorbereitungsmaßnahmen – erwartet wird**. Die Erfüllung einer ohne Frist angeordneten Beseitigungsverpflichtung wird daher innerhalb des Zeitraums erwartet werden, innerhalb dessen der Vollzug dem Pflichtigen billigerweise zugemutet werden kann (...). Der Adressat einer solchen Verfügung wird daher noch nicht unmittelbar nach Bestandskraft der Verfügung dem Vorwurf ausgesetzt, pflichtwidrig zu handeln. **Die darin zweifellos bestehende Unbestimmtheit ist darüber hinaus hinzunehmen**. Denn dem Betroffenen drohen wegen der Nichterfüllung der Pflicht nach Bestandskraft der Beseitigungsverfügung keine rechtlich erheblichen Nachteile. Ein zwangsweises Vorgehen der Behörde ist unzulässig. Denn für die Anwendung von Zwangsmitteln bedarf es gemäß § 66 Abs. 1 LVwVG deren*

⁷⁰ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 22.02.2022 - 1 B 11506/21.OVG - m.w.N. Vgl. auch OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 26.06.2024 – 8 A 10427/23.OVG -, juris: Eine Beseitigungsverfügung nach § 81 LBauO bedarf für ihre Rechtmäßigkeit nicht der Angabe einer Beseitigungsfrist). **Ist mit der Beseitigungsverfügung eine Beseitigungsfrist gesetzt worden, so ist der rechtliche Bestand der Beseitigungsverfügung nicht davon abhängig, dass die gesetzte Frist angemessen ist. Vielmehr kann die Frist losgelöst von der Beseitigungsverfügung aufgehoben werden.**

Androhung, verbunden mit einer „zur Erfüllung der Verpflichtung angemessenen Frist“. Auch drohen dem Adressaten der Beseitigungsverfügung wegen deren Nichterfüllung keine Sanktionen. Denn die Nichterfüllung der Beseitigungspflicht nach § 81 Satz 1 LBauO ist in dem Katalog der Ordnungswidrigkeiten gemäß § 89 Abs. 3 LBauO nicht enthalten.“

Welcher Zeitraum angemessen ist, innerhalb dessen die Erfüllung der Verpflichtung dem Vollstreckungsschuldner billigerweise zugemutet werden kann, ist nach den Umständen des Einzelfalles, insbesondere der Dringlichkeit und unter Berücksichtigung der dem Schuldner zu Gebote stehenden Möglichkeiten und Mittel zu beurteilen.⁷¹ Bei der Bemessung der Frist ist jedoch folgendes stets zu beachten: Die Gesamtfrist, die die Behörde dem Vollstreckungsschuldner bei der Androhung setzt, sollte grundsätzlich aus der **Rechtsschutzfrist** (Rechtsbehelfsfrist) plus der **Erzwingungsfrist** bestehen. Gibt die Behörde dem Schuldner in dem Bescheid unter Androhung eines Zwangsmittels auf, eine bestimmte Verpflichtung zu erfüllen und ordnet sie nicht den Sofortvollzug an, sollte die Frist nicht an die Zustellung des Bescheids oder ein konkretes Datum geknüpft werden. Legt der Schuldner gegen den Bescheid Widerspruch ein, so braucht er wegen der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs die ihm gesetzte Frist nicht zu beachten. Die **Androhung erledigt sich** hierdurch und entfaltet keine den Schuldner belastende Wirkung mehr. Im Falle der Anfechtungsklage gegen Grundverfügung und Zwangsmittelandrohung entfällt nach überwiegender *Rechtsprechung*⁷² das Rechtsschutzinteresse für die Klage auf Aufhebung der Zwangsmittelandrohung. Dies ergebe sich daraus, dass sich die Zwangsmittelandrohung erledigt habe und den Kläger daher nicht mehr beschwere. Demgegenüber vertritt das *OVG Schleswig*⁷³ die Auffassung, es bestehe nach wie vor ein Rechtsschutzinteresse an der gerichtlichen Anfechtung einer Zwangsmittelandrohung und die Klage sei auch regelmäßig begründet, wenn der Kläger zwar der Verpflichtung aus dem zu vollstreckenden Verwaltungsakt wegen des Bestehens der aufschiebenden Wirkung eines gegen den Verwaltungsakt gerichteten Widerspruchs nicht innerhalb der mit der Androhung verbundenen Frist habe nachkommen müssen, die Behörde jedoch nach Ablauf der Frist den Widerspruch als unbegründet zurückgewiesen habe.

Geht man von einer Erledigung der Androhung aus, wenn die Frist ohne Anordnung des Sofortvollzuges an die Zustellung des Bescheids oder ein konkretes Datum geknüpft war, kann die Widerspruchsbehörde gleichwohl die Grundverfügung aufrechterhalten. Denn das Aufrechterhalten der Grundverfügung ist sachgerecht dahin zu verstehen, dass der Regelungsinhalt der Grundverfügung nunmehr allein in der auferlegten Beseitigungspflicht etc. **dem Grunde nach** besteht. Beinhaltet die Grundverfügung in Gestalt des Widerspruchsbescheids aber z.B. nur die Verpflichtung zur Beseitigung einer baulichen Anlage – und eben nicht die Verpflichtung, die bauliche Anlage **bis zu einem bestimmten Datum** zu beseitigen –, ist sie auch nicht auf eine tatsächlich unmögliche Leistung gerichtet.⁷⁴

Hat die Behörde den Sofortvollzug des Bescheids angeordnet, so gilt das oben Gesagte nicht, d.h. die Zwangsmittelandrohung kann mit einer kalendermäßig gesetzten Frist versehen werden.

Wurde dem Vollstreckungsschuldner eine Frist zur Erfüllung einer sofort vollziehbaren Grundverfügung gesetzt und ist diese, nachdem das angerufene Verwaltungsgericht den Sofortvollzug ausgesetzt hat, abgelaufen, so ist dem Vollstreckungsschuldner nach Abschluss des Hauptsacheverfahrens und Eintritt der Bestandskraft der Grundverfügung grundsätzlich erneut eine Frist zur Erfüllung der Grundverfügung zu setzen. Denn mit der Bestimmung einer Frist für die Durchführung der angedrohten Ersatzvornahme ist eine Warnfunktion für den Betroffenen

⁷¹ Altmeyer/Lahm, a.a.O., § 66 Erl.II 2.

⁷² Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 22.02.2022 - 1 B 11506/21.OVG – und NVwZ 1986,763; vgl. auch OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 26.06.2024 – 8 A 10427/23.OVG -, juris; OVG Thüringen, NVwZ-RR 2001, 507; BVerwG, Buchholz 402.24 § 2 AuslG Nr. 32.

⁷³ NVwZ-RR 1992,444.

⁷⁴ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 28.04.2022 – 8 A 10264/21.OVG –.

verbunden; ihm soll dadurch die Möglichkeit eingeräumt werden, die auferlegte Verpflichtung freiwillig und eigenständig zu erfüllen. Die **erneute Fristsetzung** ist allerdings dann **ausnahmsweise entbehrlich**, wenn deren Schutzzweck offensichtlich nicht erfüllt werden kann, weil **der Betroffene zu erkennen gegeben hat, der Grundverfügung weder aus eigener Kraft noch mit Hilfe Dritter Folge zu leisten**. Von einer solchen Weigerung, der Grundverfügung Folge leisten zu wollen, ist insbesondere dann auszugehen, wenn der Betroffene eindeutig zu erkennen gibt, dass ihm die zur Erfüllung der Grundverfügung erforderlichen Mittel auf Dauer fehlen.⁷⁵

Eine Zwangsmittellandrohung ohne Fristsetzung ist nach Ansicht des Hess. VGH⁷⁶ sogar gemäß § 44 VwVfG nichtig. Eine Zwangsmittellandrohung ohne Fristsetzung könne die beiden ihr zukommenden Funktionen nicht erfüllen; nämlich zum einen, den Pflichtigen dazu anzuhalten, der durch den zu vollstreckenden Verwaltungsakt auferlegten Pflicht innerhalb eines gewissen Zeitraums zur Vermeidung von Vollstreckungsmaßnahmen selbst nachzukommen, und zum anderen, eine im Rechtssinne geeignete Grundlage für die Vollstreckungsmaßnahmen abzugeben.

Nach § 66 Abs. 5 LVwVG ist das Zwangsgeld in **bestimmter Höhe** anzudrohen. Nach § 64 Abs. 2 Satz 2 LVwVG beträgt dessen Höhe mindestens 5 und höchstens 50.000.- €. Die vorgesehene Zwangsgeldobergrenze stellt einen Höchstsatz dar, der nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur unter besonderen Voraussetzungen und in der Regel erst nach Wiederholung des Zwangsmittels auszuschöpfen ist. Bei der in das Ermessen der Verwaltungsbehörde gestellten Bemessung der Höhe des angedrohten Zwangsgeldes ist in erster Linie auf die Wichtigkeit des ordnungsbehördlichen Zwecks abzustellen; zum anderen richtet sich Höhe des Zwangsgeldes nach der Intensität des geleisteten Widerstandes, der gebrochen werden soll.⁷⁷ Ferner sind die wirtschaftliche Lage des Pflichtigen⁷⁸ und sein wirtschaftliches Interesse an einem rechtswidrigen Zustand zu berücksichtigen.⁷⁹ Außerdem kann auch dem Umstand, ob das Zwangsgeld im konkreten Fall das einzige der Behörde zur Verfügung stehende Zwangsmittel ist, oder ob sie auf Ersatzvornahme oder unmittelbaren Zwang ausweichen kann, Bedeutung für die Höhe des Zwangsgeldes beigemessen werden.⁸⁰ Lässt der Vollstreckungsschuldner die Zwangsgeldandrohung bestandskräftig werden, ist er im späteren Verfahren gegen die Festsetzung des Zwangsgeldes mit der Einwendung, die Höhe des Zwangsgeldes sei unangemessen, ausgeschlossen (s. ausführlich unten bei der Erörterung des § 64 LVwVG).

Es ist **zulässig, neben der Festsetzung eines Zwangsgeldes zugleich ein neues Zwangsgeld anzudrohen**.⁸¹ Denn die Androhung des weiteren Zwangsgeldes setzt nicht voraus, dass das zuvor festgesetzte Zwangsgeld beigetrieben wurde oder dies erfolglos versucht wurde.

Ein Zwangsgeld **für jeden Fall der Zuwiderhandlung darf nur zur Erzwingung einer Duldung oder Unterlassung** angedroht werden. Zur Erzwingung einer Handlung sieht das Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz keine gesetzliche Grundlage vor (vgl. § 62 Abs. 3 Satz 2 LVwVG). Mangels gesetzlicher Grundlage ist eine solche Zwangsgeldandrohung demnach unzulässig.⁸²

⁷⁵ Vgl. BVerwG, NVwZ 1997, 381; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 09.04.2018 - 8 A 10066/18.OVG -; OVG Niedersachsen, Urteil vom 14.11.1997 - 6 L 6340/95 -, juris; VG Neustadt, Urteil vom 05.12.2017 - 5 K 564/17.NW -, juris.

⁷⁶ GewArch 1996, 210 und NVwZ 1982, 514.

⁷⁷ Hessischer VGH, NVwZ-RR 1996, 362.

⁷⁸ OVG Rheinland-Pfalz, NVwZ 1989, 480.

⁷⁹ Vgl. OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 31.08.1999 - 3 M 96/99 -, juris.

⁸⁰ Vgl. OVG Sachsen, Beschluss vom 04.11.2003 - 4 BS 315/03 -, juris.

⁸¹ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23.06.2010 - 8 A 10559/10.OVG -; VG Neustadt, Urteil vom 11.12.2023 - 5 K 918/23.NW -; s. zu dieser Problematik auch Kerkmann/Schmidt in: Jeromin, a.a.O., § 59 Rn. 79.

⁸² OVG Rheinland-Pfalz, LKRZ 2015, 63; VG Neustadt, GewArch 2017, 308.

Begehrt eine Behörde die **Vollstreckung** eines gegen den Voreigentümer erlassenen grundstücksbezogenen bestandskräftigen Verwaltungsakts nebst Zwangsmittellandrohung nunmehr gegen den **Rechtsnachfolgenden**, so bedarf es zwar keiner erneuten Grundverfügung (z.B. nach § 81 Satz 1 LBauO) gegen diesen, da er ein von vornherein mit der dem Rechtsvorgänger auferlegten Pflicht belastetes Eigentum erlangt hat⁸³. Da **Zwangsmittel** jedoch immer **höchstpersönlicher Natur** sind, bedarf es zunächst einer neuen Zwangsmittellandrohung gegen den Rechtsnachfolgenden.⁸⁴ Dieser ist mit Einwendungen gegen den zu vollstreckenden Verwaltungsakt ebenso ausgeschlossen wie sein Rechtsvorgänger.⁸⁵

Nach § 63 Abs. 2 LVwVG kann die Vollstreckungsbehörde die **voraussichtlichen Kosten** vor Ausführung der Ersatzvornahme vom Vollstreckungsschuldner Kosten verlangen. § 66 Abs. 4 LVwVG bestimmt, dass die Vollstreckungsbehörde die voraussichtlichen Kosten der Ersatzvornahme dem Vollstreckungsschuldner angeben „**soll**“, d.h. die Nichtbeachtung dieser Vorschrift führt - im Unterschied zur Vorgängerregelung - nicht zwingend zur Unzulässigkeit des Vollzuges. Die Angabe der voraussichtlichen Kosten hat für den Vollstreckungsschuldner eine Warnfunktion, keine Schutzfunktion.⁸⁶ Deshalb bedarf es keiner besonderen Regelung, dass sich die Kostentragungspflicht des Vollstreckungsschuldners nicht mindert, wenn sich nach durchgeführter Ersatzvornahme herausstellt, dass die tatsächlich entstandenen Kosten höher sind als die zunächst angegebenen.⁸⁷

Nach § **66 Abs. 6 LVwVG** ist die Androhung **zuzustellen** und zwar auch dann, wenn sie mit dem zugrundeliegenden Verwaltungsakt verbunden und für ihn keine Zustellung vorgeschrieben ist. Knüpft der Fristbeginn an die Zustellung der Verfügung an, ist die Androhung fehlerhaft, wenn der fragliche Verwaltungsakt nicht ordnungsgemäß formell zugestellt, sondern mit einfachem Brief bekannt gegeben wurde.⁸⁸

3. Die Ersatzvornahme (§ 63 LVwVG)

3.1. Die Voraussetzungen der Ersatzvornahme

Die Ersatzvornahme kommt bei solchen Verhaltenspflichten in Betracht, deren Vornahme durch einen anderen möglich ist, also bei **vertretbaren Handlungen**. Beispiele sind die Entfernung einer baulichen Anlage oder das Abschleppen eines rechtswidrig geparkten Kraftfahrzeuges. Die Vollstreckungsbehörde kann die Handlung nach § 63 Abs.1 LVwVG auf Kosten des Vollstreckungsschuldners **selbst vornehmen oder einen Dritten mit der Ausführung beauftragen**.

Die **Voraussetzungen für die Durchführung der Ersatzvornahme** sind:

⁸³ S. die Nachweise bei OVG Nordrhein-Westfalen, NVwZ-RR 1997, 12.

⁸⁴ Vgl. VGH Mannheim, BRS 35 Nr. 216; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 26.02.2015 – 10 A 1432/12 –, juris.

⁸⁵ OVG Rheinland-Pfalz, AS 18, 223.

⁸⁶ Vgl. VG Neustadt, Beschluss vom 02.08.2016 - 3 L 515/16.NW -.

⁸⁷ Vgl. BVerwG, BRS 42 Nr. 229.

⁸⁸ OVG Nordrhein-Westfalen, NVwZ-RR 1994, 365.

- 1) Vollziehbarer Grundverwaltungsakt (s. § 2 LVwVG)
 - Bestandskräftiger GrundVA
 - GrundVA von Gesetzes wegen sofort vollziehbar
 - Wirksames Verkehrszeichen (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO analog)
 - Anordnung eines Polizeivollzugsbeamten (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO)
 - Mündliche Anordnung eines Ordnungsbeamten nach hM (-)
 - GrundVA von Ordnungsbehörde für sofort vollziehbar erklärt (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO)
- 2) **Keine Vollstreckungshindernisse** (z.B. fehlende Duldungsverfügung)
- 3) **Androhung** der Vollstreckung nach § 66 Abs. 1 Satz 1 LVwVG
(nach § 66 Abs. 1 Satz 2 LVwVG entbehrlich, so beim Abschleppen von Fahrzeugen!)
- 4) Vollstreckungsschuldner erfüllt die ihm im GrundVA aufgebene Verpflichtung nicht



Rechtsfolge: Die Vollstreckungsbehörde kann die Handlung auf Kosten des Vollstreckungsschuldners selbst ausführen oder einen anderen mit der Ausführung beauftragen.

3.2. Ersatzvornahme und unmittelbare Ausführung nach § 6 POG

Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 POG können die allgemeinen Ordnungsbehörden und die Polizei eine Maßnahme selbst oder durch einen Beauftragten **unmittelbar ausführen**, wenn der Zweck der Maßnahme durch Inanspruchnahme der nach den §§ 4 oder 5 Verantwortlichen nicht oder nicht rechtzeitig erreicht werden kann. Entstehen den allgemeinen Ordnungsbehörden oder der Polizei durch die unmittelbare Ausführung einer Maßnahme Kosten, so sind gemäß § 6 Absatz 2 Satz 1 POG die nach den §§ 4 oder 5 Verantwortlichen zum Ersatz verpflichtet.

Maßgebend für die Unterscheidung von Ersatzvornahme nach § 63 LVwVG und unmittelbarer Ausführung nach § 6 POG ist, ob ein **vollziehbarer GrundVA** gegenüber dem Betroffenen vorliegt. Dies kann auch ein Verkehrsschild sein.⁸⁹ Die unmittelbare Ausführung nach § 6 Abs. 1 POG ist **gegenüber dem gestreckten Vollstreckungsverfahren subsidiär**, d.h. die Gefahrenabwehrbehörde hat vor Anwendung des § 6 POG stets zu prüfen, ob eine Grundverfügung gegen den Verantwortlichen erlassen werden kann, die anschließend ggf. im Wege des Verwaltungszwangs vollstreckt wird.⁹⁰ Ist der Verantwortliche nicht (rechtzeitig) erreichbar, unbekannt oder zur Gefahrenabwehr nicht in der Lage, kommt nur eine unmittelbare Ausführung in Betracht.

§ 6 POG ist selbst keine Eingriffsnorm.⁹¹ Es müssen die Voraussetzungen einer **Ermächtigungsgrundlage in der LBauO** gegeben sein. § 6 POG regelt lediglich vorrangig die Frage, wen die Pflicht zur Beseitigung der Gefahr für den Fall trifft, dass diese durch einen Verantwortlichen nicht oder nicht effektiv beseitigt werden kann.

⁸⁹ Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, AS 20, 20; Hess. VGH, NJW 1995, 2123

⁹⁰ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 27.10.2009 - 6 A 10540/09.OVG -; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 25.01.2010 - 7 LA 130/09 -, juris; VG Neustadt, Urteil vom 26.05.2023 - 4 K 661/22.NW -, juris.

⁹¹ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 13.11.2017 - 7 A 11470/17.OVG -; die unmittelbare Ausführung stellt in rechtlicher Hinsicht bloß einen **Realakt** dar (s. z.B. VG Neustadt, Urteil vom 26.05.2023 - 4 K 661/22.NW -, juris).

Ein Kostenersatzanspruch gemäß § 6 Abs. 2 POG setzt die **formelle und materielle Rechtmäßigkeit der unmittelbaren Ausführung** voraus.⁹² Für das Entstehen der Ersatzpflicht kommt es maßgeblich darauf an, ob der Betroffene die Gefahr, die die rechtmäßige, unmittelbare Ausführung erforderlich gemacht hat, verursacht hat (vgl. § 4 Abs. 1 POG), oder ob von einer ihm gehörenden Sache eine Gefahr ausging (§ 5 Abs. 1 POG). Bei der Entscheidung nach § 6 Abs. 2 POG über die Heranziehung zu den Kosten ist eine eigenständige Beurteilung der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit aufgrund der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten Verwaltungsentscheidung vorzunehmen. Dabei ist zu prüfen, ob die Heranziehung zu den Kosten ausnahmsweise unangemessen und unzumutbar ist.⁹³

Die unmittelbare Ausführung ist keine vollstreckungsrechtliche Maßnahme, die trotz eines rechtswidrigen Grundverwaltungsaktes rechtmäßig sein kann. Führt die Behörde eine Maßnahme unmittelbar aus, ohne hierzu nach § 6 Abs. 1 POG berechtigt zu sein, dann ist der betroffene Störer nicht ersatzpflichtig. Auch auf Grund anderer Rechtsvorschriften (z.B. Geschäftsführung ohne Auftrag, ungerechtfertigte Bereicherung) kann der Betroffene in diesem Fall nicht zur Kostenerstattung herangezogen werden, da § 6 Abs. 2 POG eine spezielle und abschließende Regelung darstellt.⁹⁴

3.3. Besonderheiten bei Verkehrszeichen

Abgrenzungsprobleme zwischen Ersatzvornahme und unmittelbarer Ausführung treten z.B. auf bei **Abschleppvorgängen rechtswidrig geparkter Kraftfahrzeuge**. § 6 Abs. 2 POG ist die einschlägige Rechtsgrundlage für den Kostenerstattungsbescheid gegenüber dem Verkehrsteilnehmer, der gegen ein gesetzliches Parkverbot verstoßen hat (z.B. unzulässiges Parken i.S.d. § 12 Abs. 3 StVO). Dagegen ist § 63 LVwVG die richtige Rechtsgrundlage, wenn der Verkehrsteilnehmer gegen ein durch Verkehrszeichen geregeltes Verbot verstoßen hat. Die Grundverfügung ist das das Parken verbietende Verkehrszeichen, welches analog § 80 Abs.2 Satz 1 Nr. 2 VwGO sofort vollziehbar ist und neben dem Parkverbot zugleich das Gebot enthält, das unerlaubt geparkte Fahrzeug wegzufahren.⁹⁵

Problematisch wird es, wenn der Fahrer das Verkehrszeichen falsch gedeutet oder nicht wahrgenommen hat bzw. das **Verkehrsschild erst nachträglich aufgestellt** worden ist, so dass es der Fahrer nicht wahrnehmen können. In diesen Fällen ist stets die Frage der Wirksamkeit des Verkehrszeichens zu problematisieren. Da Verkehrszeichen sofort befolgt werden müssen (vgl. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO), muss eine durch das Aufstellen von Verkehrszeichen bekannt gegebene Regelung klar und eindeutig sein. Nach der *Rechtsprechung*⁹⁶ äußern Verkehrszeichen für den ruhenden Verkehr ihre Rechtswirkung gegenüber jedem von der Regelung betroffenen Verkehrsteilnehmer, **gleichgültig, ob er das Verkehrszeichen tatsächlich wahrnimmt oder nicht**, wenn sie so aufgestellt oder angebracht sind, dass ein **durchschnittlicher Kraftfahrer bei Einhaltung der nach § 1 StVO erforderlichen Sorgfalt und ungestörten Sichtverhältnissen** während der Fahrt oder durch einfache Umschau beim Aussteigen ohne Weiteres erkennen kann,

⁹² VG Neustadt, Urteil vom 14.03.2005 - 3 K 1521/04.NW -; vgl. auch OVG Schleswig-Holstein, NordÖR 2006, 166; Beaucamp, JA 2009, 279, 285.

⁹³ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01.10.1996 - 7 A 11677/95.OVG -.

⁹⁴ VG Neustadt, Urteil vom 14.03.2005 - 3 K 1521/04.NW -; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 08.02.1993 - 8 S 515/92 -, juris.

⁹⁵ BVerwG Buchholz 442.151 § 41 StVO Nr.2 .

⁹⁶ BVerwG, Urteil vom 06.04.2016 - 3 C 10/15 -, juris. Vgl. auch BVerwG, NJW 2008, 2867: Verkehrszeichen sind deshalb nach dem Sichtbarkeitsgrundsatz so aufzustellen oder anzubringen, dass sie ein durchschnittlicher Kraftfahrer bei Einhaltung der nach § 1 StVO erforderlichen Sorgfalt schon „mit einem raschen und beiläufigen Blick“ erfassen kann.

dass ein Gebot oder Verbot durch Verkehrszeichen verlautbart wurde. Zu einer Nachschau ist der Verkehrsteilnehmer nur verpflichtet, wenn hierfür nach den konkreten Umständen des Einzelfalls ein besonderer Anlass besteht.

Als **Nichtigkeitsgründe** kommen die fehlende Bekanntgabe oder mangelnde hinreichende Bestimmtheit des Verkehrszeichens in Betracht. Eine Nichtigkeit ist, abweichend von § 44 Abs. 1 VwVfG, zunächst dann anzunehmen, wenn das Verkehrszeichen nicht auf einer straßenverkehrsbehördlichen Anordnung bzw. Zustimmung beruht,⁹⁷ oder wenn es bei einer Gesamtbetrachtung nicht mehr als amtliche, allgemeinverbindliche Verkehrsregelung erscheint.⁹⁸ Damit straßenverkehrsrechtliche Ge- und Verbote die ihnen zugedachte Wirkung entfalten können, ist die zuständige Behörde nämlich gehalten, die Erkennbarkeit der jeweiligen straßenverkehrsrechtlichen Regelung zu gewährleisten. Dabei gehen Zweifel zu Lasten der Behörde.⁹⁹ Wird ein mobiles Park- oder Haltverbotsschild nur umgedreht, verliert es in der Regel nicht seine Wirksamkeit, solange es weiterhin eindeutig einem bestimmten Straßenabschnitt zugeordnet werden kann.¹⁰⁰ Ein mobiles Verkehrszeichen kann allerdings im Einzelfall durch Unbefugte in seiner Erkennbarkeit so stark beeinträchtigt sein, dass es unwirksam wird. Insoweit sind die jeweiligen Umstände des Einzelfalls entscheidend, die sich einer allgemeingültigen Beurteilung entziehen. Allerdings werden an die Sichtbarkeit von Verkehrszeichen, die den ruhenden Verkehr betreffen, niedrigere Anforderungen gestellt als an solche für den fließenden Verkehr.¹⁰¹

Wurde das **Verkehrszeichen nachträglich aufgestellt**, so liegt gegenüber dem Fahrer bzw. Halter des Fahrzeugs nach den obigen Ausführungen gleichwohl eine **wirksame Bekanntgabe** vor, so dass auch bei solchen Konstellationen § 63 LVwVG Rechtsgrundlage für die Kostenheranziehung ist.¹⁰² Das *OVG Rheinland-Pfalz* begründet seine Auffassung damit, die Aufstellung und das Belassen eines Verkehrszeichens stellen eine nach **§ 41 Abs. 3 VwVfG** zulässige Form der öffentlichen Bekanntmachung einer Allgemeinverfügung dar, bei der es auf die individuelle Kenntnisnahme einzelner Betroffener nicht ankomme. Diese Argumentation wird auch vom *BVerwG* geteilt. Das *BVerwG* führt in seinem Urteil vom 11.11.1996¹⁰³ hierzu u.a. aus:

„Die Bekanntgabe des Verwaltungsakts erfolgt nach bundesrechtlichen Vorschriften der StVO durch Aufstellung des Verkehrsschildes. Dies ist eine besondere Form der öffentlichen Bekanntgabe. Ob sie als öffentliche Bekanntgabe eines nicht schriftlichen (§ 41 Abs.4 Satz 1 VwVfG) Verwaltungsakts gemäß §

⁹⁷ BVerwG, NJW 1970, 2075; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 21.03.2024 – 3 C 13/22 –, juris: Voraussetzung für die Wirksamkeit von durch Verkehrszeichen bekannt gemachte Verbote ist die behördliche Anordnung. Falls das zu bejahen ist, kommt es nicht darauf an, ob das Verkehrszeichen **durch einen Privaten aufgestellt** wurde.

⁹⁸ VG Koblenz, Urteil vom 16.04.2007 – 4 K 1022/06.KO – (Zusatzzeichen „Achtung Firmenlauf“).

⁹⁹ OVG Nordrhein-Westfalen, NJW 2005, 1142. S. aber VG Neustadt, Urteil vom 26.02.2019 – 5 K 814/18.NW –, juris: Ein Verkehrsschild ist nicht stets deshalb nichtig, weil die Gestaltung eines verwendeten **Zusatzschildes** in rechtswidriger Weise den Vorgaben in der Straßenverkehrsordnung, der hierzu erlassenen Verwaltungsvorschrift, StVO VwV, und den Mustern im Katalog der Verkehrszeichen, VzKat, widerspricht. Ist die Beschilderung trotz der rechtswidrigen Ausgestaltung des Zusatzzeichens eindeutig und der Regelungswille der Behörde erkennbar, ist es für den Verkehrsteilnehmer möglich, zu erkennen, was von ihm verlangt wird. Eine Abschleppmaßnahme innerhalb des in der verkehrspolizeilichen Anordnung festgelegten Geltungsbereichs ist daher i.d.R. auch verhältnismäßig.

¹⁰⁰ OVG Nordrhein-Westfalen NJW 1998, 331.

¹⁰¹ Vgl. OLG Hamm VRS 57, 137.

¹⁰² OVG Rheinland-Pfalz, DÖV 1986,37 und Urteil vom 04.02.1992 - 7 A 11201/91.OVG -; Sächs. OVG, NJW 2009, 2551; vgl. auch VGH Baden-Württemberg, VBIBW 2009, 468; beachten Sie aber zur **Frist zur Anfechtung eines Verkehrszeichens** BVerfG, NJW 2009, 3642, BVerwG, NJW 2011, 246 und VGH Baden-Württemberg, NZV 2011, 460: Die **Frist für die Anfechtung eines Verkehrsverbots, das durch Verkehrszeichen bekannt gegeben wird, beginnt für einen Verkehrsteilnehmer erst zu laufen, wenn er zum ersten Mal auf das Verkehrszeichen trifft.**

¹⁰³ NJW 1997, 1021.

41 Abs.3 VwVfG einzuordnen ist oder ob die Spezialregelungen der StVO den § 41 Abs.3 VwVfG insgesamt verdrängen, bedarf keiner Entscheidung. Sind Verkehrszeichen so aufgestellt oder angebracht, dass sie ein durchschnittlicher Kraftfahrer bei Einhaltung der nach § 1 StVO erforderlichen Sorgfalt schon „mit einem raschen und beiläufigen Blick“ erfassen kann, so äußern sie ihre Rechtswirkung gegenüber jedem von der Regelung betroffenen Verkehrsteilnehmer, gleichgültig, ob er das Verkehrszeichen tatsächlich wahrnimmt oder nicht. Verkehrsteilnehmer ist ... nicht nur derjenige, der sich im Straßenverkehr bewegt, sondern auch der Halter eines am Straßenrand geparkten Fahrzeugs, solange er Inhaber der tatsächlichen Gewalt über das Fahrzeug ist“.

Die Tatsache des verbotswidrigen Parkens führt nicht zwangsläufig dazu, dass die Behörde in jedem Fall die Entfernung des Fahrzeugs verfügen darf. Der Behörde obliegt zunächst der Nachweis, dass die Voraussetzungen des § 63 LVwVG vorgelegen haben. Ferner hat sie stets den **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** zu beachten. Zur Rechtfertigung einer Abschleppmaßnahme genügt es z.B. nicht, unter dem Gesichtspunkt einer „negativen Vorbildwirkung“ auf den aus der Zuwiderhandlung gegen ein Verkehrszeichen folgenden Rechtsverstoß zu verweisen.¹⁰⁴ Hinzukommen muss ein weitergehendes öffentliches Interesse am Abschleppen des Fahrzeugs, welches nur nach den Umständen des Einzelfalles festgestellt werden kann.¹⁰⁵ Für eine derartige Feststellung genügt es, wenn auf Grund der Lage vor Ort ein konkretes, über die Generalprävention hinausgehendes öffentliches Interesse erkennbar wird, weil die mit dem Abschleppen für den Betroffenen verbundenen Unannehmlichkeiten regelmäßig nur geringfügig und die Kosten nicht sehr hoch sind. Einige **Beispiele** aus der Rechtsprechung:

⇒ Parkt ein Pkw in einer **Fußgängerzone**, so stellt er regelmäßig eine „**Funktionsbeeinträchtigung**“ dieser Fußgängerzone dar, der das Abschleppen des Fahrzeugs rechtfertigt¹⁰⁶. Denn Fußgängerzonen stellen Ruhezone dar, die den Fußgänger zum Aufenthalt einladen und ihm eine ungestörte Kommunikation ermöglichen. Daran ändert sich auch nichts, wenn durch Zusatzzeichen Durchfahrtverkehr zugelassen ist, der sich dem Fußgängerverkehr unterordnen muss. Der Abschleppvorgang kann im Einzelfall aber unverhältnismäßig sein, wenn die Fußgängerzone von einer Baumaßnahme betroffen ist und das abgeschleppte Fahrzeug sich in diesem Bereich befunden hat. Denn dann kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, die Fußgängerzone erfülle nach wie vor ihren Zweck, dem Fußgänger einen ungestörten Aufenthalt zu ermöglichen. Dieser kann wegen der Baumaßnahme gegebenenfalls eingeschränkt bzw. aufgehoben sein¹⁰⁷.

⇒ Die unverzügliche Veranlassung des Abschleppens eines in einer **absoluten Haltverbotszone** abgestellten Fahrzeugs ist grundsätzlich rechtlich nicht zu beanstanden, sofern nicht ausnahmsweise der Ordnungsbeamte aufgrund konkreter Umstände davon ausgehen kann, dass der Fahrer ohne Schwierigkeiten und ohne Verzögerung festgestellt und zum umgehenden Entfernen des verbotswidrig abgestellten Fahrzeugs veranlasst werden kann. Nur bei Vorliegen eines derartigen Ausnahmefalles kann das sofortige Abschleppen eines verbotswidrig in einer absoluten Haltverbotszone parkenden Fahrzeugs gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Vgl. BVerwG, NJW 2002, 2122; OVG Hamburg, NJW 2011, 3051 (LS).

¹⁰⁵ BVerwG E 90, 189 f.

¹⁰⁶ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 02.02.1999 - 7 A 12148/98.OVG - und Beschluss vom 17.09.2012 - 7 A 10761/12.OVG-, juris; ebenso für **Motorräder, Motorroller und Zweiräder** VG Mainz, LKRZ 2012, 415.

¹⁰⁷ S. hierzu OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 08.12.1998 - 7 A 10895/98.OVG -.

¹⁰⁸ Hess. VGH, NVwZ-RR 1991, 28; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 06.03.2015 - 3 L 201/11 -, juris; vgl. auch BVerwG, NJW 1990, 931: Das Abschleppen eines auf dem Gehweg im Bereich eines absoluten Haltverbots während längerer Zeit (hier **knapp 2 Stunden**) parkenden Kraftfahrzeugs ist mit dem Grundsatz der

⇒ Das Abschleppen eines Fahrzeugs, das eine in verkehrsreicher Innenstadt gelegene Haltebucht mit dem Zeichen 286 (**eingeschränktes Haltverbot**) und dem Hinweisschild "Ladezone" jedenfalls länger als eine halbe Stunde blockiert, ist nicht unverhältnismäßig¹⁰⁹.

⇒ Ein Fahrzeug, das unberechtigt auf einem **Taxistand** steht, kann ohne Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgeschleppt werden. Es ist nicht erforderlich, dass durch das verbotswidrige Parken auf einem Taxistand bereits eine akute Verkehrsbehinderung eingetreten ist oder unmittelbar bevorsteht¹¹⁰.

⇒ Das Abschleppen eines unter Verstoß gegen ein Verkehrszeichen oder eine Verkehrseinrichtung gemäß § 13 StVO (**Parkuhr, Parkscheinautomat**) rechtswidrig abgestellten Kraftfahrzeuges ist schon dann verhältnismäßig, wenn eine Beeinträchtigung des durch die Verkehrsvorschrift geschützten Rechtsguts durch das rechtswidrige Abstellen eines Kraftfahrzeugs von mehr als nur unerheblicher Dauer ist; der Nachweis einer konkreten Behinderung des Verkehrs durch das rechtswidrig abgestellte Kraftfahrzeug ist nicht erforderlich¹¹¹.

⇒ Ein verbotswidrig auf einem **Anwohnerparkplatz** abgestelltes Fahrzeug darf auf Kosten des Verantwortlichen auch dann ohne Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit abgeschleppt werden, wenn ein Berechtigter nicht konkret am Parken gehindert wird¹¹².

⇒ Wurde das auf einem **Schwerbehindertenparkplatz** abgestellte **Fahrzeug des Parkberechtigten** abgeschleppt, weil sein Parkausweis entgegen § 42 Abs. 4 Nr. 2 StVO nicht gut lesbar ausgelegt war, so dass die Ordnungsbehörde von einem unberechtigten Parken ausgehen musste, ist das Umsetzen des Fahrzeugs nicht unverhältnismäßig¹¹³.

⇒ Ein verbotswidrig auf einem **allgemein zugänglichen Behindertenparkplatz** abgestelltes Fahrzeug darf ohne das Erfordernis der konkreten Beeinträchtigung eines parkberechtigten Verkehrsteilnehmers sofort abgeschleppt werden. Dies gilt auch, wenn zum Zeitpunkt der Maßnahme andere Behindertenparkplätze auf derselben Parkfläche unbesetzt sind¹¹⁴.

Verhältnismäßigkeit regelmäßig bereits dann vereinbar, wenn von dem verbotswidrigen Verhalten eine negative Vorbildwirkung für andere Kraftfahrer ausgehen kann.

¹⁰⁹ OVG Nordrhein-Westfalen NJW 1998, 2465; nach VG Neustadt, Urteil vom 07.12.2009 – 5 K 696/09.NW ist bei eingeschränktem Haltverbot das Abschleppen eines Fahrzeugs nach etwas mehr als einer Stunde unverhältnismäßig.

¹¹⁰ Bay. VGH, BayVBl 2007, 249. Nach Hess. VGH, Urteil vom 31.01.2013 - 8 A 1667/12 -, juris können verbotswidrig an einem Taxenstand parkende Kraftfahrzeuge auf Kosten der Halter nur dann abgeschleppt werden, wenn nach den Umständen nicht zu erwarten ist, dass Fahrer oder Halter alsbald zum Fahrzeug zurückkehren und selbst wegfahren werden. Diese Erwartung ist nach Ansicht des Hess. VGH im Allgemeinen erst dann nicht (mehr) begründet, wenn seit Feststellung des ordnungswidrigen Parkens eine **Wartezeit von mindestens 30 Minuten** vergangen ist.

¹¹¹ Vgl. Hess.VGH, NVwZ-RR 1999, 23 und Urteil vom 31.01.2013 - 8 A 1667/12 -, juris: **mindestens 1 Stunde**; OVG Hamburg, Beschluss vom 27.11.2009 – 3 Bf 36/06 -, juris: mehr als 3 Stunden; BVerwG, DVBl 1983, 1066: mehr als 3 Stunden; VG Bremen, Urteil vom 19.11.2009 - 5 K 1116/09 -: Es ist unerheblich, ob im Zeitpunkt der Abschleppmaßnahme ausreichend Ersatzparkraum zur Verfügung stand, wenn der Parkraum insbesondere tagsüber wegen der anliegenden Geschäfte und Gewerbebetriebe stark besucht wird. Darüber hinaus besteht an dem Abschleppen regelmäßig ein generalpräventives Interesse; s. auch VG Neustadt, Urteil vom 12.08.2008 - 5 K 408/08.NW -, juris.

¹¹² VGH Baden-Württemberg NJW 1995, 3004.

¹¹³ OVG Rheinland-Pfalz, NVwZ-RR 2005, 577.

¹¹⁴ VG Neustadt, Urteil vom 13.09.2011 - 5 K 369/11.NW -, juris.

⇒ Das Auslegen einer Visitenkarte unter bloßer **Angabe der Handynummer** hinter der Windschutzscheibe (Text: "Komme bei Anruf sofort") lässt nach der obergerichtlichen Rechtsprechung keine Rückschlüsse darauf zu, wo sich der Verpflichtete gerade aufhält¹¹⁵. Es fehlt bei dieser Angabe auf der Visitenkarte der konkrete Situationsbezug, insbesondere im Hinblick darauf, bis wann die Störung zuverlässig durch Eintreffen des Verantwortlichen beseitigt werden kann. Der Abschleppvorgang ist daher rechtmäßig. Auch das *BVerwG*¹¹⁶ hält trotz der zwischenzeitlich erfolgten Verbreitung von Handys an seiner Rechtsprechung fest, wonach einem durch die hinter der Windschutzscheibe des Kraftfahrzeugs angebrachte Adresse und Telefonnummer veranlassten Nachforschungsversuch regelmäßig schon die ungewissen Erfolgsaussichten und nicht abzusehenden weiteren Verzögerungen entgegenstehen. Im übrigen dürfe eine rechtmäßige Abschlepppraxis in zulässiger Weise auch spezial- und generalpräventive Zwecke verfolgen; soweit zuständige Behörden die Erfahrung gemacht haben sollten oder zukünftig machen, dass Verkehrsteilnehmer zunehmend dazu übergehen, mit Hilfe von entsprechenden Angaben unter Inkaufnahme von Bußgeldern, aber in Erwartung eines hieraus folgenden "Abschlepp-Schutzes" Verkehrsverstöße zu begehen, die andere Verkehrsteilnehmer behindern, stünde der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einer Abschlepppraxis, die solche Missstände zurückzudrängen sucht, nicht entgegen.

⇒ Ist aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalls **sicher**, dass der **Fahrer** eines verkehrsordnungswidrig abgestellten Fahrzeugs **in Kürze die Behinderung selbst beseitigen wird**, so ist eine Abschleppanordnung in der Regel nicht verhältnismäßig, da durch das Abschleppen des Fahrzeugs die Behinderung erkennbar allenfalls um einige Minuten verkürzt werden könnte. Dies gilt selbst dann, wenn sich der Störer vorsätzlich über eine ihm gegenüber mündlich ergangene Anordnung hinwegsetzt.¹¹⁷

⇒ Dem Zustandsverantwortlichen können die Kosten der Abschleppmaßnahme auch im Falle einer sog. **Leerfahrt** oder eines **abgebrochenen Abschleppvorgangs** auferlegt werden. Dies gilt jedoch im Falle einer Leerfahrt grundsätzlich dann nicht, wenn unmittelbar danach mit demselben Abschleppfahrzeug ein anderes Fahrzeug abgeschleppt wird und die Kosten hierfür dem anderen Verantwortlichen auferlegt werden. Wurden im Falle eines abgebrochenen Abschleppvorgangs bereits spezifische auf die Entfernung des Fahrzeugs gerichtete Leistungen erbracht, die nicht dem für das ersatzweise abgeschleppte Fahrzeug Verantwortlichen in Rechnung gestellt werden können, ist die Geltendmachung der für diese spezifischen Aufwendungen entstandenen Kosten auch unter Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips gerechtfertigt.¹¹⁸

⇒ Das Abschleppen eines **teilweise** auf einem **Radweg** abgestellten Fahrzeugs ist verhältnismäßig, wenn es den Radweg unter Berücksichtigung seiner jeweiligen Verkehrsbedeutung mehr als nur unwesentlich einengt¹¹⁹ bzw. wenn Radfahrer aufgrund des Abstellens auf die Fahrbahn ausweichen müssen.¹²⁰

⇒ Parkt ein Verkehrsteilnehmer sein kraftstoffbetriebenes Fahrzeug auf einem Parkplatz, der gesetzlich privilegierten **Elektrofahrzeugen** vorbehalten ist, so kann er abgeschleppt werden.

¹¹⁵ S. OVG Hamburg, NJW 2001, 3647, NJW 2005, 2247 und NJW 2011, 3051 (LS); VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 07.02.2003 - 1 S 1248/02 - (juris); VG Gießen, NVwZ-RR 2003, 212.

¹¹⁶ NJW 2002, 2122.

¹¹⁷ OVG Hamburg, NJW 2011, 3051 (LS)

¹¹⁸ VG Neustadt, Urteil vom 13.11.2023 – 5 K 82/23.NW –, juris.

¹¹⁹ OVG Nordrhein-Westfalen, ZfSch 2011, 479.

¹²⁰ OVG Sachsen, Beschluss vom 19.02.2024 – 6 D 25/23 –, juris.

Eine Verkehrsbehinderung in Gestalt einer Beeinträchtigung einer Funktionsfläche ist darin zu sehen, dass der Parkplatz und somit die Ladestation für gesetzlich privilegierte Elektrofahrzeuge diesen für die Dauer des Parkvorgangs des Fahrers des kraftstoffbetriebenen Fahrzeugs nicht zur Verfügung standen. Auf die Frage, ob konkret in diesem Zeitraum ein Bedarf bestanden hat oder weitere Parkplätze mit Ladestation frei waren, kommt es nicht an.¹²¹

Die Verhältnismäßigkeit der Abschleppmaßnahme hat **nicht automatisch die Verhältnismäßigkeit der Kostenanforderung** zur Folge. Von besonderer Relevanz ist diese Unterscheidung in den Fällen, in denen das Verkehrszeichen nachträglich aufgestellt worden ist.¹²² Nach der Rechtsprechung des *BVerwG*¹²³ verstößt die Kostenbelastung des Verkehrsteilnehmers grundsätzlich nicht gegen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit, wenn sein zunächst erlaubtermaßen geparkter Kraftwagen **vier Tage nach Aufstellung** eines Haltverbotszeichens auf Kosten des Halters abgeschleppt wird. Zwar gehöre der ruhende Verkehr einschließlich des Dauerparkens zu den grundsätzlich erlaubten Formen der Teilnahme am Straßenverkehr. Der Verkehrsteilnehmer müsse jedoch mit Situationen rechnen, die kurzfristig eine Änderung bestehender Verkehrsregelungen verlangten. Er könne deshalb nicht darauf vertrauen, dass ein zunächst erlaubtes Parken an einer bestimmten Stelle des öffentlichen Straßenraumes auch noch vier Tage später erlaubt sei. Bei einer solchen "Vorlaufzeit" sei es nicht unverhältnismäßig, das Abschlepp- und Kostenrisiko eines längerfristigen Parkens statt der Allgemeinheit demjenigen zuzuweisen, der die Sachherrschaft über das an der betreffenden Stelle geparkte Kraftfahrzeug habe und Vorsorge für den Fall einer Änderung der Verkehrsrechtslage treffen könne. Der *BayVGH*¹²⁴, der *Hess.VGH*¹²⁵, das *OVG Hamburg*¹²⁶ und das *Sächsische OVG*¹²⁷ gehen von einer grundsätzlichen „Vorwarnzeit“ von drei Werktagen, das *OVG Nordrhein-Westfalen*¹²⁸ von zwei Tagen aus. Der *VGH Baden-Württemberg*¹²⁹ hat sich in einem Urteil vom 13.02.2007 der Leitlinie des *BVerwG* im Interesse der Rechtsklarheit und der Rechtssicherheit angeschlossen und sie als allgemein zu beachtende Mindestvorlaufzeit angesehen. In dem Urteil heißt es weiter: „Ist sie eingehalten, so fällt das Abschleppen kostenmäßig auch bei fehlender Vorhersehbarkeit der Änderung der Verkehrsführung in die Risikosphäre des Halters oder Fahrers. Wird die Änderung mit einem geringeren zeitlichen Vorlauf angekündigt, ist eine Kostenbelastung nur gerechtfertigt, wenn die bevorstehende Änderung sich für den Verkehrsteilnehmer deutlich erkennbar als unmittelbar bevorstehend abzeichnet; dies kann etwa bei einer heranrückenden „Wanderbaustelle“ oder bei Verkehrsbeschränkungen im Hinblick auf eine allgemein bekannte Veranstaltung angenommen werden.“ Das *OVG Rheinland-Pfalz* hat in seinem Beschluss vom 09.01.2009 - 7 A 11010/08.OVG - Folgendes ausgeführt: „Das VG hat sich im Hinblick auf die Angemessenheit der insoweit erforderlichen Frist in Ansehung unterschiedlicher Rechtsprechung einzelner zweitinstanzlicher Gerichte an der Rechtsprechung des *BVerwG* orientiert (*BVerwG*, NJW 1997, 1021) und als Leitlinie angenommen, dass das Abschleppen **„am 4. Tag nach der Aufstellung des Verbotsschildes nicht unverhältnismäßig ist“**. Damit wird erkennbar die auf den fraglichen Einzelfall bezogene Wertung des *BVerwG* aufgegriffen, dass "er (das heißt der Verkehrsteilnehmer) nicht darauf vertrauen kann, dass ein zunächst erlaubtes Parken an einer bestimmten Stelle

¹²¹ OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 13. April 2023 – 5 A 3180/21 –, juris.

¹²² Vgl. OVG Hamburg, NZV 2008, 313

¹²³ NJW 1997, 1021

¹²⁴ DÖV 2008, 732

¹²⁵ NJW 1997, 1023

¹²⁶ DÖV 1995, 783

¹²⁷ NJW 2009, 2551: Besteht die Notwendigkeit, auf unvorhersehbare Ereignisse zu reagieren, oder war eine baldige Änderung der Verkehrsregelung für jedermann erkennbar, so kommt eine kürzere Vorlaufzeit in Betracht.

¹²⁸ NVwZ-RR 1996, 59

¹²⁹ NJW 2007, 2058

des öffentlichen Straßenraums auch noch vier Tage später erlaubt ist". Wenn das VG dies als Leitlinie seinem Urteil zugrunde gelegt hat, ist es offenkundig von der Interpretation ausgegangen, dass der erste Tag derjenige der Aufstellung des Schildes ist, dass dazwischen weitere Tage liegen und am vierten Tag das Abschleppen erfolgen darf. Die Wendung des VG, dass vorliegend ein Mindestzeitraum von drei vollen Tagen für den Vorlauf eingehalten wurde und dies verhältnismäßig ist, geht unausgesprochen davon aus, dass das Aufstellen am ersten Tag des genannten Zeitraums etwa zu dem Tageszeitpunkt erfolgt ist, an dem am vierten Tag der Wagen abgeschleppt wurde. Weder dem Urteil des BVerwG noch dem des VG kann das Erfordernis entnommen werden, ..., dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebiete, den ersten Tag nicht mitzuzählen, zumal in der obergerichtlichen Rechtsprechung für die Bewertung des Einzelfalls je nach Sachlage zum Teil keine festen Fristen angenommen werden ...“.

Beachten Sie: § 6 POG und § 63 LVwVG enthalten eine erschöpfende Sonderregelung, die in diesem Bereich einen Anspruch des Trägers der Polizei aus **Geschäftsführung ohne Auftrag** ausschließt.¹³⁰

3.4. Abgrenzung zum sofortigen Vollzug und zum unmittelbaren Zwang

Abzugrenzen ist die Ersatzvornahme ferner vom **unmittelbaren Zwang** (s. § 65 LVwVG) und vom **sofortigen Vollzug** (§ 61 Abs. 2 LVwVG). Erläuterungen dazu finden Sie unter 5. und 7.2.

3.5. Umfang der Kosten der Ersatzvornahme

Nach § 63 Abs. 2 LVwVG kann die Vollstreckungsbehörde bestimmen, dass der Vollstreckungsschuldner die voraussichtlichen Kosten der Ersatzvornahme **im Voraus** zu zahlen hat. Diese Befugnis trägt dem Interesse der Vollstreckungsbehörde Rechnung, wegen der Kosten nicht in Vorlage treten zu müssen; ferner verstärkt sie den Druck auf den Betroffenen, der von ihm geforderten Handlung nachzukommen. Das Vertrauen des Adressaten auf Einhaltung oder jedenfalls auf nicht wesentliche Erhöhung der einmal veranschlagten Kosten der Ersatzvornahme sind nicht schutzwürdig.¹³¹ Der Zweck des Zwangsmittels schließt eine Begrenzung der mit seiner Ausführung verbundenen Kosten aus: Die Ersatzvornahme stellt eine Sanktion für die Nichterfüllung der – weiter bestehenden – baurechtlichen Verpflichtung dar. Ein anderer Zweck kommt ihr nicht zu. Deshalb sind Erwartungen des Adressaten hinsichtlich der Höhe der Ersatzvornahmekosten und des Beginns der Zwangsmaßnahme nicht maßgeblich.

Die Frage, ob die Anforderung der voraussichtlichen Kosten der Ersatzvornahme schon vor Ablauf einer in der Ersatzvornahmeandrohung gesetzten Frist zulässig ist, wird in Rechtsprechung und Literatur unterschiedlich beurteilt. Das BVerwG¹³² hat zur Ersatzvornahme nach § 10 VwVG die Ansicht vertreten, bei dieser könnten die Kosten, ohne dass eine Vorauszahlung ausdrücklich vorgesehen sei, eingefordert werden, sobald die zugrundeliegende Verfügung vollziehbar und das Zwangsmittel der Ersatzvornahme sowohl angedroht als auch, sofern nicht die Festsetzung nach § 14 Satz 2 VwVG wegfallt, seinerseits vollziehbar festgesetzt sei (vgl. §§ 6, 13 und 14 Satz 1 VwVG). Damit solle gewährleistet werden, dass die Kostenpflicht des Betroffenen

¹³⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 30.06.2011 - 1 BvR 367/11 -, juris; BGH, NJW 2004, 513.

¹³¹ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 28.07.2009 - 8 A 10416/09.OVG -; BVerwG, NJW 1984, 2591

¹³² S. DÖV 1976, 317; a.A. Mosbacher, in: Engelhardt/App/Schlatmann, VwVG/VwZG, 12. Auflage 2021, § 10 VwVG Rn. 14

und dementsprechend der Zahlungsanspruch der Behörde in einem Zeitpunkt entstehe, der es ihr verlässlich erspare, die Kosten der Ersatzvornahme aus eigenen Mitteln bestreiten zu müssen.

Zu § 63 Abs. 2 Satz 1 LVwVG hat das *VG Neustadt* in seinem Urteil vom 09.08.2018 – 4 K 1420/17.NW – ausgeführt, diese Vorschrift sei dahin zu verstehen, dass die Anforderung der voraussichtlichen Kosten der Ersatzvornahme ab der Androhung dieses Zwangsmittels und damit auch vor Ablauf einer nach § 66 Abs. 1 Satz 3 LVwVG gesetzten Vornahmefrist zulässig sei.¹³³ Dies wurde damit begründet, nur bei einer solchen Auslegung sei es möglich, bis zum Ablauf dieser Frist die voraussichtlichen Kosten der Ersatzvornahme anzufordern und gegebenenfalls auch beizutreiben, und dadurch das finanzielle Risiko der Vollstreckungsbehörde zu vermindern. Eine Anforderung der Kosten erst nach Ablauf der nach § 66 Abs. 1 Satz 3 LVwVG gesetzten Frist würde hingegen entweder die Vollstreckung verzögern oder den Zweck des § 63 Abs. 2 LVwVG in Frage stellen. Demgegenüber hat das *VG Neustadt* in seinem Beschluss vom 11.03.2019 – 5 L 179/19.NW – die Auffassung vertreten, dass die dem Betroffenen gesetzte Zahlungsfrist nicht kürzer sein dürfe als die in der Ersatzvornahmeandrohung gesetzte Frist zur Vornahme der Handlung. Zwar sei die Kostenanforderung vor Durchführung der Ersatzvornahme kein Beugemittel mit Erzwingungsfunktion, sondern bezwecke lediglich die finanzielle Verminderung des Risikos einer späteren Erhebung und Beitreibung der Kosten der Ersatzvornahme. Dennoch setze die Befugnis, schon im Voraus von dem Vollstreckungsschuldner die voraussichtlichen Kosten der Ersatzvornahme zu verlangen, voraus, dass die Voraussetzungen für die Durchführung der Ersatzvornahme erfüllt seien. Die zugrundeliegende Verfügung müsse daher gemäß § 2 LVwVG vollziehbar sein. Ferner müsse das Zwangsmittel der Ersatzvornahme gemäß § 66 LVwVG angedroht worden sein. In der Androhung zur Erfüllung einer Verpflichtung sei eine angemessene Frist zu bestimmen (s. § 66 Abs. 1 Satz 3 1. Halbsatz LVwVG). Diese Fristsetzung habe neben der Erzwingungsfunktion auch eine Rechtsschutzfunktion. Die Frist sei daher grundsätzlich so zu bemessen, dass es dem Pflichtigen möglich und zumutbar sei, seine Verpflichtung bis zu ihrem Ablauf freiwillig zu erfüllen.

Nach Beendigung der Ersatzvornahme ist der endgültige Betrag festzusetzen.

Zu den Kosten der Ersatzvornahme zählen grundsätzlich alle Kosten, die im Zusammenhang mit der Ersatzvornahme entstanden sind und zwar auch dann, wenn die Ersatzvornahme nicht zu Ende geführt worden ist.¹³⁴ Erklärt sich aber z.B. der Vollstreckungsschuldner ernsthaft bereit, einer bestandskräftigen Beseitigungsanordnung nebst Ersatzvornahmeandrohung noch vor dem festgesetzten Beseitigungstermin, zu dem ein Abbruchunternehmer beauftragt worden ist, freiwillig nachzukommen, kann für die Bauaufsichtsbehörde die Verpflichtung bestehen, sich noch rechtzeitig vor dem Beseitigungstermin von dem Abriss zu überzeugen.¹³⁵

Hinsichtlich der **Kostenhöhe** muss der Vollstreckungsschuldner im Falle der Fremdvorname grundsätzlich den Betrag gegen sich gelten lassen, den das beauftragte Unternehmen der Behörde in Rechnung gestellt hat.¹³⁶ Der Ordnungspflichtige kann sich auch nur ausnahmsweise auf grobe Mängel berufen, die sich in der Preiskalkulation des beauftragten Unternehmens niedergeschlagen haben. Zudem kann er sich gegen die Belastung mit den Kosten überflüssiger Maßnahmen zur Wehr setzen. Dies setzt aber voraus, dass ein grober Mangel bei der Rechnungsstellung offenkundig oder seitens des Pflichtigen substantiiert dargelegt worden ist. Dabei ist zu be-

¹³³ Ausdrücklich offengelassen in der Rechtsmittelinstanz vom OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 18.02. 2019 – 8 A 11271/18.OVG –.

¹³⁴ OVG Münster, NJW 1981, 478; s. auch OVG Sachsen, Urteil vom 20.08.2008 - 1 B 186/07 -: Wird eine baurechtliche Beseitigungsverfügung im Wege der Ersatzvornahme vollstreckt, so gehören die **Kosten für eine ordnungsgemäße Entsorgung des entstehenden Abbruchmaterials** grundsätzlich zu den erstattungsfähigen Kosten der Ersatzvornahme.

¹³⁵ Vgl. hierzu VG Neustadt, Urteil vom 18.05.1995 - 2 K 4009/94.NW -.

¹³⁶ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 23.12.2009 - 8 A 10935/09.OVG -; OVG Niedersachsen, NVwZ-RR 2016, 291; VG Neustadt, Urteil vom 05.12.2017 – 5 K 564/17.NW -, juris.

rücksichtigen, dass die Behörde mit der Auftragserteilung **keine eigenen Angelegenheiten besorgt**, sondern ein pflichtwidrig unterlassenes Handeln des Ordnungspflichtigen durch eigenes Tätigwerden ersetzt.

Stellt sich zwischen Androhung und Ausführung der Ersatzvornahme heraus, dass die Kosten höher sein werden als veranschlagt, so kann die Behörde - insbesondere bei einer gravierenden Kostensteigerung - gehalten sein, dies dem Pflichtigen mitzuteilen. Sollte sie dem nicht nachkommen, kann dies allerdings nur Amtshaftungspflichten der Behörde zur Folge haben, nicht aber die Rechtswidrigkeit der Ersatzvornahme wegen fehlender Einräumung einer erneuten Überlegungsfrist.¹³⁷

Zwischen dem die Ersatzvornahme durchführenden Unternehmen und dem Vollstreckungsschuldner kommt **kein zivilrechtlicher Vertrag** in Form eines Werkvertrages nach § 631 BGB zustande. Vielmehr schließt die Behörde als Vollstreckungsgläubigerin mit dem Unternehmer als Drittem eine **privatrechtliche Vereinbarung über die Durchführung der Ersatzvornahme**.¹³⁸ Insofern besteht für die Behörde auch nicht die Pflicht, dem in Anspruch genommenen Vollstreckungsschuldner vor Durchführung der Ersatzvornahme die dem von ihr beauftragten Unternehmer (voraussichtlich) zu entrichtende Vergütung mitzuteilen und ihm sodann durch (weiteres) Zuwarten mit dem Beginn der Arbeiten Gelegenheit zu geben, sich um eine kostengünstigere Lösung zu bemühen.¹³⁹

Die Vollstreckungsbehörde ist grundsätzlich nicht zur **Ausschreibung** der für eine Ersatzvornahme vorzunehmenden Arbeiten verpflichtet.¹⁴⁰ Allerdings ergibt sich für die Behörde durch eine Ausschreibung die Möglichkeit des Vergleichs der verschiedenen eingehenden Angebote. Damit vergrößert sich die Chance der kostengünstigsten Durchführung. Entschließt sich die Behörde zur Ausschreibung, so muss sie den Vollstreckungsschuldner daran nicht beteiligen bzw. die Vergabe des Auftrags mit ihm abstimmen.¹⁴¹

3.6. Keine Kostenpflicht des Duldungsverpflichteten

Ein Grundstückseigentümer, dem von der Bauaufsichtsbehörde bestandskräftig nur die Duldung der Beseitigung baulicher Anlagen auf seinem Grundstück aufgegeben worden ist, die ein Dritter (z.B. ein Nießbraucher) illegal errichtet hat, kann nicht mit den Kosten belastet werden, die bei der Durchführung der Ersatzvornahme angefallen sind. Zur Begründung führt das *VG Neustadt* in seinem Urteil vom 04.09.2008¹⁴² u.a. Folgendes aus:

„... Aus der Vorschrift des § 6 LVwVG folgt ... nichts Gegenteiliges. Vollstreckungsschuldner ist gemäß § 6 Abs. 1 LVwVG zunächst der Selbstschuldner, hier also Herr B (Anm: der Adressat der Beseitigungsverfügung). Daneben kann gemäß § 6 Abs. 2 LVwVG als Vollstreckungsschuldner auch in Anspruch genommen werden, wer kraft Gesetzes für die Leistung des Selbstschuldners persönlich haftet. Die Inanspruchnahme des Haftungsschuldners setzt aber voraus, dass dieser für die Leistung eines anderen persönlich aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Grundlage kraft Gesetzes uneingeschränkt einzustehen hat. Daran fehlt es hier.

Die Klägerin haftet für die Kosten der Ersatzvornahme auch nicht über die Bestimmung des § 6 Abs. 3 LVwVG, wonach dem Vollstreckungsschuldner gleichgestellt wird, wer kraft Gesetzes

¹³⁷ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 09.04.2018 – 8 A 10066/18.OVG -.

¹³⁸ Engelhardt/App, VwVG/VwZG, a.a.O., § 10 VwVG Rn. 9; vgl. auch BGH, NVwZ 2006, 964.

¹³⁹ Vgl. BVerwG, NJW 1984, 2591; OVG Saarland, NVwZ 2009, 602

¹⁴⁰ OVG Niedersachsen, NVwZ-RR 2016, 291; VG Neustadt, Urteil vom 05.12.2017 – 5 K 564/17.NW -, juris.

¹⁴¹ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 09.04.2018 – 8 A 10066/18.OVG -; OVG Niedersachsen, NVwZ-RR 2016, 291; VG Neustadt, Urteil vom 05.12.2017 – 5 K 564/17.NW -, juris.

¹⁴² NVwZ-RR 2009, 227

verpflichtet ist, die Vollstreckung zu dulden, soweit die Duldungspflicht reicht. Der Duldungsschuldner ist danach nur zur Duldung der Vollstreckung in Gegenstände verpflichtet, die einem anderen gehören, aber - wie z.B. beim Nießbraucher - von ihm verwaltet werden. Für die fremde Schuld haftet er aber nicht mit seinem eigenen Vermögen.“

3.7. Anordnung der sofortigen Vollziehung der Kosten der Ersatzvornahme?

Da ein Bescheid über die Kosten der Ersatzvornahme nicht von Gesetzes wegen sofort vollziehbar ist (s. oben B. III.), stellt sich die Frage, ob die Behörde rechtlich zulässig die sofortige Vollziehung anordnen kann. Nach allgemeiner Auffassung können fiskalische Interessen ein besonderes öffentliches Interesse an der Anordnung der sofortigen Vollziehung von derartigen Kostenbescheiden begründen.¹⁴³ Allerdings kann das besondere öffentliche Vollzugsinteresse nicht allein unter Hinweis auf das öffentliche Interesse an einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung bejaht werden kann, weil es sich nicht um einen Fall des § 80 Abs. 2 Satz 1 VwGO handelt. Vielmehr bedarf es einer über das bloße Haushaltsinteresse hinausgehenden, eigenständigen Rechtfertigung, die sich auch nicht in dem Kostenerstattungsinteresse erschöpfen darf, das jedem Leistungsbescheid immanent ist und daher keine besondere Eilbedürftigkeit begründet. Das besondere Vollzugsinteresse kann sich daraus ergeben, dass **ausnahmsweise aufgrund außergewöhnlicher Umstände der durch die Kosten der Ersatzvornahme ausgelöste Finanzbedarf nicht mehr gedeckt werden kann.**¹⁴⁴ Hierzu ein Auszug aus dem Beschluss des VG Neustadt vom 04.09.2009 – 3 L 736/09.NW -, juris:

„Dies gilt nach Auffassung der Kammer zumindest dann, wenn durch das der Ersatzvornahme zugrunde liegende Ereignis ein Finanzbedarf ausgelöst wird, der vernünftigerweise bei der Haushaltsplanung nicht oder zumindest nicht in der Größenordnung vorausgesehen und berücksichtigt werden musste und bei dessen Bewältigung die Gemeinde oder der Kreis derart an die Grenzen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit gerät, dass er trotz Ausschöpfung aller ihm zur Verfügung stehenden Mittel der Finanzbeschaffung einschließlich der Aufnahme von Krediten alsbald seine ihm obliegenden Pflichtaufgaben nicht mehr wahrnehmen kann, so dass die Funktionsfähigkeit der Verwaltung nicht mehr gewährleistet ist. Dann nämlich steht dem privaten Aussetzungsinteresse nicht allein das Interesse an einer geordneten Haushaltsführung und an der Kompensation einer bestehenden allgemeinen Mittelknappheit gegenüber. Vielmehr geht es dann zusätzlich um die Aufrechterhaltung der im übergeordneten allgemeinen Interesse stehenden Daseinsvorsorge, die ohne Sofortvollzug nur deshalb nicht mehr gewährleistet wäre, weil ein außergewöhnliches Ereignis die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel erschöpft hat, ohne dass dies ursächlich auf eine Fehlkalkulation bei der Haushaltsplanung oder einen nicht sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln zurückzuführen wäre. In einem solchen Fall muss das private Aussetzungsinteresse hinter dem öffentlichen Vollzugsinteresse zurücktreten, wenn die Höhe der Kosten eine erhebliche Belastung des Haushaltes darstellt und die Beibehaltung der Bestandskraft des Kostenbescheides in Ansehung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Kostenschuldners nicht unzumutbar erscheint. Gemessen daran bejaht die Kammer hier das besondere öffentliche Interesse am Sofortvollzug.“

¹⁴³ S. z.B. OVG Rheinland-Pfalz, AS 11, 264, 271

¹⁴⁴ OVG Rheinland-Pfalz, NVwZ-RR 1999, 27

4. Das Zwangsgeld (§ 64 LVwVG)

Die Auferlegung eines Zwangsgeldes kommt sowohl bei unvertretbaren Handlungen als auch bei vertretbaren Handlungen, bei Duldungen wie auch bei Unterlassungen in Betracht. Das Zwangsgeld dient als Beugemittel einzig dazu, den entgegenstehenden Willen des Vollstreckungsschuldners zu brechen.

Nach § 64 Abs. 2 Satz 1 LVwVG wird das Zwangsgeld **schriftlich festgesetzt**. Die Festsetzung ist die förmliche Entscheidung der Behörde, dass das angedrohte Zwangsgeld nunmehr anzuwenden ist. Dem Vollstreckungsschuldner **ist** eine angemessene Frist zur Zahlung einzuräumen (Satz 4). Da der Landesgesetzgeber mit § 64 Abs. 2 Satz 4 LVwVG das Erfordernis einer derartigen weiteren Fristsetzung noch neben § 66 Abs. 1 Satz 3 LVwVG aufgestellt hat, ist davon auszugehen, dass auch die Frist des § 64 Abs. 2 Satz 4 LVwVG dem Schutz des Pflichtigen dient und ohne eine solche Frist der Verwaltungsakt der Festsetzung des Zwangsgeldes rechtswidrig ist.¹⁴⁵

Nach Satz 2 der genannten Norm beträgt die Höhe des Zwangsgeldes mindestens 5 und **höchstens 50.000 €**. Allerdings kann der Vollstreckungsschuldner im Verfahren gegen die Festsetzung des Zwangsgeldes grundsätzlich nicht mehr mit Erfolg geltend machen, die Höhe des Zwangsgeldes sei unangemessen.¹⁴⁶ Dies folgt aus dem allgemeinen Grundsatz des Verwaltungsvollstreckungsrechts, wonach Einwendungen gegen eine bestimmte Vollstreckungsmaßnahme mit einem Rechtsbehelf gegen diese Maßnahme vorzubringen sind; wird die Vollstreckungsmaßnahme bestandskräftig, so ist die Geltendmachung einer diesen Akt betreffenden Einwendung im weiteren Vollstreckungsverfahren grundsätzlich ausgeschlossen, es sei denn, dass ein Gesetz ausdrücklich etwas anderes bestimmt. Leidet die Zwangsgeldandrohung allerdings an einem so schwerwiegenden Fehler, der ihre hinreichende Bestimmtheit ausschließt, kann sie trotz Unanfechtbarkeit nicht taugliche Grundlage für die Zwangsgeldfestsetzung sein. Dies ist notwendige Folge des Aufeinanderbezogeneins der verschiedenen Stufen des Verwaltungsvollstreckungsverfahrens.¹⁴⁷

Das festgesetzte Zwangsgeld kann seiner Höhe nach hinter dem angedrohten Betrag zurückbleiben. Denn es besteht keine Vorschrift, die zur Ausschöpfung des angedrohten Zwangsgeldes zwingt.¹⁴⁸

Ist die Zwangsgeldandrohung zwar noch nicht bestandskräftig, hat der Vollstreckungsschuldner hiergegen jedoch nicht um vorläufigen Rechtsschutz nachgesucht, kann er in einem entsprechenden Rechtsschutzverfahren gegen die Zwangsgeldfestsetzung ebenfalls keine Einwendungen gegen die Höhe des Zwangsgeldes erheben.¹⁴⁹ Der Vollstreckungsschuldner kann mit einem Rechtsbehelf gegen die Zwangsgeldfestsetzung jedoch dann Einwendungen hinsichtlich der Höhe des Zwangsgeldes geltend machen, wenn sich das entsprechend der Androhung festgesetzte Zwangsgeld nicht innerhalb des gesetzlichen Rahmens hält.¹⁵⁰

Nach § 62 Abs. 3 Satz 2 LVwVG können die Zwangsmittel bei Erzwingung einer **Duldung oder Unterlassung für jeden Fall der Nichtbefolgung** festgesetzt werden. Daraus folgt, dass bei mehreren Anordnungen in einem Bescheid oder bei Zwangsgeldandrohungen „**für jeden Fall der Zuwiderhandlung**“ der Höchstsatz des § 64 Abs. 2 Satz 2 LVwVG nicht etwa für den Gesamtbetrag des Zwangsgeldes, sondern für jede einzelne Anordnung bzw. Zuwiderhandlung gilt.¹⁵¹

¹⁴⁵ VG Neustadt, Beschluss vom 16.01.2024 - 5 L 1291/23.NW -; vgl. auch OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 18.12.2013 - 12 A 1313/13 -, juris.

¹⁴⁶ Hess.VGH, NVwZ-RR 1996, 715; VG Neustadt, Beschluss vom 16.01.2024 - 5 L 1291/23.NW -.

¹⁴⁷ VGH Baden-Württemberg, NVwZ-RR 1996, 612

¹⁴⁸ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 04.02.2010 - 6 B 11107/09.OVG -.

¹⁴⁹ Hess.VGH, NVwZ-RR 1996, 715.

¹⁵⁰ VGH Baden-Württemberg, VBIBW 1996, 464.

¹⁵¹ Ausführlich hierzu Dünchheim, NVwZ 1996, 117, 121.

Aufgepasst: Nach dem eindeutigen Wortlaut des § 62 Abs. 3 Satz 2 LVwVG darf ein Zwangsgeld für jeden Fall der Zuwiderhandlung nur zur Erzwingung einer Duldung oder Unterlassung angedroht werden. Zur **Erzwingung einer Handlung** sieht das Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz **keine gesetzliche Grundlage** vor. Mangels gesetzlicher Grundlage ist eine solche Zwangsgeldandrohung demnach unzulässig.¹⁵² Eine solche Zwangsgeldandrohung kann auch nicht in dem Sinne teilweise aufrechterhalten werden, dass sie bei Zuwiderhandlungen jedenfalls eine Zwangsgeldfestsetzung ermöglicht.¹⁵³

Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer Zwangsgeldfestsetzung zur Erzwingung einer Handlung kann die **kumulierte Belastung** durch die vorhergehenden Zwangsgeldfestsetzungen grundsätzlich keine Berücksichtigung finden, da die Verhältnismäßigkeit für jede Zwangsgeldfestsetzung gesondert zu prüfen ist und Zwangsmittel zur Erzwingung einer Handlung nach § 62 Abs. 3 Satz 1 LVwVG so lange wiederholt und gewechselt werden können, bis die Verpflichtung erfüllt ist.¹⁵⁴

Nach **§ 64 Abs. 3 LVwVG** wird das Zwangsgeld nach den §§ 19 - 60 **beigetrieben**. Die Beitreibung stellt den letzten Verfahrensabschnitt im Rahmen des Vollstreckungsverfahrens dar. Sie ist also noch Teil der Vollstreckung, da der Zwang bis zu dem Zeitpunkt weiter wirkt, bis das Zwangsgeld beigetrieben ist.¹⁵⁵

Gemäß **§ 67 Abs. 1 Satz 1 LVwVG** ordnet das Verwaltungsgericht die **Ersatzzwangshaft** auf Antrag der Vollstreckungsbehörde an, wenn die Beitreibung des Zwangsgeldes ohne Erfolg versucht worden ist oder feststeht, dass sie keinen Erfolg haben wird, und wenn bei der Androhung des Zwangsgeldes hierauf hingewiesen worden ist. Neben der Anordnung der Ersatzzwangshaft hat das Verwaltungsgericht einen **Haftbefehl** zu erlassen. Dieser ist mangels eigener rechtskonstitutiver Bedeutung jedoch keine selbständig mit einem Rechtsmittel angreifbare Entscheidung. Er ist nicht mehr als eine Ausfertigung des Haftanordnungsbeschlusses und dient lediglich als formelle Grundlage für dessen Vollzug.¹⁵⁶

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Zwangsgeldfestsetzung ist der **Abschluss des Zwangsmittelverfahrens**, durch Zahlung bzw. Beitreibung der Zwangsgelder, andernfalls der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung bei Gericht.¹⁵⁷

5. Unmittelbarer Zwang (§ 65 LVwVG)

Führen Ersatzvornahme oder Zwangsgeld nicht zum Ziel oder sind sie untunlich¹⁵⁸, kann die Vollstreckungsbehörde nach § 65 Abs.1 LVwVG **unmittelbaren Zwang** anwenden, insbesonde-

¹⁵² OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 02.07.2014 - 7 B 10257/14.OVG -, juris.

¹⁵³ BVerwG, Gerichtsbescheid vom 26.06.1997 - 1 A 10.95 -, juris.

¹⁵⁴ Vgl. OVG Niedersachsen, Beschluss vom 02.02.2015 – 4 LA 249/13 –, juris.

¹⁵⁵ OVG Schleswig, NVwZ-RR 1992, 517; aA Hess.VGH, NVwZ-RR 1995, 118, 120, der die Beitreibung nicht mehr zum Vollzug rechnet, da mit der Festsetzung des Zwangsgeldes die Vollstreckung der Grundverfügung beendet sei.

¹⁵⁶ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 23.10.1996 - 2 E 12939/96.OVG -.

¹⁵⁷ Vgl. BVerwG, NJW 2006, 2280; BGH, NVwZ 1988, 760; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01.07.2014 - 6 A 11312/13.OVG -; s. auch Beschluss vom 26.02.2014 - 6 A 11278/13.OVG -: „Weil die Zwangsgeldfestsetzung eine präventive Funktion als Beugemittel hat, das darauf abzielt, künftige objektive Rechtsverletzungen zu vermeiden, ist die Rechtmäßigkeit einer Zwangsgeldfestsetzung im Zeitpunkt des (vollständigen) Abschlusses des Vollstreckungsverfahrens zu prüfen. Wegen dieser in die Zukunft gerichteten Rechtswirkungen des Zwangsmittels sind auch entscheidungserhebliche Veränderungen der Sach- und Rechtslage, die nach seinem Erlass eintreten, der Beurteilung seiner Rechtmäßigkeit zugrunde zu legen.“; a.A. Hess. VGH, Urteil vom 29.11.2013 - 6 A 2210/12 -, juris: Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung.

¹⁵⁸ S. z.B. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 05.01.2010 – 6 B 11030/09.OVG – zur Versiegelung von Sportwettgeräten

re die Handlung selbst vornehmen. Gemäß Abs.2 ist unmittelbarer Zwang die Einwirkung auf Personen oder Sachen durch körperliche Gewalt, ihre Hilfsmittel und durch Waffen. Waffen dürfen nur eingesetzt werden, soweit dies durch Rechtsvorschrift ausdrücklich gestattet ist. Unmittelbarer Zwang darf gemäß Abs.4 nur von Personen ausgeführt werden, die durch Rechtsvorschrift oder vom Leiter der Vollstreckungsbehörde allgemein oder im Einzelfall hierzu ermächtigt sind.

Unmittelbarer Zwang i.S.d. § 65 LVwVG ist auch die **Versiegelung von Räumlichkeiten**, um eine Nutzungsuntersagung durchzusetzen.¹⁵⁹ Hierdurch wird eine Zugangssperre geschaffen, deren Durchbrechung strafrechtlich geahndet würde. Darin liegt die Zwangswirkung. Eine Versiegelung von Räumen zur Durchsetzung einer baurechtlichen Nutzungsuntersagung ist dann unzulässig, wenn mit ihr gleichzeitig auch genehmigte Nutzungen unterbunden werden.¹⁶⁰

Schwierig gestaltet sich zuweilen die **Abgrenzung** zwischen **unmittelbarem Zwang** gegenüber Sachen und der **Ersatzvornahme**. Als Faustformel gilt: Ersatzvornahme ist daher dann gegeben, wenn das Tätigwerden der Vollstreckungsbehörde mit der vom Pflichtigen vorzunehmenden Handlung identisch ist; unmittelbarer Zwang liegt dann vor, wenn die Einwirkung auf die Sache erst die Voraussetzungen für ein weiteres Handeln schaffen soll, durch das der Verwaltungszweck erreicht wird.¹⁶¹ Demgegenüber ist die Einwirkung auf Personen immer unmittelbarer Zwang.

6. Die richtige Auswahl der Zwangsmittel

Die Auswahl der einzelnen Zwangsmittel ist unter den genannten Voraussetzungen dem pflichtgemäßen Ermessen der Behörde überlassen. Allerdings muss die Behörde den **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** beachten. Gemäß § 62 Abs. 2 LVwVG hat das Zwangsmittel in einem angemessenen Verhältnis zu seinem Zweck zu stehen; es ist möglichst so zu bestimmen, dass der Vollstreckungsschuldner und die Allgemeinheit am wenigsten beeinträchtigt werden. Die Ausübung unmittelbaren Zwangs kommt als ultima ratio nur als letzte Möglichkeit in Betracht.

Hinsichtlich des **Verhältnisses zwischen Ersatzvornahme und Zwangsgeld** gilt Folgendes: Bei unvertretbaren Pflichten steht die Ersatzvornahme als Zwangsmittel von vornherein nicht zur Verfügung. Kommen bei vertretbaren Pflichten sowohl Ersatzvornahme als auch Zwangsgeld in Betracht, so ist das Zwangsgeld **nicht gegenüber der Ersatzvornahme subsidiär**. Gemäß § 62 Abs. 3 Satz 2 LVwVG können Zwangsmittel i.S.v. § 62 Abs. 1 LVwVG – und damit auch die Androhung und Festsetzung von Zwangsgeld – so oft wiederholt werden, bis die Verpflichtung erfüllt ist. Im Normalfall darf die Behörde nach dem **Gesichtspunkt der Opportunität und Effektivität** bei der Vollstreckung vertretbarer Handlungen Ersatzvornahme und Zwangsgeld androhen. Daher kann die Vollstreckungsbehörde den Vollstreckungsschuldner mittels Zwangsgeld zur Erfüllung seiner Verpflichtung anhalten, ohne nachweisen zu müssen, dass die Ersatzvornahme untunlich ist. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der Vorgang der Androhung eines weiteren Zwangsgeldes, verbunden mit der Festsetzung des vorhergehenden, ohne zwischenzeitliche Beitreibung nicht beliebig wiederholt werden kann, weil andernfalls nicht mehr der Beugezweck verfolgt, sondern eine bloße finanzielle Sanktionierung betrieben würde.¹⁶²

¹⁵⁹ VG Neustadt, Beschluss vom 14.03.2000 - 2 L 453/00.NW - ; bestätigt von OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 03.05.2000 - 8 B 10563/00.OVG -.

¹⁶⁰ OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 07.08.1995 - 1 M 63/95 -.

¹⁶¹ S. z.B. Bay. VGH, Urteil vom 17.04.2008 – 10 B 07.219 -, juris: „Wird eine Tür gewaltsam eingedrückt, die der Betroffene ohne Gewalt öffnen könnte, liegt unmittelbarer Zwang vor“; s. auch die Klausur von Muckel/Ogorek in der JuS 2010, 57, 63.

¹⁶² OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 13.05.2024 - 8 B 10076/24.OVG -.

Auch im Hinblick auf die **Durchsetzung von Nachbarrechten gilt grundsätzlich nichts Anderes**. Wie sich die Behörde insoweit ihrer Einschreitenspflicht entledigt, hat sie nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu entscheiden.¹⁶³

7. Verwaltungszwang ohne vorhergehenden Verwaltungsakt (§ 61 Abs. 2 LVwVG)

7.1. Beschleunigtes Vollstreckungsverfahren

Nach § 61 Abs. 2 LVwVG können Zwangsmittel mit Ausnahme von Zwangsgeld auch ohne vorausgehenden Verwaltungsakt angewendet werden, wenn dies zur Verhinderung einer rechtswidrigen Tat, die einen Straf- oder Bußgeldtatbestand verwirklicht, oder zur **Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr notwendig** ist und die Behörde hierbei innerhalb ihrer gesetzlichen Befugnisse handelt. Diese Vorschrift ist für Fälle bestimmt, in denen wegen der Eilbedürftigkeit der Sache oder aus sonstigen tatsächlichen Gründen ein Verwaltungsakt nicht oder nicht rechtzeitig ergehen kann, die sofortige Anwendung von Zwang aber dringend geboten ist (sog. **gekürztes** oder **beschleunigtes Vollstreckungsverfahren**). Die Androhung ist im Falle des § 61 Abs. 2 LVwVG entbehrlich.

Zwar wird in § 61 Abs. 2 LVwVG in der aktuellen Fassung nicht mehr wie in der Vorgängerausfassung vom „sofortigen Vollzug“ gesprochen. Diesen eingeführten Begriff sollte man für diesen Tatbestand dennoch auch zukünftig verwenden.¹⁶⁴

Der sofortige Vollzug nach § 61 Abs. 2 LVwVG ist selbst **kein Zwangsmittel**, sondern eine **besondere Erscheinungsform der Anwendung von Zwangsmitteln**.¹⁶⁵ Er darf nicht mit dem Begriff der sofortigen Vollziehung eines Verwaltungsakts nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO verwechselt werden. Seiner **Rechtsnatur** nach ist der sofortige Vollzug ebenso wie die unmittelbare Ausführung **Verwaltungsrealakt**, tatsächliches Verwaltungshandeln.¹⁶⁶ Für Rechtsbehelfe gilt die allgemeine Vorschrift des § 16 LVwVG.¹⁶⁷

7.2. Die Voraussetzungen des § 61 Abs. 2 LVwVG

7.2.1. Übersicht

Die Voraussetzungen des sofortigen Vollzuges sind die Folgenden:

- 1) **Vorliegen einer gegenwärtigen Gefahr**
- 2) **Notwendigkeit des sofortigen Eingreifens (Subsidiarität gegenüber dem gestreckten Vollstreckungsverfahren)**
- 3) **Handeln im Rahmen der gesetzlichen Befugnisse**
 - a) **Zuständigkeit der Vollstreckungsbehörde**
 - b) **Hypothetische Grundverfügung**

¹⁶³ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16.04.2003 - 8 A 11903/02.OVG -; VG Neustadt, Urteil vom 10.02.2009 - 5 K 1135/08.NW -

¹⁶⁴ Ebenso Beckmann/Gast, Praxis der Gemeindeverwaltung, LVwVG, § 61 Erläuterung zu Abs. 2; Rühle, Polizei- u. Ordnungsrecht RhPf, 9. Auflage 2023, § 10 Rn. 37 ff. verwendet den Begriff der „**sofortigen Anwendung**“.

¹⁶⁵ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 13.09.2007 - 1 A 11507/06.OVG -

¹⁶⁶ Vgl. BayVGH, BayVBl 1981,597; VG Neustadt, Urteil vom 26.05.2023 - 4 K 661/22.NW -, juris; Beckmann, NVwZ 2011, 842.

¹⁶⁷ Altmeyer/Lahm, a.a.O. § 61 Erl.IV.

Die Maßnahme im gekürzten Verfahren ist nur dann materiell rechtmäßig, wenn die für dieses Verfahren erforderlichen Vollstreckungsvoraussetzungen vorliegen und die Verfahrensvorschriften beachtet wurden. Über die in § 61 Abs. 2 LVwVG genannten Voraussetzungen hinaus richtet sich die Rechtmäßigkeit des Sofortvollzuges nach den für das jeweilige Zwangsmittel geltenden Vorschriften, also nach **§ 63 oder § 65 LVwVG**. Die Maßnahme muss zur Verhinderung einer rechtswidrigen Tat, die einen Straf- oder Bußgeldtatbestand verwirklicht, oder zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr **notwendig** sein.

7.2.2. Gegenwärtige Gefahr

Eine **gegenwärtige Gefahr** als Steigerungsform der konkreten Gefahr liegt dann vor, wenn die Einwirkung des schädigenden Ereignisses bereits begonnen hat oder wenn sie bei ungestörter Weiterentwicklung der Dinge unmittelbar bevorsteht, falls nicht alsbald Abwehrmaßnahmen getroffen werden. Eine gegenwärtige Gefahr ist insbesondere immer dann gegeben, wenn der Schaden bereits eingetreten ist und ohne Abwehrmaßnahmen eine Vertiefung droht. Hingegen kommt es für das Bestehen einer gegenwärtigen Gefahr nicht darauf an, ob sich die Gefahrenlage plötzlich verändert hat oder eine schon länger bestehende gegenwärtige Gefahr von der Behörde zunächst verkannt und erst im Zeitpunkt ihres Handelns nach § 61 Abs. 2 LVwVG richtig gesehen worden ist.¹⁶⁸

Darf die Behörde nach Maßgabe einer Prognose, die auf der Grundlage der im Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung zur Verfügung stehenden Erkenntnismöglichkeiten zu treffen ist, zu Recht von einer gegenwärtigen Gefahr für Güter der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgehen,¹⁶⁹ ist sie berechtigt, die Ersatzvornahme im Wege der sofortigen Vollziehung einzuleiten.

7.2.3. Notwendigkeit des sofortigen Vollzuges

Die **Notwendigkeit** des Verwaltungszwangs unterliegt umfassender gerichtlicher Nachprüfung, ein Beurteilungsspielraum kommt der Behörde nicht zu¹⁷⁰. Die Notwendigkeit des sofortigen Eingreifens ist nur zu bejahen, wenn die überwiegende Wahrscheinlichkeit besteht, dass der Zweck der Maßnahme nicht durch den Erlass eines Verwaltungsakts mit Anordnung der sofortigen Vollziehung erreicht werden kann. Hieraus ergibt sich die **Subsidiarität des Sofortvollzuges gegenüber dem gestreckten Verfahren**.

Das *OVG Rheinland-Pfalz* hat hierzu in seinem Urteil vom 25.03.2009¹⁷¹ grundsätzliche Ausführungen gemacht. Danach müsse im gestreckten Verfahren nach § 63 Abs. 1 LVwVG die Vollstreckung in Form der Ersatzvornahme rechtmäßig sein, d.h. die vollstreckungsrechtlichen Voraussetzungen müssten vorgelegen haben. Ein Sofortvollzug im Sinne einer unmittelbaren Ausführung sei demnach nur zulässig, wenn mit der Anordnung und Durchführung von Gefahrbeseitigungsmaßnahmen im gestreckten Vollzug – ggf. auf Grund einer sofort vollziehbaren Ordnungsverfügung – nicht zugewartet werden könne, weil keine der polizeipflichtigen Personen vorhanden, erreichbar oder zur Gefahrenabwehr in der Lage sei. Hinsichtlich der aus der Störer- auswahl möglicherweise resultierenden Risiken der handelnden Behörde sei zunächst der allge-

¹⁶⁸ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 13.09.2007 - 1 A 11507/06.OVG -

¹⁶⁹ Auch aufgrund einer **Anscheinsgefahr** kann im Wege des sofortigen Vollzuges vorgegangen werden (Wetzels, Rechtsschutz in der Verwaltungsvollstreckung, a.a.O., Seite 98).

¹⁷⁰ OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 16.11.2009 - 1 S 137/09 -, juris

¹⁷¹ NVwZ-RR 2009, 746

meine vollstreckungsrechtliche Grundsatz zu beachten, dass es für die Rechtmäßigkeit einer Vollstreckungsmaßnahme maßgeblich nicht auf die Rechtmäßigkeit des Grundverwaltungsakts selbst ankomme, sofern dieser nur wirksam und vollziehbar sei. Hieraus folge für den an die Vollstreckung anknüpfenden Kostenerstattungsanspruch, dass erst die (unanfechtbare) Aufhebung des Grundverwaltungsakts als rechtswidrig im Widerspruchs- oder Klageverfahren zur Rechtswidrigkeit der Vollstreckungsmaßnahme selbst und in Konsequenz dessen zum Entfallen des Kostenerstattungsanspruchs führen könne. Diene aber in der Systematik des Vollstreckungsrechts der vollziehbare Grundverwaltungsakt schon kraft seiner Titelfunktion als Grundlage der späteren Kostenforderung, so seien umgekehrt **strenge Anforderungen an die Entbehrlichkeit einer die Vollstreckung begründenden Grundverfügung zu stellen**. Denn nur durch eine begrenzte Auslegung der Sofortmaßnahmen könnten die Grundsätze des Vorbehalts und des Vorrangs des Gesetzes im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung im Hinblick auf die Grundrechtsrelevanz dieser Eingriffe, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie die verfassungsrechtlich garantierte Rechtsweggarantie (Art. 19 Abs. 4 GG) die gebotene praktische Wirksamkeit entfalten. **Für die Entbehrlichkeit einer Grundverfügung müsse demnach aufgrund eines akuten Gefahrenzustands bzw. einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr eine sofortige Abhilfe derart geboten sein, dass nicht mit der Anordnung und Durchführung von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr im gestreckten Vollzug zugewartet werden könne**. Dabei sei insbesondere eine sofort vollziehbare Verfügung gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO in Betracht zu ziehen, die je nach Gefahrenintensität und Eilbedürftigkeit inhaltlich entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit abzustufen sei. Demnach könnten die zu setzenden Fristen mit dem Grad der Gefahren und der Bedeutung der betroffenen Rechtsgüter bis auf ein Mindestmaß reduziert und zudem die Auswahl der Gefahrenabwehrmaßnahmen von der Behörde vorgegeben werden. Das Absehen von dem gesetzlichen Regelfall des gestreckten Vollzuges durch vollständigen Verzicht auf eine die Pflichten konkretisierende Grundverfügung stelle ohne besondere rechtfertigende Umstände das Fehlen einer Vollstreckungsvoraussetzung dar. Schon nach der früheren Rechtsprechung des Senats stehe aber ein Erstattungsanspruch für Kosten der Ersatzvornahme der Behörde nur dann zu, wenn die Ersatzvornahme formell und materiell rechtmäßig gewesen sei. Fehle nur eine der notwendigen Vollstreckungsvoraussetzungen, so sei der Verwaltungszwang rechtswidrig mit der Folge, dass ein Kostenerstattungsanspruch nicht entstehe.

Auch das *BVerwG* hat in seinem Urteil vom 12.01.2012¹⁷² ausgeführt:

„Dass die zuständigen Behörden grundsätzlich nur in Vollziehung eines Verwaltungsakts Zwang anwenden dürfen, folgt aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie aus dem Recht auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG):

*Der aus dem Rechtsstaatsgebot (Art. 20 Abs. 1 und 3 GG) abgeleitete Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass ein Grundrechtseingriff einem legitimen Zweck dient und als Mittel zu diesem Zweck geeignet, erforderlich und angemessen ist (...). Ein Eingriff ist nur dann erforderlich, wenn er zur Erreichung des mit der Maßnahme angestrebten Erfolges das mildeste Mittel gleicher Wirksamkeit ist. Die zwangsweise Durchsetzung verwaltungsrechtlicher Pflichten im Wege der Verwaltungsvollstreckung **setzt deshalb grundsätzlich den vorherigen Erlass eines Verwaltungsakts voraus**. Der Verwaltungszwang schließt sich an ein Verwaltungsverfahren an, das mit dem Erlass eines Verwaltungsakts endet. Diesem kommt zunächst die Aufgabe zu, die abstrakt-generelle Verpflichtung des Gesetzes für den Einzelfall zu konkretisieren. Zugleich soll der Verwaltungsakt dem Bürger Rechtssicherheit gewähren und als Vollstreckungstitel eine materiell- und verfahrensrechtliche Grundlage für die Zwanganwendung bilden (...). Dieses ge-*

¹⁷² 7 C 5.11 -, NVwZ 2012, 1184 .

stufte Verfahren belastet den Adressaten der Maßnahme weniger als die unvermittelte Zwangsanwendung, die den Pflichtigen ungleich härter trifft als die auf einer Grundverfügung aufbauende Verwaltungsvollstreckung. Sie nimmt ihm die Möglichkeit, den Vollstreckungszwang abzuwenden (...). Bevor die Behörde zur Tat schreitet, muss sie zunächst versuchen, den Betroffenen zur Erfüllung seiner Verpflichtung anzuhalten. **Vor die Tat setzt der Rechtsstaat das Wort** (...). Die unmittelbare Zwangsanwendung ist daher auf Fälle begrenzt, in denen der Zweck der Maßnahme nicht durch den Erlass eines Verwaltungsakts und die Anordnung von dessen sofortiger Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO erreicht werden kann.

Dies trägt auch dem Gebot effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) Rechnung. Art. 19 Abs. 4 GG garantiert nicht nur das formelle Recht und die theoretische Möglichkeit, die Gerichte anzurufen, sondern auch die Effektivität des Rechtsschutzes; der Bürger hat einen substantiellen Anspruch auf eine möglichst wirksame gerichtliche Kontrolle (...). Das vorgenannte Regel-Ausnahme-Verhältnis zwingt die Behörde grundsätzlich, sich eine Vollstreckungsgrundlage in Form eines vollziehbaren Verwaltungsakts zu verschaffen. Wehrt sich der Bürger mit Widerspruch und Anfechtungsklage gegen einen Verwaltungsakt, kann dieser aufgrund des durch Art. 19 Abs. 4 GG abgesicherten Suspensiveffekts (vgl. § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO) grundsätzlich erst vollzogen werden, nachdem die Gerichte seine Rechtmäßigkeit geprüft haben (...). Ordnet die Behörde nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO aus einem besonderen öffentlichen oder privaten Interesse den Sofortvollzug an, bedarf dies der Rechtfertigung (.....) und unterliegt gerichtlicher Prüfung (vgl. § 80 Abs. 5 VwGO).Greift die Verwaltung hingegen ohne Grundverfügung zum Zwang, kann der Bürger zwar nach § 123 VwGO um vorbeugenden Rechtsschutz im Wege der einstweiligen Anordnung nachsuchen. Die Lastenverteilung zwischen Behörde und Bürger kehrt sich dabei aber um.“

An der Notwendigkeit des sofortigen Vollzuges fehlt es, wenn die Gefahr durch andere dem Pflichtigen zumutbare Mittel abgewendet werden kann; das ausgewählte Mittel muss seinerseits rechtmäßig sein, insbesondere muss es dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.¹⁷³ Der **sofortige Vollzug scheidet aus, wenn der anwesende Pflichtige willens und fähig ist, die Gefahr selbst zu beseitigen.**¹⁷⁴

 Der Anwendung von § 61 Abs. 2 LVwVG steht nicht entgegen, dass die Behörde zuvor das gestreckte Verfahren betrieben hat.¹⁷⁵ Insbesondere ist sie nicht gehalten, nach gerichtlicher Aufhebung der Anordnung der sofortigen Vollziehung der Grundverfügung erneut die sofortige Vollziehung anzuordnen. Denn wie sich aus der Verwendung des Wortes „**notwendig**“ in § 61 Abs. 2 LVwVG ergibt, kann von einer Vollstreckung im gestreckten Verfahren – auch wenn dieses bereits eingeleitet wurde – dann abgesehen werden, wenn dieses aus Zeitgründen nicht mehr ernsthaft in Betracht kommt, weil zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr ein akuter Handlungsbedarf besteht.¹⁷⁶

¹⁷³ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 13.09.2007 - 1 A 11507/06.OVG -

¹⁷⁴ Wetzel, Rechtsschutz in der Verwaltungsvollstreckung, a.a.O., Seite 99

¹⁷⁵ Sadler, DVBl 2009, 292, 296

¹⁷⁶ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 13.09.2007 - 1 A 11507/06.OVG -

7.2.4. Handeln im Rahmen der gesetzlichen Befugnisse

Innerhalb ihrer gesetzlichen Befugnisse handelt die Behörde, wenn sie für das Handeln zuständig und aufgrund des materiellen Verwaltungsrechts dazu berechtigt ist, von dem in Anspruch Genommenen das Tun oder Unterlassen zu fordern, das sie erzwingt. Hier ist zu prüfen, ob ein Verwaltungsakt gegen den Betroffenen formell und materiell zulässig wäre („**hypothetische Grundverfügung**“).¹⁷⁷ Zunächst ist die **Handlungspflicht des Einzelnen** zu ermitteln. In einem zweiten Schritt ist dann zu prüfen, ob diese ermittelte Handlungspflicht durch rechtmäßigen Verwaltungsakt dem Einzelnen hätte auferlegt werden können. Für den sofortigen Vollzug muss ein **Rechtmäßigkeitszusammenhang** bestehen. Denn wenn die Behörde im Zeitpunkt des sofortigen Vollzuges nur einen rechtswidrigen Verwaltungsakt hätte erlassen können, so würde sie nicht innerhalb ihrer gesetzlichen Befugnisse gehandelt haben.¹⁷⁸

7.3. Beispiel

Ein Beispiel für die Anwendbarkeit des § 61 Abs. 2 LVwVG (in Abgrenzung zu § 63 LVwVG):¹⁷⁹

Auf dem Grundstück des A ist Heizöl ausgelaufen; das in den Boden eingedrungene Heizöl droht das Grundwasser zu verunreinigen.

⇒ **Variante 1:** Die zuständige Behörde geht davon aus, dass keine gegenwärtige Gefahr für das Grundwasser besteht. Hier ist (zunächst) kein Raum für das beschleunigte Vollstreckungsverfahren. Die Behörde erlässt daher eine Grundverfügung gemäß **§ 10 Abs. 1 i.V.m. § 4 Abs. 3 BBodSchG** gegenüber A,¹⁸⁰ den Boden zu sanieren nebst Ersatzvornahmeandrohung und ordnet die sofortige Vollziehung an.

⇒ **Variante 2:** Die zuständige Behörde geht zunächst davon aus, dass keine gegenwärtige Gefahr für das Grundwasser besteht. Zwei Tage später sind heftige Regenfälle angekündigt. Die Behörde kommt zu dem Ergebnis, dass nunmehr keine Zeit mehr für das reguläre Verfahren bleibt. Sie geht daher zum sofortigen Vollzug über und lässt die Sanierung im Wege der Ersatzvornahme durchführen.

⇒ **Variante 3:** Die zuständige Behörde geht von Anfang an davon aus, dass eine gegenwärtige Gefahr für das Grundwasser besteht. Sie schreitet ohne vorausgehenden GrundVA ein und lässt die Sanierung sofort im Wege der Ersatzvornahme durchführen.

¹⁷⁷ Werner, JA 2000, 902, 906; Rühle, Polizei- u. Ordnungsrecht RhPf, a.a.O., § 10 Rn. 37.

¹⁷⁸ Wetzel, Rechtsschutz in der Verwaltungsvollstreckung, a.a.O., Seite 101

¹⁷⁹ **Dieses Beispiel eignet sich nur dann für die Abgrenzung von § 61 Abs. 2 LVwVG und § 63 LVwVG, wenn man nicht § 6 POG als zu § 61 Abs. 2 LVwVG vorrangige Regelung ansieht (näher dazu s. unter 7.5.).**

¹⁸⁰ Das BBodSchG ist auch auf Sachverhalte anwendbar, in denen es nicht (mehr) um die Sanierung des Bodens oder einer Altlast, sondern nur noch um die Sanierung eines durch eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast verursachten Gewässerschadens geht (s. OVG Berlin-Brandenburg, UPR 2008, 154).

Das Beispiel zeigt, dass der Übergang vom gestreckten Verwaltungsvollstreckungsverfahren zum sofortigen Vollzug notwendig ist, wenn inzwischen eine drohende Gefahr entstanden ist, die weiteres Warten ausschließt.

7.4. Abgrenzung zur Ersatzvornahme und unmittelbarem Zwang

➡ Die **Ersatzvornahme** nach § 63 Abs. 1 LVwVG und die **Anwendung unmittelbaren Zwangs** nach § 65 LVwVG können durchgeführt werden, wenn ein bestandskräftiger oder für sofort vollziehbar erklärter GrundVA mit Zwangsmittelandrohung (oder ohne Zwangsmittelandrohung, wenn diese gemäß § 66 Abs. 1 Satz 2 LVwVG entbehrlich ist), vorhanden ist, keine Vollstreckungshindernisse gegeben sind und der Vollstreckungsschuldner die ihm aufgegebene Verpflichtung nicht vorgenommen hat. Bei **Polizeivollzugsbeamten** kommen Ersatzvornahme und die Anwendung unmittelbaren Zwangs in Betracht, wenn der Erlass eines GrundVA noch möglich ist und die Umstände es erfordern, dass die Androhung der Ersatzvornahme und oder der Anwendung unmittelbaren Zwangs gemäß § 66 Abs. 1 Satz 2 LVwVG mündlich erfolgt oder unterbleiben kann (hier ist die Abgrenzung zu § 61 Abs. 2 LVwVG praktisch kaum noch möglich). Bei der Ordnungsbehörde kommen Ersatzvornahme und Anwendung unmittelbaren Zwangs in Betracht, wenn der Erlass eines GrundVA unter Androhung der Ersatzvornahme oder der Anwendung unmittelbaren Zwangs noch möglich ist und ausreichend Zeit ist, um die sofortige Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO anzuordnen.

➡ Der **sofortige Vollzug** nach § 61 Abs. 2 LVwVG i.V.m. § 63 oder § 65 LVwVG erfolgt, wenn ein GrundVA nebst Zwangsmittelandrohung nicht vorhanden ist und auch keine Zeit mehr besteht, um den GrundVA samt Zwangsmittelandrohung zu erlassen (bei Polizeivollzugsbeamten ausreichend) oder um den GrundVA unter Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO und eine Zwangsmittelandrohung zu erlassen (bei der Ordnungsbehörde). Ferner ist § 61 Abs. 2 LVwVG auch dann einschlägig, wenn ein GrundVA (samt Zwangsmittelandrohung) zwar erlassen wurde, aber aufgrund einer Änderung der Sach- und Rechtslage keine Zeit mehr besteht, das gestreckte Vollstreckungsverfahren zu Ende zu führen.

7.5. Abgrenzung zur unmittelbaren Ausführung

👉 Die Frage der Abgrenzung **von sofortigem Vollzug und unmittelbarer Ausführung** nach § 6 Abs. 1 POG stellt sich nur für die Polizei, die allgemeinen Ordnungsbehörden und diejenigen Ordnungsbehörden, für die das Gesetz den Rückgriff auf § 6 POG zulässt. Dies sind u.a. die **Bauaufsichtsbehörden** (§ 59 Abs. 2 LBauO), die **Wasserbehörden** (§ 97 Abs. 1 LWG), die **Abfallbehörden** (§ 18 Abs. 1 Satz 4 LKrWG), die **Bodenschutzbehörden** (§ 3 Abs. 2 LBodSchG) und die **Naturschutzbehörden** (§ 2 Abs. 2 LNatSchG). Für die anderen besonderen Ordnungsbehörden (z.B. Immissionsschutzbehörden, Straßenbaubehörde¹⁸¹) können beschleunigte Durchsetzungsmaßnahmen mangels einer Regelung der unmittelbaren Ausführung also nur sofortiger Vollzug nach § 61 Abs. 2 LVwVG sein.

Die Abgrenzungsproblematik resultiert aus dem Umstand, dass Rheinland-Pfalz anders als andere Bundesländer wie Baden-Württemberg, Hamburg oder Sachsen beide Institute kennt. Eine

¹⁸¹ S. aber unten 7.6. zur Sonderregelung des § 41 Abs. 8 Satz 2 LStrG

eindeutige Formel zur Abgrenzung von unmittelbarer Ausführung und sofortigem Vollzug gibt es leider nicht; wie nicht anders zu erwarten, gibt es verschiedene Auffassungen.

Nach *einer Meinung*¹⁸² erfolgt die Abgrenzung danach, ob mit der Maßnahme ein **entgegenstehender Wille oder Widerstand eines Betroffenen überwunden** werden soll oder nicht. Dies ergebe sich schon aus dem Wortlaut der Vorschriften, wonach zum einen „Zwangsmittel“ angewendet werden (§ 61 Abs. 2 LVwVG), während zum anderen nur eine „Maßnahme“ (§ 6 POG) ausgeführt werde. § 6 POG ist nach dieser Auffassung einschlägig, wenn der Betroffene zumindest mutmaßlich mit der Maßnahme einverstanden ist, § 61 Abs. 2 LVwVG findet dagegen Anwendung, wenn die Maßnahme gegen den Willen des Betroffenen durchgeführt worden ist. Diese Ansicht überzeugt m.E. nicht. Das Kriterium der Willensbeugung ist aufgrund seiner Subjektivität abzulehnen.¹⁸³ Würde man maßgeblich auf den Willen des Pflichtigen abstellen, so läge in den Abschleppfällen, die nicht über § 63 LVwVG gelöst werden, regelmäßig keine unmittelbare Ausführung, sondern sofortiger Vollzug vor. Denn das Abschleppen eines verkehrswidrig abgestellten Fahrzeugs geschieht bei lebensnaher Betrachtung in aller Regel nicht im mutmaßlichen Willen des Betroffenen.¹⁸⁴

Ein *Teil der Literatur*¹⁸⁵ stellt als Abgrenzungskriterium auf die **Vertretbarkeit der Handlung** ab. Nur vertretbare Handlungen sollen danach unmittelbar ausgeführt werden können. Sei die vorzunehmende Handlung unvertretbar, komme nur der sofortige Vollzug in Betracht.

Eine *weitere Meinung*¹⁸⁶ grenzt danach ab, ob der Pflichtige **präsent oder erreichbar** ist. Danach liegt unmittelbare Ausführung vor, wenn der Pflichtige abwesend oder nicht erreichbar ist, sofortiger Vollzug dagegen, wenn der Pflichtige anwesend ist, aber das gestreckte Vollstreckungsverfahren nicht in Betracht kommt.

Nach der Rechtsprechung des *OVG Rheinland-Pfalz*¹⁸⁷ setzt die Rechtmäßigkeit der unmittelbaren Ausführung dagegen nicht die Abwesenheit des nach §§ 4 oder 5 POG Verantwortlichen am Gefahrenort voraus. Die Anwesenheit des Verantwortlichen vor Ort sei nur notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für die Möglichkeit des Erlasses der Grundverfügung. Sei der anwesende Verantwortliche nicht in der Lage, die Gefahr abzuwehren, komme der Erlass einer Gefahrenabwehrverfügung an ihn genauso wenig in Betracht wie an einen abwesenden Verantwortlichen. Eine an ihn adressierte Anordnung wäre nämlich mangels Geeignetheit zu Gefahrenabwehr nicht nur bloßer Formalismus, sondern darüber hinaus sogar rechtswidrig; sie dürfte daher auch nicht im Wege des Verwaltungszwangs vollstreckt werden. Hiervon ausgehend betrifft die **unmittelbare Ausführung** einer Maßnahme den Fall, dass in der konkreten Situation zwar eine Gefahr gegeben ist, der Zweck der Gefahrenabwehr aber durch Inanspruchnahme eines Verantwortlichen nicht oder nicht rechtzeitig erreichbar ist, weil dieser entweder **nicht anwesend** (Regelfall)¹⁸⁸ oder **unbekannt**¹⁸⁹ ist oder sich zwar vor Ort befindet, aber **nicht handlungsfähig** (z.B. ein Kind, ein Ohnmächtiger) oder **nicht in der Lage ist, die Gefahr abzuweh-**

¹⁸² Z.B. VG Koblenz, Urteil vom 14.06.2005 – 6 K 93.05.KO – (juris); VG Trier, Urteil vom 10.03.2009 – 1 K 451/09.TR -; Rühle, Polizei- u. Ordnungsrecht RhPf, a.a.O., § 10 Rn. 37; s. auch VG Neustadt, Urteil vom 23.01.2013 - 5 K 803/12.NW -, das von § 61 Abs. 2 LVwVG als Rechtsgrundlage für die Heranziehung zu den Kosten einer Bestattung ausgegangen ist, weil die Behörde im Widerspruchsbescheid ausdrücklich darauf abstellte, dass mit der Maßnahme ein entgegenstehender Wille oder Widerstand des Betroffenen überwunden werden sollte.

¹⁸³ Zutreffend Wetzel, Rechtsschutz in der Verwaltungsvollstreckung, 2009, Seite 159

¹⁸⁴ Vgl. OVG Meckelnburg-Vorpommern, LKV 2006, 225

¹⁸⁵ Kugelmann, DÖV 1997, 153, 158; vgl. auch Rühle, Polizei- u. Ordnungsrecht RhPf, a.a.O., J 70 bei der Abgrenzung von unmittelbarer Ausführung und sofortigem Vollzug des unmittelbaren Zwangs

¹⁸⁶ Wetzel, Rechtsschutz in der Verwaltungsvollstreckung, 2009, Seite 160 m.w.N.

¹⁸⁷ Urteil vom 27.10.2009 - 6 A 10540/09.OVG -

¹⁸⁸ S. z.B. OVG Rheinland-Pfalz, NJW 1999, 3573 (Abschleppfall); VG Neustadt, Urteil vom 14.03.2005 – 3 K 1521/04.NW (Sanierung eines Gewässers durch den THW)

¹⁸⁹ Vgl. VG Neustadt, Beschluss vom 27.04.2009 – 1 K 108/09.NW – (In dem Fall hatte die Behörde den zum Zeitpunkt der Bestattung ihr nicht bekannten Sohn des Verstorbenen zu den Bestattungskosten herangezogen).

ren.¹⁹⁰ Dagegen regelt § 61 Abs. 2 LVwVG die Situationen, in denen die Behörde aus Gründen der „Aktualität“ bzw. der „zeitlichen Dringlichkeit“ vorher keine Grundverfügung mehr erlassen kann, gleichwohl aber handlungspflichtig ist. **Im Gegensatz zu § 6 POG ist aber der Adressat für die Grundverfügung anwesend und handlungsfähig.**¹⁹¹ Im Rahmen seiner Befugnisse hätte der Beamte das Recht, bei entsprechender Möglichkeit vorher eine Grundverfügung zu erlassen. Die tatsächlichen Geschehensabläufe aber lassen dieses nicht zu.

Eine trennscharfe Abgrenzung zwischen sofortigem Vollzug und unmittelbarer Ausführung, die auch dogmatisch überzeugt, ist letztlich nicht möglich.¹⁹² Sämtliche Beispiele lassen sich mit entsprechender Begründung durchaus unter beide Vorschriften einordnen. *Schoch*¹⁹³ hält daher die bestehende doppelte Normierung für unsinnig und plädiert dafür, im Gefahrenabwehrrecht auf den sofortigen Vollzug zu verzichten und die unmittelbare Ausführung zu bevorzugen. Nach dieser Ansicht **stellen die Vorschriften über die unmittelbare Ausführung polizei- und ordnungsrechtliche Vorschriften Spezialregelungen gegenüber den Vorschriften des sofortigen Vollzugs dar.**¹⁹⁴ Folgen Sie dem, so liegt immer unmittelbare Ausführung vor, wenn das gestreckte Vollstreckungsverfahren ausscheidet und die Polizei, die allgemeine Ordnungsbehörde, die **Bauaufsichtsbehörde**, die **Wasserbehörde**, die **Abfallbehörde**, die **Bodenschutzbehörde** und die **Tierkörperbeseitigungsbehörde handelt**. Dabei kommt es weder auf die Präsenz noch auf das Einverständnis des Pflichtigen mit den zu treffenden Maßnahmen an. **Bei allen anderen** besonderen Ordnungsbehörden sind beschleunigte Durchsetzungsmaßnahmen nur sofortiger Vollzug nach § 61 Abs. 2 LVwVG.

7.6. Sonderregelung in § 41 Abs. 8 Satz 2 LStrG

§ 41 Abs. 8 Satz 2 LStrG enthält eine – von § 61 Abs. 2 LVwVG abweichende – eigenständige Ermächtigungsgrundlage für die Straßenbaubehörde, einen rechtswidrigen Zustand in Bezug auf die Sondernutzung einer Straße zu beseitigen oder beseitigen zu lassen. § 41 Abs. 8 Satz 2 LStrG ist insofern eine **Spezialregelung** für ein Tätigwerden der Straßenbaubehörde ohne vorangehenden Verwaltungsakt. Während § 61 Abs. 2 LVwVG voraussetzt, dass das behördliche Einschreiten zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr notwendig ist, legt § 41 Abs. 8 Satz 2 LStrG als Voraussetzung lediglich fest, dass eine – dem behördlichen Handeln vorausgehende – Anordnung nicht möglich oder nicht erfolgsversprechend ist. Die Notwendigkeit, eine gegenwärtige Gefahr abwehren zu müssen, fordert das LStrG also nicht.¹⁹⁵

8. Spezialgesetzliche Regelung der Anwendung unmittelbaren Zwangs: Die Versiegelung der Baustelle (§ 80 Abs. 2 LBauO)

In § 80 Abs. 2 LBauO findet sich ein spezialgesetzlich geregelter Fall der Anwendung unmittelbaren Zwangs, nämlich die Versiegelung der Baustelle.¹⁹⁶ Danach kann die Bauaufsichtsbe-

¹⁹⁰ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 27.10.2009 – 6 A 10540/09.OVG – (Absicherung einer Unfallstelle); VG Trier, Urteil vom 19.01.2010 – 1 K 621/09.TR – (Absicherung einer Unfallstelle)

¹⁹¹ Ebenso Beckmann/Gast, Praxis der Gemeindeverwaltung, LVwVG, § 61 Erläuterung zu Abs. 2

¹⁹² S. auch Sadler, DVBl 2009, 292 und OVG Rheinland-Pfalz, NVwZ-RR 2009, 746, das vom „Sofortvollzug im Sinne einer unmittelbaren Ausführung“ spricht.

¹⁹³ JuS 1995, 309, 312

¹⁹⁴ Ebenso VG Neustadt, Urteil vom 26.05.2023 – 4 K 661/22.NW –, juris und VG Neustadt, Urteil vom 12.09.2016 – 3 K 832/15.NW –, juris; Lemke in: Fehling/Kastner, HK-Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2021, § 6 VwVG, Rn. 52.

¹⁹⁵ OVG Koblenz, Urteil vom 18.01.2007 – 1 A 10865/06.OVG –

¹⁹⁶ S. z.B. OVG Mecklenburg-Vorpommern, NVwZ 1996, 488; VGH Baden-Württemberg, BRS 49 Nr. 155

hörde u.a. die Baustelle versiegeln, wenn Bauarbeiten trotz einer angeordneten Baueinstellung fortgesetzt werden.

Die **Versiegelung einer Baustelle** ist trotz ihrer Qualifizierung als Vollstreckungsmaßnahme - "nur" ein Realakt des Vollzuges, aber kein Verwaltungsakt im rechtstechnischen Sinne.¹⁹⁷ Ein Realakt des Vollzuges stellt zwar eine hoheitliche Maßnahme i.S.d. § 35 Satz 1 VwVfG dar, weil er Ausfluss einer gesetzlich verliehenen, einseitigen Zwangsgewalt ist. Ihm fehlt aber das für den Begriff des Verwaltungsakts konstitutive Element einer "Regelung". Denn dieses ist einer behördlichen Maßnahme nur dann zu Eigen, wenn sie darauf gerichtet ist, in verbindlicher und der Bestandskraft fähiger Weise Rechtsfolgen für die Rechtsstellung des Adressaten zu bewirken, d.h. Rechte des Betroffenen unmittelbar zu begründen, zu ändern, aufzuheben, mit bindender Wirkung festzustellen, oder zu verneinen. Bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs regelt die Behörde aber nichts, sondern wendet ausschließlich physische Gewalt an.

Zu prüfen ist, ob eine bestandskräftige oder sofort vollziehbare Einstellungsverfügung gegeben ist¹⁹⁸ - denn nur dann muss der Vollstreckungsschuldner die Einstellungsverfügung beachten - und ob die Bauarbeiten fortgesetzt worden sind. Dem Widerspruch gegen eine ausdrücklich angeordnete Versiegelungsverfügung kommt gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 20 AGVwGO keine aufschiebende Wirkung zu.¹⁹⁹ Wendet sich der Bauherr im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes gegen die Versiegelung der Baustelle, ohne dass die Bauaufsichtsbehörde eine gesonderte Versiegelungsanordnung erlassen hat, so ist der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO die statthafte Antragsart²⁰⁰.

Der Versiegelung einer baulichen Anlage steht nicht entgegen, dass die Bauaufsichtsbehörde zuvor bereits deren Nutzung untersagt und zur Durchsetzung Zwangsgelder angedroht und festgesetzt hat, wobei es keinen Unterschied macht, ob die Anordnung der Versiegelung als neuerliche Grundverfügung oder als Wechsel des Zwangsmittels zu werten ist.²⁰¹

Neben der Versiegelung kann die Bauaufsichtsbehörde die an der Baustelle vorhandenen Bauprodukte, Hilfsmittel, Gerüste, Maschinen und ähnliche Gegenstände auf Kosten des Bauherrn **sicherstellen** (§ 80 Abs. 2 Satz 1 LBauO). Im Einzelnen verweist § 80 Abs. 2 Satz 2 LBauO auf die Vorschriften der §§ 22 Nr. 1, 23 - 25 POG.

VI. Die Vollstreckung in sonstigen Fällen

1. Die Vollstreckung wegen privatrechtlicher Geldforderungen (§§ 71-74 LVwVG)

§ 71 LVwVG eröffnet dem Land, den kommunalen Gebietskörperschaften und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, die Möglichkeit, wegen privatrechtlicher Forderungen in den in Abs.1 Ziffern a - c genannten Fällen zu vollstrecken. Näheres bestimmt die **Landesverordnung über die Vollstreckung privatrechtlicher Geldforderungen nach dem Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz** vom 08.06.2004 (GVBl. S. 349) - LVwVGpFVO -, geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 01.12.2010 (GVBl. S. 429). In deren § 1 Abs. 1 Nr.1 - 4 ist geregelt, dass bestimmte privatrechtliche Forderungen der oben genannten staatlichen Stellen nach den Vorschriften des LVwVG beigetrieben

¹⁹⁷ S. hierzu ausführlich: Lemke, Verwaltungsvollstreckungsrecht des Bundes und der Länder, 1997, § 17 IV 4; Pietzner, VerwArch 84 (1993), 261, 271

¹⁹⁸ Vgl. VG Mainz, Beschluss vom 27.04.1998 - 2 L 2562/97.MZ -

¹⁹⁹ Vgl. VG Neustadt, Beschluss vom 09.10.1997 - 11 L 2524/97.NW - ; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 18.11.1997 - 8 B 12715/97.OVG -.

²⁰⁰ VG Neustadt, Beschlüsse vom 26.10.1999 - 4 L 2501/99.NW - und 24.04.2001 - 4 L 727/01.NW -

²⁰¹ OVG des Saarlandes, AS 25, 493 = NVwZ-RR 1995, 493

werden. Hierzu zählen u.a. Forderungen aus der Vermietung, Verpachtung oder sonstigen Überlassung von Einrichtungen (Nr.1 h) oder aus Darlehen zur Förderung des Wohnens (Nr.1 k). Vollstreckungsbehörde ist gemäß § 72 LVwVG i.V.m. § 2 LVwVGpFVO die Behörde, die für die Zahlungsaufforderung zuständig ist. Die Vollstreckung ist nach § 73 LVwVG nur zulässig, wenn die Forderungen gesetzlich feststehen oder in Verträgen nach Grund und Höhe vereinbart oder auf Erstattung verauslagter Beträge gerichtet sind. Sobald der Vollstreckungsschuldner gegen den Anspruch als solchen bei der Vollstreckungsbehörde schriftlich oder zu Protokoll Widerspruch erhebt, ist die Vollstreckung, abgesehen von den Fällen des § 14 Abs.1 LVwVG, einzustellen (§ 74 Abs.1 Satz 1 LVwVG). Der Gläubiger, der über den Widerspruch unverzüglich zu unterrichten ist, muß binnen Monatsfrist **Zivilklage** einreichen oder einen Mahnbescheid beantragen. Weist er dies nicht rechtzeitig nach, sind die bereits getroffenen Vollstreckungsmaßnahmen aufzuheben. Die Vollstreckung wird dann nach Maßgabe der ZPO fortgesetzt (§ 74 Abs.2 und 3 LVwVG).

2. Die Vollstreckung aus Urkunden über Ansprüche des öffentlichen Rechts (§§ 68 – 70 LVwVG)

Nach § 68 Abs.1 b) LVwVG findet die Vollstreckung statt bei vertraglichen Ansprüchen, für die der Verwaltungsrechtsweg begründet ist, wenn sich der Vollstreckungsschuldner in der Vertragsurkunde ausdrücklich der **sofortigen Zwangsvollstreckung unterworfen** hat. Unter § 68 Abs.1 b) LVwVG fallen danach auch **Vergleiche** zwischen Bürger und Behörde im Widerspruchsverfahren **vor den Stadt- und Kreisrechtsausschüssen**, wenn sie eine Unterwerfungsklausel enthalten, nicht aber verwaltungsgerichtliche Vergleiche. Diese werden nach den Vorschriften der VwGO vollstreckt werden. Da bei der Vollstreckung aus Urkunden kein „Erkenntnisverfahren“ vorausgegangen ist, findet gemäß § 70 LVwVG auf die Geltendmachung von Einwendungen, die den Anspruch aus der Urkunde selbst betreffen, die Präklusionsvorschrift des § 16 Abs.2 Satz 2 LVwVG keine Anwendung.

D. Die Verwaltungsvollstreckung nach dem VwVG

Da das VwVG als Klausurthema eher von untergeordneter Bedeutung ist, beschränke ich mich in der nachfolgenden Darstellung auf einen kurzen Abriss.

Das VwVG regelt in den §§ 1- 5 die Vollstreckung der öffentlich-rechtlichen Geldforderungen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts (s. die Ausnahmen in § 1 Abs.2 VwVG). Nach **§ 6 Abs. 1 VwVG** kann ein Verwaltungsakt, der auf die Herausgabe einer Sache oder auf die Vornahme einer Handlung, Duldung oder Unterlassung gerichtet ist, mit Zwangsmitteln durchgesetzt werden, wenn er unanfechtbar ist oder wenn sein sofortiger Vollzug angeordnet oder wenn dem Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung beigelegt ist.

Zwangsmittel sind nach dem VwVG ebenfalls:

- **Ersatzvornahme** (§§ 9 Abs.1a, 10)
- **Zwangsgeld** (§§ 9 Abs.1b, 11) bzw. Ersatzzwangshaft (§16)
- **unmittelbarer Zwang** (§§ 9 Abs.1c, 12)

Hinsichtlich der Einzelheiten kann auf die entsprechenden Ausführungen zum LVwVG und POG verwiesen werden.

Eine dem § 61 Abs. 2 LVwVG vergleichbare Regelung enthält **§ 6 Abs. 2 VwVG**. Danach kann **Verwaltungszwang ohne vorausgehenden Verwaltungsakt** angewendet werden, wenn der sofortige Vollzug zur Verhinderung einer rechtswidrigen Tat, die einen Straf- oder Bußgeldtatbestand verwirklicht, oder zur **Abwendung einer drohenden Gefahr** notwendig ist und die Behörde hierbei innerhalb ihrer Befugnisse handelt.

Auch hier kann die **Abgrenzung von sofortigem Vollzug und unmittelbarer Ausführung** eine Rolle spielen. So enthält **§ 19 BPolG** eine dem § 6 POG vergleichbare Regelung.²⁰² Ein Beispiel: *Atomkraftgegner S kettet sich an die Bahnschienen vor Berg an, um gegen einen bestimmten Transport über die Schiene zu protestieren. Bundespolizist P erteilt S einen Platzverweis (s. § 38 BPolG). S lacht P nur aus und macht keine Anstalten, das Bahngelände zu verlassen. P verbringt S daraufhin unter Gewaltanwendung in den nächsten Ort.*

Als unaufschiebbar notwendige Anordnung eines Polizeivollzugsbeamten ist der mündliche Platzverweis gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO zwar sofort vollziehbar. Die Androhung des unmittelbaren Zwangs ist demnach sogleich zulässig. Im Gegensatz zu § 66 Abs. 1 Satz 2 LVwVG kennt das VwVG die Entbehrlichkeit der Androhung eines Zwangsmittels nicht. Gemäß **§ 13 Abs. 1 Satz 1 VwVG** müssen Zwangsmittel, wenn sie nicht sofort angewendet werden können (§ 6 Abs. 2 VwVG), schriftlich angedroht werden. Die Androhung ist nach **§ 13 Abs. 7 Satz 1 VwVG** zuzustellen. Da dies im Beispielsfall nicht möglich ist, bleibt dem polizeivollzugsbeamten nur der Entschluss zum sofortigen Handeln. Ob dieses als unmittelbare Ausführung nach § 19 BPolG oder als sofortiger Vollzug nach § 6 Abs. 2 VwVG zu qualifizieren ist, hängt davon ab, nach welchen Kriterien die Abgrenzung vorgenommen wird (siehe oben unter 7.5.)

Eine sofortige Vollzugsmaßnahme nach § 6 Abs. 2 VwVG kommt in den Fällen, in denen bereits eine nach § 6 Abs. 1 VwVG vollziehbare Verfügung, aber noch keine Festsetzung nach § 14 VwVG (s. dazu unten) vorliegt, nur dann in Betracht, wenn nachträglich besondere Umstände eingetreten sind, die ein sofortiges Einschreiten erforderlich und die Durchführung eines Zwangsverfahrens nach den allgemeinen Vorschriften unmöglich gemacht haben.²⁰³

Nach **§ 9 Abs. 2 VwVG** muss das Zwangsmittel in einem angemessenen Verhältnis zu seinem Zweck stehen. Dabei ist das Zwangsmittel möglichst so zu bestimmen, dass der Betroffene und die Allgemeinheit am wenigsten beeinträchtigt werden. Die Androhung der Zwangsmittel ist in **§ 13 VwVG** geregelt.

Im Gegensatz zu dem LVwVG und dem POG sieht **§ 14 VwVG** eine gesonderte **Festsetzung sämtlicher Zwangsmittel** - also nicht nur die Festsetzung eines Zwangsgeldes, sondern auch die Festsetzung der Ersatzvornahme und des unmittelbaren Zwangs - vor. Das **Zwangsverfahren** ist nach dem VwVG also **dreistufig** ausgestaltet: Androhung, Festsetzung und Anwendung des Zwangsmittels. Lediglich bei sofortigem Vollzug nach § 6 Abs. 2 fällt die Festsetzung weg. In der Rechtsprechung umstritten ist die Frage, ob die Festsetzung der Ersatzvornahme in der Form eines gegenüber dem Pflichtigen bekanntzugebenen Festsetzungsbescheids, also eines Verwaltungsakts, notwendige Voraussetzung für die spätere Heranziehung zu den Kosten der Ersatzvornahme ist. Das *OVG Rheinland-Pfalz*²⁰⁴ hat diese Frage bejaht und zur Begründung ausgeführt, die Notwendigkeit einer gesonderten Festsetzung des angedrohten Zwangsmittels vor seiner An-

²⁰² Vgl. auch § 7 Abs. 3 FStrG oder § 40 Satz 2 LStrG (str). Keine vergleichbare Regelung stellt **§ 16 a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG** dar. Nach der Rechtsprechung des BVerwG (NVwZ 2012, 1184) ermächtigt § 16a Satz 2 Nr. 2 TierSchG die Behörde nur zum Erlass von Verwaltungsakten und nicht zum Handeln im Wege der unmittelbaren Ausführung; ob ein Tier ohne vorausgehenden Verwaltungsakt fortgenommen und veräußert werden darf, bestimmt sich nach dem Verwaltungsvollstreckungsrecht der Länder.

²⁰³ OVG Rheinland-Pfalz NVwZ 1994, 715

²⁰⁴ NVwZ 1994, 715

wendung ergebe sich aus §§ 14 Satz 1, 15 Abs.1 VwVG. Die zwingende Vorschrift des § 14 Satz 1 VwVG gelte nach ihrem eindeutigen Wortlaut für alle möglichen Arten von Zwangsmitteln. Die ausdrücklich vorgeschriebene Festsetzung des Zwangsmittels müsse auf jeden Fall vor dessen Anwendung erfolgen. Ungeachtet der vorangegangenen Androhung werde erst durch die Festsetzung die Befugnis der Vollstreckungsbehörde zur Anwendung der Zwangsmittel verbindlich festgesetzt und der Betroffene zu deren Duldung verpflichtet. Diese Auffassung wird vom *VGH Baden-Württemberg*²⁰⁵ nicht geteilt, der die rechtliche Bedeutung des § 14 VwVG je nach Zwangsmittel differenzierend betrachtet. Der *VGH* führt aus, weder der Wortlaut des § 14 Satz 1 VwVG noch dessen systematische Stellung geböten die Schlussfolgerung, dass die Festsetzung der Ersatzvornahme notwendig in der Form eines entsprechend bekannt zu gebenden Verwaltungsakts zu erfolgen hätte. Gegenteiliges ergebe sich auch nicht aus den Gesetzesmaterialien, nach denen der Festsetzung des Zwangsmittels keine besondere Warn- und damit Schutzfunktion zugemessen werden sollte. Zwar sei die Behörde nicht gehindert, auch bei der Ersatzvornahme einen förmlichen Festsetzungsbescheid zu erlassen, gegen den dann die Anfechtungsklage zulässig sei. Aus der Erweiterung des Rechtsschutzes folge jedoch nicht, dass § 14 VwVG dahin auszulegen wäre, ohne vorangegangene Festsetzung der Ersatzvornahme in Form eines Festsetzungsbescheids sei die spätere Heranziehung zu den Kosten der Ersatzvornahme ausgeschlossen. Das *BVerwG*²⁰⁶ hat hierzu schließlich ausgeführt, die bundesrechtliche Regelung des § 14 VwVG sehe die Festsetzung des Zwangsmittels als eine von mehreren Vollstreckungsvoraussetzungen vor. Es stehe auch nicht im Belieben der Vollstreckungsbehörde, sich über diese Regelung hinwegzusetzen. Allerdings sei die an sich gebotene Festsetzung des Zwangsmittels der Ersatzvornahme ausnahmsweise dann entbehrlich, wenn der Pflichtige auf die Schutzmöglichkeiten verzichtet, die ihm eine vorherige Festsetzung zu bieten vermöge. Dies sei z.B. dann der Fall, wenn er ernstlich und endgültig erkläre, dass er der Grundverfügung nicht Folge leisten werde.

Die Vollstreckung ist in jedem Stadium des Verfahrens einzustellen, sobald ihr Zweck erreicht ist oder wenn sich zeigt, dass der Zweck nicht (mehr) erreicht werden kann (§ 15 Abs. 3 VwVG).

E. Die Vollstreckung nach der VwGO

Mangels unmittelbarer Examensrelevanz hierzu nur das Wichtigste: § 167 Abs.1 VwGO verweist auf die Vollstreckungsvorschriften der ZPO, soweit sich aus den §§ 168 ff VwGO nichts anderes ergibt. Erforderlich ist ein Titel mit einem vollstreckungsfähigen Inhalt, also die Verpflichtung zu einer Leistung, Duldung oder einem Unterlassen. Die Vollstreckungstitel der VwGO sind in § 168 abschließend aufgezählt (lesen!).

Die **allgemeinen Voraussetzungen** für die Vollstreckung sind:

- **Antrag des Vollstreckungsgläubigers**
- **Vollstreckungstitel**
- **Vollstreckungsklausel (Ausnahme § 171 VwGO)**
- **Zustellung von Titel und Klausel.**

²⁰⁵ VBIBW 1996, 214

²⁰⁶ DÖV 1996, 1046

Die Vollstreckung zugunsten der öffentlichen Hand richtet sich nach § 169 VwGO und die Vollstreckung gegen die öffentliche Hand nach den §§ 170 und 172 VwGO (lesen!).

F. Rechtsschutz in der Verwaltungsvollstreckung

I. Rechtsschutz gegen die Grundverfügung

1. Hauptsacheverfahren

Bis zum Eintritt der Bestandskraft kann der Bürger gegen die Grundverfügung mit Widerspruch und Anfechtungsklage vorgehen. Mit der Aufhebung der Grundverfügung wird der Verwaltungsvollstreckung die Grundlage entzogen, d.h. eine (mit der Grundverfügung verbundene) Zwangsgeldandrohung ist ebenfalls aufzuheben. Ist die Vollstreckung noch nicht beendet, so ist sie einzustellen und Vollstreckungsmaßnahmen sind aufzuheben (§ 14 LVwVG, § 15 Abs. 3 VwVG).

Ist eine noch nicht bestandskräftige Grundverfügung, die dem Vollstreckungsschuldner ein Handeln aufgibt (z.B. das an den Vollstreckungsschuldner gerichtete Verlangen nach Beseitigung eines illegal errichteten Wochenendhauses), im Wege der Ersatzvornahme (Durchführung der Beseitigung) derart vollzogen worden, dass eine Rückgängigmachung des ursprünglichen Zustandes nicht mehr möglich ist, so liegt nach der Rechtsprechung des *BVerwG*²⁰⁷ **kein Fall der Erledigung** vor, da die fortdauernde Wirksamkeit der Grundverfügung als Titel Voraussetzung für alle weiteren Maßnahmen des Verwaltungszwangs einschließlich der Kostenforderung für die durchgeführte Vollzugsmaßnahme sei. Das *BVerwG* sieht in derartigen Fällen trotz Erledigung des primären Regelungsgehalts der Verfügung weiterhin die **Anfechtungsklage** gegen die **Grundverfügung sowie Ersatzvornahmeandrohung** als statthaft an.

2. Vorläufiges Rechtsschutzverfahren

In den Fällen des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 - 4 VwGO entfällt die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage, d.h. die Grundverfügung ist sofort vollziehbar. Von Bedeutung in der täglichen Praxis der Bauaufsichtsbehörden ist der § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO und zwar vor allem im Zusammenhang mit dem Erlass einer Baueinstellungsverfügung und einer Nutzungsuntersagungsverfügung. Keine Rolle spielt § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO, wonach Widerspruch und Anfechtungsklage bei der Anforderung von öffentlichen Abgaben und Kosten kraft Gesetzes keine aufschiebende Wirkung haben. Denn - wie oben bereits ausgeführt - die Kosten der Ersatzvornahme oder einer unmittelbaren Ausführung unterfallen nicht dem Kostenbegriff des § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO.

²⁰⁷ NVwZ 2009, 122; s. auch OVG Saarland, Urteil vom 03.08.2023 – 2 A 137/22 –, juris.

II. Rechtsschutz gegen Vollstreckungsmaßnahmen

1. Rechtsbehelfe gegen Vollstreckungsmaßnahmen

Nach § 16 Abs. 1 LVwVG können Vollstreckungsmaßnahmen, soweit sie selbst Verwaltungsakte sind oder nach diesem Gesetz als solche gelten, mit den allgemeinen Rechtsbehelfen angefochten werden. Als **Verwaltungsakte** werden u.a. angesehen: die Ablehnung der Aufhebung von Vollstreckungsmaßnahmen, die Androhung von Zwangsmitteln,²⁰⁸ die Festsetzung von Zwangsmitteln,²⁰⁹ die Anwendung unmittelbaren Zwangs,²¹⁰ die Anordnung zur Abgabe der Vermögensauskunft nach § 25a LVwVG,²¹¹ die Anordnung der Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung nach §§ 25 Abs. 3 LVwVG, 807 ZPO,²¹² die Anforderung der voraussichtlichen Kosten einer angedrohten Ersatzvornahme.²¹³ **Keine Verwaltungsakte** sind dagegen: die Mahnung²¹⁴, das Vollstreckungsersuchen an eine andere Behörde oder der Vollstreckungsauftrag an den Vollziehungsbeamten. Nicht als Vollstreckungsmaßnahme in dem o.g. Sinne wird - trotz Vorliegen eines Verwaltungsakts - nach *hM*²¹⁵ die Anforderung der Kosten für eine durchgeführte Ersatzvornahme qualifiziert.²¹⁶

Im Vollstreckungsverfahren können nach § 16 Abs. 1 LVwVG grundsätzlich - vorbehaltlich der Spezialregelung des § 16 Abs. 2 LVwVG - **nur solche Einwendungen** berücksichtigt werden, **die sich gegen die Zulässigkeit oder die Art und Weise der Vollstreckung oder einzelner Vollstreckungsmaßnahmen richten, d.h. der Vollstreckungsschuldner kann nicht mit Einwänden gegen die Grundverfügung gehört werden.**²¹⁷ Erst die (unanfechtbare) Aufhebung des Grundverwaltungsakts als rechtswidrig im Widerspruchs- oder Klageverfahren kann zur Rechtswidrigkeit der Vollstreckungsmaßnahme selbst führen.²¹⁸ Bis dahin gilt der allgemeine vollstreckungsrechtliche Grundsatz, dass **es für die Rechtmäßigkeit einer Vollstreckungsmaßnahme maßgeblich nicht auf die Rechtmäßigkeit des (Grund-)Verwaltungsakts selbst ankommt, sofern dieser nur wirksam und vollziehbar ist.** Dass die Rechtmäßigkeit des (Grund-)Verwaltungsakts im Anfechtungsverfahren gegen den Vollstreckungsakt regelmäßig nicht geprüft wird, ist auch in Hinblick auf das Gebot effektiven Rechtsschutzes unbedenklich. Dem Betroffenen ist es unbenommen, im Verfahren nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO die aufschiebende Wirkung seines Rechtsbehelfs gegen den rechtswidrigen (Grund-)Verwaltungsakt wiederherstellen zu lassen und so der Vollstreckung die Grundlage zu entziehen. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Vollstreckung bereits stattgefunden hat. Sollte das der Fall sein, besteht die Möglichkeit, gemäß § 80 Abs. 5 Satz 3 VwGO die Aufhebung der Vollziehung anzuordnen. Außerdem kann er Widerspruch gegen den (Grund-)Verwaltungsakt einlegen und ihn im Klagever-

²⁰⁸ OVG Rheinland-Pfalz seit AS 15,239; BVerwG, NVwZ-RR 1989,337; Thür.OVG Thür.VBl 1997, 16.

²⁰⁹ Vgl. OVG Rheinland-Pfalz zur Festsetzung von Zwangsmitteln nach § 14 VwVG NVwZ 1994,715.

²¹⁰ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 27.03.2014 – 7 A 10993/13 –, juris; VG Neustadt, Urteil vom 06.09.2017 – 5 K 783/16.NW –, juris und BVerwGE 26,164; aA Schoch, JuS 1995, 311; VG Weimar, NVwZ-RR 2000, 478; Wetzel, Rechtsschutz in der Verwaltungsvollstreckung, a.a.O., Seite 96; Lemke, Verwaltungsvollstreckungsrecht des Bundes und der Länder, § 17 Seite 451 m.w.N.: die Durchführung des Verwaltungszwangs mittels Ersatzvornahme und unmittelbaren Zwangs sind Realakte;

²¹¹ VG Neustadt, Beschluss vom 25.08.2017 – 5 L 921/17.NW –, juris.

²¹² VG Neustadt, Beschluss vom 02.05.1995 - 5 L 1593/95.NW -

²¹³ VG Neustadt, Beschluss vom 11.03.2019 - 5 L 179/19.NW -.

²¹⁴ BayVGH, BayVBl 1993,600; OVG Rheinland-Pfalz, NJW 1982,2276.

²¹⁵ S. VGH Baden-Württemberg, VBIBW 1996, 263 m.w.N.

²¹⁶ Nach §§ 63 LVwVG.

²¹⁷ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 23.01.1992 - 1 B 12440/91.OVG -; vgl. auch VGH Baden-Württemberg, VBIBW 2018, 338; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 24.07.2014 - 8 B 10591/14.OVG -, juris und VG Neustadt, Beschluss vom 29.05.2019 - 4 L 541/19.NW-.

²¹⁸ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25.03.2009 – 1 A 10632/08 –, juris.

fahren aufheben lassen. So ist es ihm möglich, der Vollstreckung rückwirkend die Grundlage zu entziehen.²¹⁹

Die in § 16 Abs. 1 LVwVG normierten Rechtsbehelfe entsprechen der Vollstreckungserinnerung nach § 766 ZPO. Ausgeschlossen ist der Vollstreckungsschuldner folglich mit Einwendungen gegen die nicht gleichzeitig angefochtene Grundverfügung. **§ 16 Abs. 2 Satz 2 LVwVG** bestimmt für das Vollstreckungsverfahren, dass Einwendungen gegen einen Verwaltungsakt im Rahmen des Vollstreckungsverfahrens nur noch geltend gemacht werden können, wenn die Gründe, auf denen sie beruhen, erst nach Erlass des Verwaltungsaktes entstanden sind und durch Anfechtung nicht mehr geltend gemacht werden konnten. § 16 Abs. 2 Satz 2 LVwVG enthält insoweit den im gesamten Vollstreckungsrecht zu beachtenden **Grundsatz der Präklusion**.²²⁰

Die Rechtsbehelfe nach § 16 Abs. 1 LVwVG stehen jedem zu, der durch die Vollstreckungsmaßnahme unmittelbar betroffen wird, also nicht nur dem Vollstreckungsschuldner, sondern grundsätzlich auch **Dritten**. So steht einem Dritten der Rechtsbehelf nach der genannten Norm zu, wenn sich z.B. eine gepfändete Sache im Zeitpunkt der Pfändung in seinem Gewahrsam befand und er der Pfändung widersprochen hat. Allerdings kann sich der Dritte mit der Anfechtungsklage oder dem Eilantrag gegen die vorgenommene Pfändung nicht darauf berufen, der Vollstreckungsbeamte hätte im Hinblick auf das offensichtliche Dritteigentum von der Pfändung absehen müssen. Zwar stellt § 31 LVwVG ebenso wie § 808 ZPO auf den Gewahrsam und nicht das Eigentum ab, nach *hM* gilt jedoch etwas anderes, wenn ein Gegenstand im Gewahrsam des Vollstreckungsschuldners offensichtlich und eindeutig zum Vermögen eines Dritten gehört. Nach Auffassung des *OVG Rheinland-Pfalz*²²¹ folgt aus dieser von der Rechtsprechung entwickelten Ausnahme jedoch nicht unbedingt, dass, wenn trotz offensichtlichen Dritteigentums die Pfändung gleichwohl durchgeführt worden ist, der Dritte die Art und Weise der Vollstreckung mit Erfolg rügen kann. Denn die Pfändung unterbleibe, wenn das Eigentum eines Dritten offensichtlich sei, nur im Interesse des Vollstreckungsgläubigers, der in einem solchen Falle aus der Pfändung keine endgültige Befriedigung erlange und deshalb unnütz Zeit verliere. Der Dritte muss in diesem Fall seine entgegenstehenden Rechte vielmehr mit der **Drittwiderrspruchsklage** nach **§ 26 Abs. 1 LVwVG i.V.m. § 771 ZPO** verfolgen, für die nicht der Verwaltungs-, sondern der Zivilrechtsweg gegeben ist²²². Je nach Streitwert ist die Drittwiderrspruchsklage beim Amts- oder Landgericht anzubringen. Das einstweilige Rechtsschutzverfahren richtet sich nach § 769 ZPO. Ist die Rechtmäßigkeit einer Pfändungs- und Überweisungsverfügung nach den §§ 43, 48 LVwVG im Streit, so kann weder der Vollstreckungsschuldner noch der Drittschuldner geltend machen, die Forderung bestehe nicht bzw. stehe nicht dem Drittschuldner zu. Denn die Rechtmäßigkeit einer Pfändungs- und Überweisungsverfügung ist grundsätzlich nicht vom Bestehen der von ihr benannten Forderung abhängig. Die Frage, wer Inhaber der Forderung ist bzw. ob diese überhaupt besteht, ist im Streit über den materiellen Anspruch oder im Rahmen der Drittwiderrspruchsklage nach § 26 Abs. 1 LVwVG zu klären.²²³

2. Fehlende aufschiebende Wirkung der Rechtsbehelfe

Gem. **§ 20 AGVwGO** haben Rechtsbehelfe, die sich gegen Maßnahmen in der Vollstreckung richten, keine aufschiebende Wirkung. Die Abweichung dieser Bestimmung vom

²¹⁹ BVerwG, Urteil vom 25.09.2008 – 7 C 5/08 –, juris.

²²⁰ Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, NJW 1982, 2276; VG Koblenz, Beschluss vom 24.10.2023 – 4 L 872/23.KO –: Die Präklusion greift nicht, wenn die Grundverfügung an einem schwerwiegenden und offensichtlichen Fehler leidet, der zu ihrer Nichtigkeit i.S.d. § 44 VwVfG führt.

²²¹ Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 23.01.1992 - 1 B 12440/91.OVG -.

²²² OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 23.01.1992 - 1 B 12440/91.OVG - ; Altmeyer/Lahm a.a.O. § 26 Erl. I.

²²³ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 24.08.1993 - 6 A 12174/92.OVG -.

Grundsatz der aufschiebenden Wirkung von Widersprüchen und Anfechtungsklagen gemäß § 80 Abs. 1 VwGO ist zulässig; denn sie beruht auf der besonderen Ermächtigung des Bundesgesetzgebers in § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO u.a. an den Landesgesetzgeber, die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen durch Landesgesetz auszuschließen.

Dagegen erstreckt sich der landesgesetzliche Ausschluss der aufschiebenden Wirkung nach § 20 AGVwGO nicht auf die Grundverfügung, z.B. auf eine bauordnungsrechtliche Beseitigungsverfügung nach § 81 LBauO. Diese ist nur dann sofort vollziehbar, wenn dies eine gesonderte gesetzliche Bestimmung oder eine behördliche Anordnung vorsieht.

Da die Androhung eines Zwangsmittels bereits eine Vollstreckungsmaßnahme ist, findet § 20 AGVwGO ebenfalls Anwendung, d.h. ein Rechtsbehelf gegen die Androhung hat keine aufschiebende Wirkung.

Vorläufiger Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung wird nach § 80 Abs. 5 Satz 1 1.Alt. VwGO gewährt, d.h. der Vollstreckungsschuldner muss um die Anordnung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs nachsuchen.

Kontrovers diskutiert wird in Rechtsprechung und Literatur die Frage, ob die Androhung eines Zwangsmittels nur zulässig ist, wenn zugleich der Grundverwaltungsakt für sofort vollziehbar erklärt worden ist. Aus dem Umstand, dass die Androhung eines Zwangsmittels eine Vollstreckungsmaßnahme ist und eine solche nach den allgemeinen Vollstreckungsregeln erst zulässig ist, wenn der Grundverwaltungsakt bestandskräftig bzw. sofort vollziehbar ist, hält eine Auffassung die mit der nicht sofort vollziehbaren Grundverfügung verbundene Androhung eines Zwangsmittels für rechtswidrig.²²⁴ Diese Ansicht überzeugt jedoch nicht. Im Hinblick auf den Wortlaut und die Zielrichtung der betreffenden Vorschrift (s. § 66 Abs. 2 Satz 1 LVwVG) kann nicht davon ausgegangen werden, dass diese Norm nur auf die Fälle Anwendung finden soll, in denen die Grundverfügung sofort vollziehbar ist. Sinn der Verbindungsregelung ist es im Wesentlichen, die Zahl der selbstständig anfechtbaren Bescheide möglichst weitgehend zu reduzieren, soweit dies mit einem auch die Belange des Betroffenen beachtenden, ordnungsgemäßen Verwaltungs- und Vollzugsverfahren vereinbar ist. Auch handelt es sich bei der Androhung noch nicht um einen schwerwiegenden Eingriff. Die Vollstreckbarkeit muss daher nach richtiger Auffassung erst bei Anwendung des angedrohten Zwangsmittels gegeben sein.²²⁵ Das *OVG Rheinland-Pfalz* sah den § 56 Abs. 2 Satz 1 POG a.F. - in Übereinstimmung mit der zuletzt genannten Ansicht - als Sondervorschrift an, die insoweit eine Ausnahme von der Regel zuließ, wonach nur vollziehbare Verwaltungsakte zwangsweise vollstreckt werden dürfen.²²⁶

Im Falle einer isolierten, d.h. einer der Grundverfügung zeitlich nachfolgenden Androhung eines Zwangsmittels darf diese mangels entsprechender Sondernorm erst ergehen, wenn die Grundverfügung unanfechtbar geworden bzw. für sofort vollziehbar erklärt worden ist. Im isolierten Verfahren auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen das Zwangsmittel bleibt die Rechtmäßigkeit der sofort vollziehbaren Grundverfügung und der Androhung grundsätzlich außer Betracht.²²⁷ Das ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Landesverwaltungsvollstreckungsgesetzes, das in § 2 LVwVG nur das Vorliegen eines vollziehbaren, nicht aber das Vorliegen eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes verlangt. Dafür spricht auch die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten, die - wie sich aus § 43 VwVfG ergibt - bis zu ihrer eventuellen Aufhebung wirksam sind und - ungeachtet ihrer Rechtmäßigkeit - von jedermann beachtet werden müssen.

²²⁴ Rasch, DVBl 1980, 1017, 1021

²²⁵ OVG Niedersachsen, BRS 46 Nr. 204

²²⁶ St. Rechtsprechung, z.B. Urteile vom 19.01.1995 - 1 A 11330/94.OVG - und vom 07.09.1990 - 8 A 103/89.OVG -

²²⁷ Sächs.OVG, NVwZ-RR 1999, 101 m.w.N.; Hess.VGH, NVwZ-RR 1996, 715; VG Neustadt, Beschluss vom 11.10.2000 - 5 L 1970/00.NW -; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 19.09.2003 - 8 B 11307/03.OVG -

III. Nachträgliche Einwendungen gegen die Vollstreckung aus bestandskräftigen Verwaltungsakten

Der Vollstreckungsschuldner macht im Vollstreckungsverfahren häufig geltend, der zu vollstreckende **Anspruch** sei **nachträglich entfallen** oder sei nicht mehr vollstreckbar. Die Vollstreckung aus bestandskräftigen Verwaltungsakten betrifft nicht nur Verwaltungsakte, gegen die der Vollstreckungsschuldner nicht oder „nur“ im Wege eines Widerspruchs vorgegangen ist, sondern auch gerichtlich bestätigte Verwaltungsakte. Das die Anfechtungsklage abweisende Urteil ist seinem Charakter nach ein Feststellungsurteil und hat keinen vollstreckungsfähigen Inhalt. Das Verwaltungsgericht tituliert die streitige Verwaltungsbefugnis nicht selbst, sondern bestätigt lediglich die von der Verwaltung vorgenommene Titulierung und gibt der Exekutive endgültig den Weg für die Selbstvollstreckung frei.²²⁸

Wie oben bereits ausgeführt, können im Vollstreckungsverfahren **grundsätzlich nur solche Einwendungen** berücksichtigt werden, die **sich gegen die Zulässigkeit oder die Art und Weise der Vollstreckung oder einzelner Vollstreckungsmaßnahmen richten**. Einwendungen, die den zu vollstreckenden Anspruch selbst betreffen, sind bereits im Verfahren gegen die Grundverfügung geltend zu machen. Etwas anderes gilt nur dann, wenn gegen die Rechtmäßigkeit des Vollstreckungsakts vorgebracht wird, der zu vollstreckende Verwaltungsakt sei von Anfang an nichtig, nachträglich aufgehoben oder unwirksam geworden. Dass der Vollstreckungsschuldner wegen nachträglicher Änderung der Sach- oder Rechtslage zu seinen Gunsten einen Anspruch auf Aufhebung des Vollstreckungstitels hat, lässt die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsvollstreckung unberührt und schlägt auf diese erst durch, wenn der Anspruch durchgesetzt ist und zur Aufhebung des Vollstreckungstitels geführt hat²²⁹.

Die Frage, wie der Vollstreckungsschuldner vorzugehen hat, wenn er sich nicht (mehr) gegen die Rechtmäßigkeit einzelner Vollstreckungsakte wendet, sondern gegen einen bestandskräftigen, noch vollstreckbaren Verwaltungsakt, der nachträglich rechtswidrig geworden sein soll, wird in der Rechtsprechung unterschiedlich beurteilt.

Zunächst ein **Beispiel** aus der Praxis: *Der Vollstreckungsschuldner hat im Außenbereich einer Gemeinde einen illegalen Geräteschuppen errichtet. Beseitigungsverfügung, Zwangsgeldandrohung und Zwangsgeldfestsetzung sind unanfechtbar. Als die Behörde das Zwangsgeld beitreiben will, macht der Vollstreckungsschuldner geltend, er habe den Schuppen in der Zwischenzeit derart verkleinert, dass er nunmehr baugenehmigungsfrei und damit materiell legal sei, die Vollstreckung sei damit unzulässig geworden.*

Einigkeit in der Rechtsprechung besteht insoweit, als die Vollstreckungsabwehrklage nicht als zulässig angesehen wird. Nach einer Auffassung²³⁰ hat der Vollstreckungsschuldner die Möglichkeit, (vorbeugende) **Feststellungsklage** auf Feststellung der Unzulässigkeit der Vollstreckung zu erheben. In der Sache prüft der *VGH Baden-Württemberg*²³¹ in Anlehnung an die zivilrechtliche Judikatur, ob ein Anspruch aus § 826 BGB auf Unterlassung der Vollstreckung besteht. Dies sei dann der Fall, wenn die Ausnutzung des Titels „in hohem Maße unbillig und geradezu unerträglich ist“. Vorläufiger Rechtsschutz wird danach über § 123 VwGO gewährt.

²²⁸ Pietzner/Möller in: Schoch/Schneider, VwGO, Stand Januar 2024, Vorbem. zu § 167 Rdnr. 18

²²⁹ Pietzner/Möller: Schoch/Schneider, a.a.O., § 167 Rdnr. 62

²³⁰ VGH Baden-Württemberg, NVwZ 1993,72 und NVwZ-RR 2012, 129; OVG Nordrhein-Westfalen, NJW 1976, 2036; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 19.05.2011 - OVG 10 B 7.10 -, juris.

²³¹ NVwZ 1993,72

Das OVG Rheinland-Pfalz verfolgt demgegenüber einen anderen Weg. In seinem Urteil vom 17.07.2011 - 8 A 10394/11 -, NVwZ-RR 2012, 15 hat es dazu unter Bezugnahme auf seine Grundsatzentscheidung aus dem Jahre 1981²³² Folgendes ausgeführt:

„Nach der Rechtsprechung des OVG Rheinland-Pfalz hat sich der Betroffene, der nachträgliche Einwendungen gegen einen bestandskräftig gewordenen, zu vollstreckenden Verwaltungsakt erhebt, in entsprechender Anwendung des § 16 Abs. 2 LVwVG zunächst mit einem Antrag an die Behörde zu wenden, die Zwangsvollstreckung für unzulässig zu erklären. Ziel seines Begehrens ist es, einem von der Behörde selbst geschaffenen Vollstreckungstitel die Vollstreckbarkeit zu nehmen. Zur Beurteilung dieser Frage ist die Behörde selbst berufen, die in Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse handelt, die auch Grundlage für den Erlass des zu vollstreckenden Verwaltungsaktes waren. Mit dem Antrag wird das Ziel verfolgt, dass die Behörde mit Regelungscharakter in die Vollstreckung eingreift. Das Begehren, die Vollstreckung für unzulässig zu erklären, ist als Antrag auf Erlass eines gestaltenden Verwaltungsaktes anzusehen. Hingegen kann der Kläger sein Rechtsschutzziel nicht mit der Vollstreckungsabwehrklage nach § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 767 ZPO verfolgen, da hierfür ein aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung titulierter Anspruch erforderlich ist. Ebenso wenig kommt die Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO mit dem Ziel, das Nichtfortbestehen des titulierten Anspruchs festzustellen, in Betracht. Rechtsschutzziel ist nämlich nicht die Abänderung der dem Titel zugrundeliegenden Sachentscheidung, sondern lediglich die Beseitigung der Vollstreckbarkeit dieses Verwaltungsaktes (vgl. OVG RP, Beschluss vom 17. November 1981 – 1 B 60/81 – AS 17, 124 und ESOVGRP; Beschluss vom 19. April 1996 – 1 B 10355/96.OVG –, ESOVGRP; Beschluss vom 16. Juli 1997 – 8 B 11726/97.OVG –).“

In dem zitierten Beschluss vom 17.11.1981 - 1 B 60/81 – heißt es:

„Grundlage der Vollstreckung ist ... ein Titel, den sich die Verwaltung in Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse selbst geschaffen hat, und nicht ein aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung titulierter Anspruch, dessen Vollstreckbarkeit nur durch ein Gericht im Wege der Vollstreckungsgegenklage beseitigt werden kann. Dass somit die Rechtsbehelfe der ZPO gegen hiernach vollstreckbare Titel im Rahmen der Vollstreckung von Verwaltungsakten über § 169 VwGO oder sonst im Wege analoger Anwendung nicht heranzuziehen sind, entspricht der ständigen Rechtsprechung des Senats

Unter Beachtung vorstehender Ausführungen muss sich demnach der Bürger, der Einwendungen gegen den der Vollstreckung zugrunde liegenden Verwaltungsakt erhebt, zunächst an die Ausgangsbehörde selbst wenden, die den Titel geschaffen hat und dort sein Petitum geltend machen. Dabei kann es allerdings nicht ... darum gehen, dass der Betroffene einen Anspruch auf Widerruf eines rechtmäßigen belastenden Verwaltungsakts i.S. von § 49 Abs. 1 VwVfG geltend macht. Denn diese Vorschrift befaßt sich eindeutig mit der Frage der Zulässigkeit der Rückgängigmachung von Verwaltungsakten durch die Behörde selbst und hat demnach eine gänzlich andere Zielrichtung. Auch ist es im Rahmen der Vollstreckung gleichgültig, ob der zu vollstreckende Verwaltungsakt rechtmäßig oder rechtswidrig ist.....

Eher vergleichbar ist die Situation schon mit den in § 51 VwVfG geregelten Fällen des Wiederaufgreifens des Verfahrens bei bestandskräftig gewordenen Verwaltungsakten, in denen der Bürger allerdings den Erlass eines neuen, die ursprüngliche Entscheidung aufhebenden oder abändernden Verwaltungsakts begehrt. Wenn dagegen nur die Vollstreckung dauernd oder vorübergehend, ganz oder teilweise unterbleiben soll, muss die oben dargestellte Verfahrensweise eingehalten werden, wie sich aus der Bestimmung des § 16 Abs. 2 LVwVG ergibt, nach der Einwendungen, welche den Anspruch selbst betreffen, bei der Behörde geltend zu machen sind, die den Verwaltungsakt erlassen hat und deren Regelung hier, wo es um die Vollstreckung einer polizeilichen Verfügung geht, jedenfalls analog anwendbar ist.....

Nach alledem kommt gerichtlicher Rechtsschutz mit dem Ziel, die Vollstreckung eines Verwaltungsakts für unzulässig zu erklären, erst in Betracht, wenn nach entsprechender Antragstellung bei der Behörde ein erfolgloses Vorverfahren vorausgegangen ist. Diese Folgerung ergibt sich indes nicht unmittelbar aus der VwGO, sondern zunächst aus der Tatsache, dass die begehrte Entscheidung ebenso wie umgekehrt auch ihre Ablehnung als Verwaltungsakt i.S. von § 35 VwVfG zu qualifizieren ist, da mit Rege-

²³² NJW 1982,2276; s. auch Beschluss vom 19.04.1996 - 1 B 10355/96 - ; vgl. auch BayVGH, BayVBl 1993,600; Hess. VGH, NVwZ-RR 1989,507 und OVG Nordrhein-Westfalen, NVwZ 1993,74

lungsscharakter in die Vollstreckung eingegriffen werden soll. Demzufolge ist das Begehren, die Vollstreckung für unzulässig zu erklären, als Antrag auf Erlass eines gestaltenden Verwaltungsakts anzusehen, und zwar in Anlehnung daran, dass die Klage nach § 767 ZPO allgemein als prozessuale Gestaltungs-klage angesehen wird Richtige Klageart ist daher in Fällen der vorliegenden Art die Verpflichtungs-klage (§ 42 VwGO). Demgegenüber vermag der Senat der Gegenmeinung nicht zu folgen, wonach Ein-wendungen gegen den titulierten Anspruch im Wege der Feststellungsklage zu verfolgen seien mit dem Ausspruch, dass der titulierte Anspruch nicht mehr bestehe Denn die Vollstreckbarkeit des Verwal-tungsakts als eines von der Behörde geschaffenen Titels ist unabhängig von dem Bestehen des materiell-rechtlichen Anspruchs. Es geht nämlich nicht um eine Abänderung der dem Titel zugrunde liegenden Sachentscheidung; dazu dient das Wiederaufgreifen des Verfahrens nach § 51 VwVfG; sondern lediglich um die Beseitigung der Vollstreckbarkeit eines Verwaltungsakts“.

Der in dem Beschluss zitierte **§ 16 Abs. 2 LVwVG** sieht in Satz 1 vor, dass Einwendungen, welche den Anspruch selbst betreffen, erhoben werden können bei der Behörde, die den Verwal-tungsakt erlassen hat. Sie sind nach **Satz 2** der genannten Norm allerdings nur zulässig, soweit die Gründe, auf denen sie beruhen, **nach** Erlass des Verwaltungsakts entstanden sind und durch Anfechtung nicht mehr geltend gemacht werden konnten. Der Regelung des § 16 Abs. 2 LVwVG liegen also dieselben Erwägungen zugrunde wie dem § 767 ZPO. Die Vorschrift enthält einen im gesamten Vollstreckungsrecht zu beachtenden **Grundsatz der Präklusion**.²³³ Da eine bauaufsichtliche Beseitigungsanordnung auch gegenüber den Rechtsnachfolgenden wirkt (s. § 81 Satz 3 LBauO), muss sich der Rechtsnachfolgende ebenfalls diesen Grundsatz entgegenhalten lassen.²³⁴

In Anwendung dieser Grundsätze muss der Vollstreckungsschuldner, macht er nachträglich Einwendungen geltend, statt eine Vollstreckungsabwehrklage nach § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m § 767 ZPO zu erheben, sich zunächst an die Ausgangsbehörde wenden, die den Titel geschaffen hat. Der **Antrag ist gerichtet auf Aufhebung des Verwaltungsakts nach § 51 VwVfG bzw. § 1 Abs. 1 LVwVfG, 48 VwVfG i.V.m. § 16 Abs. 2 LVwVG bzw. nur nach § 16 Abs. 2 LVwVG, wenn es dem Vollstreckungsschuldner ausschließlich um die Einstellung der Zwangsvollstreckung geht**. Hält die Anordnungsbehörde die Einwendungen für berechtigt, er-klärt sie die Vollstreckung durch **gestaltenden Verwaltungsakt** für unzulässig mit der Folge, dass die Vollstreckung nach § 14 Abs. 1 Nr. 2 LVwVG einzustellen ist. Falls die Behörde dem Antrag auf Einstellung oder Beschränkung der Vollstreckung nicht stattgibt, muss der Vollstreckungsschuldner Widerspruch und anschließend **Verpflichtungsklage** erheben.²³⁵ Vorläufiger Rechtsschutz wird über § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO gewährt mit dem Ausspruch, die Zwangs-vollstreckung einstweilen einzustellen, bis über die Einwendungen gegen ihre Zulässigkeit ent-schieden ist.

In dem oben genannten Beispielsfall bedeutet dies, dass sich der Vollstreckungsschuldner ge-gen die Zwangsgeldbeitreibung nicht erfolgreich mit dem Argument zur Wehr setzen kann, durch die teilweise Beseitigung des Geräteschuppens sei nun ein Bauwerk entstanden, das materiell-rechtlich zulässig sei. Er hat vielmehr bei der Behörde einen Antrag auf Aufhebung der Beseiti-gungsanordnung geltend zu machen. Erst wenn die Behörde auf einen entsprechenden Antrag die Beseitigungsanordnung aufgehoben hat, entfallen die Voraussetzungen für die Verwaltungsvoll-streckung.²³⁶ Dann ist die Vollstreckung nach § 14 LVwVG einzustellen. Alternativ kann der Vollstreckungsschuldner auch „nur“ die Einstellung der Zwangsvollstreckung nach § 14 Abs. 1 Nr. 2 LVwVG begehren.

²³³ OVG Rheinland-Pfalz, NJW 1982, 2276; VG Neustadt, Beschluss vom 08.11.2006 - 3 L 1635/06.NW -

²³⁴ OVG Rheinland-Pfalz NVwZ 1985,431

²³⁵ S. auch Wetzlar, Rechtsschutz in der Verwaltungsvollstreckung, a.a.O., Seite 38

²³⁶ S. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 26.07.1993 - 8 B 11610/93.OVG -

IV. Nachträgliche Einwendungen gegen rechtskräftige gerichtliche Entscheidungen

Gegen **rechtskräftige gerichtliche Entscheidungen** mit einem vollstreckungsfähigen Inhalt - z.B. gerichtliche Vergleiche²³⁷ oder Verpflichtungsurteile - kann der Vollstreckungsschuldner **Vollstreckungsabwehrklage** nach Maßgabe der §§ 167, 173 VwGO i.V.m. § 767 ZPO erheben und nachträgliche Einwendungen nach § 767 Abs. 2 ZPO geltend machen, **vorläufiger Rechtsschutz** wird über **§ 167 VwGO i.V.m. § 769 ZPO** gewährt.²³⁸ Ziel der Vollstreckungsabwehrklage ist es, die Zwangsvollstreckung aus dem konkret benannten Vollstreckungstitel für unzulässig zu erklären, also die Vollstreckbarkeit des Titels zu beseitigen, um damit die Vollstreckung insgesamt und auf Dauer oder zumindest zeitweise unmöglich zu machen.²³⁹ Streitgegenstand der Vollstreckungsabwehrklage ist daher nicht die Feststellung des Nicht-(mehr-)Bestehens des materiell-rechtlichen Anspruchs. Die Rechtskraft des Vollstreckungstitels bleibt vielmehr unberührt. Die Vollstreckungsabwehrklage will unter Aufrechterhaltung des rechtskräftigen Titels den Umständen Rechnung tragen, die seine Vollstreckbarkeit nachträglich vernichten oder hemmen können.²⁴⁰ Ein **Rechtsschutzbedürfnis** für die Vollstreckungsabwehrklage besteht bereits bei Vorliegen des Vollstreckungstitels, da ab diesem Zeitpunkt die Vollstreckung droht. Dagegen ist ein Rechtsschutzinteresse für einen Antrag nach § 167 VwGO i.V.m. § 769 Abs. 1 ZPO erst dann gegeben, wenn der Gläubiger durch eine verfahrenseinleitende Prozesshandlung die Vollstreckung begehrt.²⁴¹ Denn § 769 Abs. 1 ZPO regelt die Einstellung der Zwangsvollstreckung. Hat der Gläubiger die Vollstreckung aber noch nicht eingeleitet, kann das Prozessgericht auch nichts einstellen.

Aufgrund der Präklusionsnorm des **§ 767 Abs. 2 ZPO** kann die Vollstreckungsabwehrklage nur auf sog. **nachgeborene (materielle) Einwendungen** gestützt werden.²⁴² In Betracht kommen z.B. das Erlöschen des Anspruchs durch Erfüllung, Aufrechnung, oder der Einwand des nachträglichen Wegfalls der Geschäftsgrundlage.

Ein **Beispiel**: Obwohl sich eine Bebauungsgenehmigung nach § 14 Abs. 3 BauGB analog ebenso wie eine Baugenehmigung gegen nachfolgende Rechtsänderungen durch das Inkrafttreten einer Veränderungssperre oder eines Bebauungsplans durchsetzt,²⁴³ kann der Rechtsträger der Bauaufsichtsbehörde Vollstreckungsabwehrklage gegen ein rechtskräftiges Urteil des Verwaltungsgerichts erheben, aufgrund dem die Behörde verpflichtet wurde, dem Kläger eine Bebauungsgenehmigung zu erteilen, sofern die Gemeinde danach einen Bebauungsplan aufgestellt hat, mit dem die zu erteilende Bebauungsgenehmigung bzw. Baugenehmigung nicht zu vereinbaren wäre.²⁴⁴ Das *BVerwG* hat hierzu ausgeführt, die Behörde könne nach Eintritt der Rechtskraft des Verpflichtungsurteils vor Erlass der Genehmigung unter Hinweis auf eine dieser Verpflichtung nunmehr entgegenstehende - neue - Rechtsnorm der ihr drohenden Vollstreckung mit der Vollstreckungsabwehrklage erfolgreich entgegentreten. Da die Vollstreckungsabwehrklage ihrem Wesen nach wegen des Erfordernisses der Rechtssicherheit einen Angriff gegen einen bestehen-

²³⁷ Vgl. BVerwG NJW 1992,191

²³⁸ BVerwG NJW 1989,118 und NVwZ 1985,563; OVG Saarland, Beschluss vom 21.12.2010 - 2 E 291/10 -, juris; ausführlich zur Vollstreckungsabwehrklage im Verwaltungsprozess Guckelberger, NVwZ 2004, 662.

²³⁹ S. ausführlich Pietzner in: Schoch/Schneider/Bier, a.a.O. § 167 RdNr. 20

²⁴⁰ Pietzner in: Schoch/Schneider/Bier, a.a.O. § 167 Rdnr. 21 u. 22

²⁴¹ VG Neustadt, Beschluss vom 16.10.1997 - 11 L 2705/97.NW -

²⁴² Dies gilt nicht bei Vollstreckungstiteln, die nicht der Rechtskraft fähig sind, wie Vergleichen oder vollstreckbaren Urkunden (s.§ 797 Abs. 4 ZPO).

²⁴³ BVerwG E 69, 1

²⁴⁴ Fall nach BVerwG NVwZ 1985,563

den Vollstreckungstitel nur in beschränktem Maße zulässt,²⁴⁵ darf sich der Angriff gegen den bestehenden Vollstreckungstitel nicht als ein Akt unzulässiger Rechtsausübung darstellen.²⁴⁶ Gegenüber der Vollstreckung aus einem rechtskräftigen Verpflichtungsurteil auf Erteilung eines Bauvorbescheids kann die Behörde die Vollstreckungsabwehrklage auch darauf stützen, dass nach Rechtskraft des Urteils durch eine Änderung des Flächennutzungsplans die Voraussetzungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB geschaffen wurden.²⁴⁷

Ein **weiteres Beispiel**: Hat der Adressat einer Bauordnungsverfügung im Gerichtsverfahren mit der Bauaufsichtsbehörde einen **Vergleich** geschlossen, in dem sich der Kläger verpflichtet hat, das Bauwerk bis zu einem bestimmten Zeitpunkt zu beseitigen und hat er sich weiter der Zwangsvollstreckung im Wege der Ersatzvornahme unterworfen, so kann er **nachträgliche Einwendungen** gegen den durch gerichtlichen Vergleich begründeten Anspruch nach §§ 167 Abs. 1, 168 Abs. 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. §§ 323, 767 Abs. 1 ZPO im Verwaltungsstreitverfahren grundsätzlich mit der Abänderungs- oder **Vollstreckungsabwehrklage** geltend machen. Eine Vollstreckungsgegenklage kann auch dann zulässig sein, wenn Streit über die Auslegung des Prozessvergleichs besteht und eine Anpassung des Vergleichs nach den Grundsätzen über den Wegfall der Geschäftsgrundlage in Betracht zu ziehen ist.²⁴⁸

VRVG Prof. Kintz im Oktober 2024

²⁴⁵ BGH NJW 1981,2756

²⁴⁶ BVerwG NVwZ 1985,563

²⁴⁷ BVerwG, NVwZ 2003, 214 = JA 2003, 467

²⁴⁸ VG Trier, Urteil vom 03.05.2006 - 5 K 173/06.TR -; vgl. auch BVerwG, NJW 1992, 191