

Richard U. Haakh
Richter (am VG) i.R.

Verwaltungsvollstreckungsrecht

Das Zwangsverfahren zur Durchsetzung von Verwaltungsakten

Manuskript

im Rahmen der Seminarreihe
"Update Verwaltungsrecht" - Baustein III

der
Württembergischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie e.V.

Inhaltsübersicht

1. Begriff und Grundlagen der Verwaltungsvollstreckung
 - 1.1 Begriff
 - 1.2 Wesen der Verwaltungsvollstreckung
 - 1.3 Abgrenzungen
 - 1.4 Rechtsgrundlagen
2. Die Vollstreckung von Verwaltungsakten
 - 2.1 Überblick über die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen
 - 2.2 Vollstreckungstitel
 - 2.2.1 Grundverfügung
 - 2.2.2 Vollstreckungsfähiger Inhalt
 - 2.2.3 Inhaltliche Bestimmtheit der Grundverfügung
 - 2.3 Wirksamkeit der Grundverfügung
 - 2.3.1 Begriff
 - 2.3.2 Bedeutung für Rechtsschutz gegen über Vollstreckungsmaßnahmen
 - 2.3.3 Maßgeblicher Zeitpunkt für die Wirksamkeit
 - 2.4 Vollziehbarkeit der Grundverfügung
 - 2.4.2 Sofortige Vollziehbarkeit
 - 2.5 Das Fehlen von Vollstreckungshindernissen
 - 2.5.1 Rechtliche Vollstreckungshindernisse
 - 2.5.2 Vollzugshindernisse in Bezug auf den Vollstreckungszweck
 - 2.5.3 Andere Vollstreckungshindernisse
3. Die formellen Vollstreckungsvoraussetzungen
 - 3.1 Überblick
 - 3.2 Zuständigkeit
 - 3.3 Wichtige Verfahrensvorschriften
 - 3.3.1 Allgemeine Verfahrensvorschriften
 - 3.3.2 Besondere Verfahrensvorschriften
4. Die Maßnahmen des Verwaltungszwangs
 - 4.1 Überblick über die Zwangsmittel
 - 4.2 Die Zwangsmittel
 - 4.2.1 Die Ersatzvornahme
 - 4.2.3 Zwangsgeld
 - 4.2.4 Unmittelbarer Zwang
 - 4.2.5 Abgrenzungen
 - 4.3 Das Verhältnis der Zwangsmittel zu einander
 - 4.3.1 Vollstreckungsrechtliche Regelungen
 - 4.3.2 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im übrigen
5. Das Verwaltungszwangsverfahren
 - 5.1 Die drei Verfahrensstufen beinhalten
 - 5.1.1 Erste Stufe: Die Androhung
 - 5.1.2 Zweite Stufe: Die Festsetzung des Zwangsmittels
 - 5.1.3 Dritte Stufe: Die Anwendung des Zwangsmittels
 - 5.2 Verkürztes Vollstreckungsverfahren bei Gefahr im Verzuge
6. Die Einstellung des Verwaltungszwangsverfahrens
7. Die Kosten des Vollstreckungsverfahrens
8. Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung
 - 8.1 Rechtsbehelfe gegen den Grundverwaltungsakt
 - 8.1.1 Hauptsacheverfahren
 - 8.1.2 vorläufiger Rechtsschutz
 - 8.2 Rechtsschutz gegen Vollstreckungsmaßnahmen
 - 8.2.1 Rechtsschutz gegenüber Verwaltungsakten
 - 8.2.2 Präklusion
 - 8.2.3 Klagebefugnis
 - 8.3 Vorläufiger Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung
 - 8.4 Streitwert

Zusammenfassender Überblick (Schema)

Anhänge:

- x Folie
- x Gesetzestexte und -Auszüge
- x Kontextbezogene Rechtsprechung (*)
- x Übungsfälle und -Lösungen

(*) Anm:

Die im Text mit *Anhang* - X - gekennzeichneten Entscheidungen finden sich auszugsweise im Anhang Rechtsprechung zum Manuskript

1. Begriff und Grundlagen der Verwaltungsvollstreckung

1.1 Begriff

Die Verwaltungsvollstreckung umfasst die zwangsweise Durchsetzung eines grundsätzlich durch Verwaltungsakt festgesetzten öffentlich-rechtlichen Anspruchs des Staates gegenüber einem Bürger, der diesen Anspruch nicht freiwillig erfüllt.

Demgemäß verfolgt die Verwaltungsvollstreckung den Zweck, den Willen des Bürgers zu brechen und den Anspruch möglichst durchzusetzen.

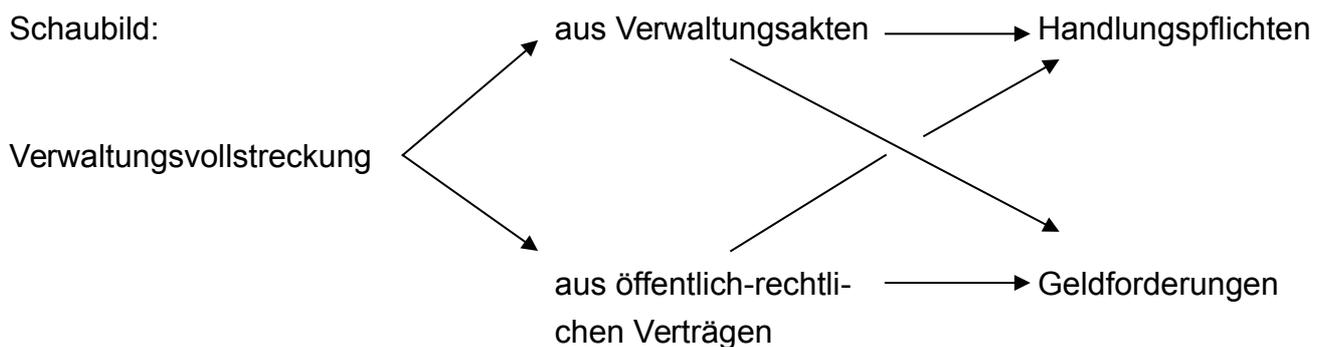
Vollstreckt werden kann aus Verwaltungsakten sowie aus öffentlich-rechtlichen Verträgen (vgl. §§ 54 und 61 LVwVfG). Hier soll es nur um die Vollstreckung von Verwaltungsakten gehen.

Unterschieden werden die Vollstreckung

- zur Beitreibung einer Geldforderung (sog. **Beitreibungsverfahren**). Dies soll nicht Gegenstand der vorliegenden Veranstaltung sein.
- zur Erzwingung sonstiger Handlungspflichten (aktives Tun oder passives Dulden oder Unterlassen von Handlungen; sog. **Verwaltungszwang** im engeren Sinne).

Im folgenden wird unter dem Begriff der Verwaltungsvollstreckung nur der sog. Verwaltungszwang verstanden und behandelt.

Schaubild:



1.2 Wesen der Verwaltungsvollstreckung

Die Verwaltungsvollstreckung erfolgt in einem besonderen Verwaltungsverfahren (vgl. § 9 LVwVfG). Die Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze über das Verwaltungsverfahren finden daher ergänzend, d.h. soweit verfahrensrechtliche Regelungen in den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen nicht enthalten sind, Anwendung.

Die Verwaltungsvollstreckung wird von der Verwaltungsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen durchgeführt (BVerwG, Urteil vom 15.02.1990, - 4 C 45/87 -, <Juris> Anhang -1-).

Wer einen zivilrechtlichen Titel, insbesondere ein gerichtliches Urteil, vollstrecken möchte, ist aufgrund des Gewaltmonopols des Staates darauf angewiesen, die Hilfe der Justiz in Anspruch zu nehmen, also insbesondere einen Gerichtsvollzieher einzuschalten.

Demgegenüber besteht die Eigenart des Verwaltungsvollstreckungsverfahrens vor allem darin, dass sich die Verwaltungsbehörde den Titel (Grund-Verwaltungsakt) selbst schaffen (Grundsatz der Selbsttitulierung) und vollstrecken (Grundsatz der Selbstvollstreckung) kann. Eine gerichtliche Kontrolle findet grundsätzlich erst nachträglich - im Rahmen eines entsprechenden Rechtsbehelfs - statt.

1.3 Abgrenzungen

Von der Verwaltungsvollstreckung zu unterscheiden sind insbesondere folgende Vollstreckungsgegenstände:

- Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche gem. §§ 704 ff., 794 ZPO (Urteil + Klausel + Vollstreckung)
- Durchsetzung von Verfügungen und Titeln in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (besondere Verfahrensordnung in Familien- und anderen Angelegenheiten, insbesondere Registersachen (z.B. Handels-, Schiffsregister), Betreuungs-, Verschollenheits-, Nachlasssachen), vgl. insbesondere §§ 53 ff, 86 ff. FGG-Reformgesetz vom 17.12.2008, BGBl. I 2586 ff), jeweils in Verbindung mit den Fachgesetzen
- Durchsetzung von Strafurteilen gem. §§ 449 ff. StPO i.V.m. dem StrVollzG
- Durchsetzung von verwaltungsgerichtlichen Urteilen (in der Regel nur hinsichtlich der Verfahrenskosten!) gem. §§ 167 ff. VwGO.

Die Vollstreckung von Bußgeldbescheiden richtet sich gem. § 90 Abs. 1 OWiG nach dem VwVG, wenn der Bußgeldbescheid von einer Bundesbehörde erlassen worden ist, im übrigen nach LVwVG.

1.4 Rechtsgrundlagen

Gesetzliche Grundlagen für die Verwaltungsvollstreckung sind entweder das VwVG des Bundes oder das LVwVG.

Für den jeweiligen Anwendungsbereich muss zwischen der Vollstreckung durch Bundesbehörden und durch Landesbehörden bzw. der Landesaufsicht unterstehenden Behörden unterschieden werden, nicht aber nach dem Vollzug von Bundesrecht oder Landesrecht.

- Das VwVG Bund gilt für die Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen Geldforderungen des Bundes (§ 1 Abs. 1 VwVG) und von Handlungs-, Duldungs- oder Unterlassungspflichten durch Bundesbehörden (vgl. § 6 Abs. 1 VwVG).
- LVwVG gilt im Übrigen, wenn keine spezielleren Vollstreckungsregelungen gelten (vgl. § 1 Abs. 3 LVwVG) oder die Anwendung des VwVG auch für den Landesbereich besonders angeordnet ist (vgl. § 1 Abs. 3 LVwVG)
- Speziellere Vollstreckungsregelungen enthält insbesondere das PolG zur Anwendung des unmittelbaren Zwangs ("Polizeizwang") nach §§ 49 ff. PolG, die aber auch auf die Vorschriften des LVwVG Bezug nehmen
- Spezielle Regelungen zur Vollstreckung, die den allgemeinen vorgehen, enthalten z.B. § 59 AufenthG oder § 34 AsylVfG (zur Abschiebung als Vollstreckungsmaßnahme zur Durchsetzung einer Ausreisepflicht)
- Bundesgesetze regeln den Verwaltungszwang nicht abschließend, sondern lassen Raum für die ergänzende Anwendung von des LVwVG
 - Gewerbeuntersagung nach § 35 Abs. 1 GewO (vgl. Verwaltungsgericht Stuttgart, Urteil vom 09.10.00, VBIBW 2001, 496)
- Manche landesgesetzlichen Fachgesetze enthalten (abschließende) Sonderregelungen über den Verwaltungszwang
 - Versiegelung einer Baustelle und Sicherstellung der Gerätschaften nach § 64 Abs. 2 LBO als Maßnahme des unmittelbaren Zwangs (vgl. OVG MP, Urteil vom 19.07.94, - 3 M 12/94 -, <Juris>, Anhang -2-)

2. Die Vollstreckung von Verwaltungsakten

2.1 Überblick über die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen

- Vollstreckungstitel (Verwaltungsakt *oder öffentlich-rechtlicher Vertrag*)
 - mit vollstreckungsfähigem Inhalt (Handlungspflichten = Tun, Dulden oder Unterlassen)

- der wirksam ist (insbesondere nicht nichtig)
- Vollziehbarer Verwaltungsakt
- Fehlen von Vollstreckungshindernissen

2.2 Vollstreckungstitel

2.2.1 Grundverfügung

Voraussetzung für die Erzwingung von Handlungspflichten (im Sinne von Tun, Dulden oder Unterlassen) ist grundsätzlich ein vollstreckungsfähiger Verwaltungsakt als Vollstreckungstitel (sog. Grundverfügung). Damit ist der Verwaltungsakt gemeint, dessen befehlender oder verpflichtender Inhalt zwangsweise durchgesetzt werden soll.

2.2.2 Vollstreckungsfähiger Inhalt

Die Grundverfügung muss einen vollstreckungsfähigen Inhalt haben. Vollstreckungsfähig sind nur solche (belastende) Verwaltungsakte, die dem Adressaten eine bestimmte Handlungspflicht (Tun, Dulden oder Unterlassen) abverlangen (sog. gebietende oder verbietende Verwaltungsakte). Beispiele

- (Handlungspflicht) Pflanzgebot, vgl. Saarl. Verwaltungsgericht, Urteil vom 29.03.2006, - 5 K 149/04 -, <Juris> ; Verpflichtung zur Vorlage des Passes (§§ 3 Abs. 1, 48 Abs. 3, 82 Abs. 4 AufenthG, vgl. Verwaltungsgericht Augsburg, Beschluss vom 14.03.2008, - AU 1 S 08.214 -, <Juris> ; Anordnung zur Bodensanierung nach § 9 BodSchG, Verwaltungsgericht Minden, Urteil vom 02.02.2005, - 11 K 7572/03 -, <Juris>; Durchsetzung der Schulpflicht gegenüber den Eltern, Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, Beschluss vom 19.03.2008, - 4 K 1676/06 -, <Juris>; Herstellung eines Hausanschlusses an die Abwasserbeseitigung, Verwaltungsgericht Cottbus, Beschluss vom 06.12.2007, - 6 L 325/07 -, juris
- Ge- oder Verbote durch Verkehrszeichen, vgl. OVG NRW, Beschluss vom 21.11.2004, - 5 A 850/03 -, <Juris>; Haltverbot: VGH Bad.-Württ., Urteil vom 17.06.2003, - 1 S 2025/01 -, <Juris>
- (Duldungspflicht) Verpflichtung zur Duldung der Abmarkung eines Grundstücks, Verwaltungsgericht Augsburg, Urteil vom 18.10.2006, - AU 4 K 06.777 -, <Juris>

- (Unterlassungspflicht) Verbot des Verkaufs von Waren an Tankstellen, Verwaltungsgericht Neustadt, Urteil vom 13.11.2008, - 4 K 802/08 -, <Juris>; Untersagung der Vermittlung von Sportwetten, Verwaltungsgericht Braunschweig, Beschluss vom 24.09.2009, - 5 V 1570/08 -, juris

Vollstreckungsfähig sind auch (selbständige) Auflagen zu begünstigenden Verwaltungsakten.

Beispiele:

- Durchsetzung von nachbarschützenden Auflagen zur Baugenehmigung, vgl. Verwaltungsgericht Würzburg, Beschluss vom 19.10.2006, - W 4 E 06.848
- nachträgliche Brandschutzaufgaben, Verwaltungsgericht Düsseldorf, Urteil vom 02.08.2007, - 11 K 6477/06 -, <Juris>

Nicht vollstreckungsfähig sind gestaltende oder feststellende Verwaltungsakte.

- Gestaltende Verwaltungsakte gestalten die Rechtslage um durch Erlaubnisse, Genehmigungen, Rücknahme von Begünstigungen usw
 - Baugenehmigung, Rücknahme eines Bewilligungsbescheids, Einbürgerung, Beamtenernennung, Widmung einer Straße
- Feststellende Verwaltungsakte konkretisieren die gesetzlich geregelte Eigenschaft einer Person oder Sache
 - Eigenschaft als Deutscher iSd Art. 116 GG, (als Kriegsdienstverweigerer), als Asylberechtigter, als Schwerbehinderter

Nicht vollstreckungsfähig sind ferner unselbständige (sog. modifizierende) Auflagen und sonstige unselbständige Nebenbestimmungen zu begünstigenden Verwaltungsakten („ja, aber“ - „nein, aber“)

- Verwaltungsgericht Saarlouis, Urteil vom 23.08.2000, - W 5 K 1/00 -, <Juris>, zu einer baurechtlichen Bedingung, Anhang -3-
- Verwaltungsgericht Würzburg, Urteil vom 03.07.2008, - W 5 K 06.524 -, <Juris> zu einer modifizierenden baurechtlichen Auflage, Anhang -4-

Nicht vollstreckungsfähig sind auch (den Erlass eines Verwaltungsaktes) vorbereitende Maßnahmen, wie die gesetzlichen Mitwirkungs- und Obliegenheitspflichten im Verwaltungsverfahren (vgl. § 26 Abs. 2 LVwVfG)

- Bsp.: die Anordnung nach § 3 Abs. 2 StVZO, sich einer medizinisch-psychologischen Untersuchung zur Überprüfung der Fahreignung zu unterziehen (BVerwG, Urteil vom 28.11.1969, - VII C 18.69 -, <Juris>, Anhang -5-); a.A. aber wohl Verwaltungsgericht Kassel, Beschluss vom 09.09.2003, - 2 G 1854/03 -, <Juris>

- aber nicht Amtsblattverfügungen oder Allgemeinverfügungen, Verwaltungsgericht Köln mit Urteil vom 19.04.2002, - 25 K 10571/98 -, <Juris>, Anhang -6-

2.2.3 Inhaltliche Bestimmtheit der Grundverfügung

Die Grundverfügung muss inhaltlich hinreichend bestimmt sein (vgl. § 37 Abs. 1 LVwVfG). Es muss eindeutig sein, welche Handlungspflicht erfüllt werden muss. Das Erfordernis hinreichender inhaltlicher Bestimmtheit eines Verwaltungsaktes bedeutet, dass aus der getroffenen Regelung ... für den Adressaten die Regelung, die den Zweck, Sinn und Inhalt des Verwaltungsakts ausmacht, so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar sein muss, dass dieser sein Verhalten danach richten kann (OVG NRW, Beschlüsse vom 16. Oktober 2001 – 7 B 1939/00 – <Juris>, Anhang -7-, und vom 11. Juni 1992 -20 A 2485/89 -, NVwZ 1993, 1000).

Es reicht (bei aktiven Handlungs- sowie bei Unterlassungspflichten) nicht aus, das Ziel der Verpflichtung zu bezeichnen, vielmehr muss auch die konkret zu treffende Maßnahme hinreichend deutlich werden. Eine Grundverfügung ist unbestimmt, wenn der Adressat nicht sicher erkennen kann, was er zur Vermeidung ihrer zwangsweisen Durchsetzung machen muss.

- vgl. ausführlich Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 13. April 2011 – 8 S 668/11 –, <Juris>

2.3 Wirksamkeit der Grundverfügung

2.3.1 Begriff

Ein Verwaltungsakt wird nach § 43 Abs. 1 LVwVfG durch seine Bekanntgabe (vgl. § 41 LVwVfG) ... wirksam. Nach § 43 Abs. 2 LVwVfG bleibt er auch wirksam, solange und soweit er nicht aufgehoben wird oder sich erledigt hat. Nach § 43 Abs. 3 LVwVfG ist nur der nichtige Verwaltungsakt unwirksam.

- vgl. BVerwG, Urteil vom 11.12.1996, - 11 C 15/95 -, <Juris>: Die Wirksamkeit eines ordnungsgemäß aufgestellten oder angebrachten Verkehrszeichens hängt nicht von der subjektiven Kenntnisnahme des betroffenen Verkehrsteilnehmers ab.

Das bedeutet, dass die Frage der Rechtmäßigkeit/Rechtswidrigkeit der Grundverfügung grundsätzlich keinen Einfluss auf die Wirksamkeit des Verwaltungsaktes hat. Daher ist auch der schlicht-rechtswidrige Verwaltungsakt wirksam und kann die Grundlage von Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung sein.

2.3.2 Bedeutung für Rechtsschutz gegenüber Vollstreckungsmaßnahmen

Die Folge ist, dass nach hM jedenfalls im Rahmen des Rechtsschutzes gegenüber Verwaltungsvollstreckungsmaßnahmen die Rechtmäßigkeit des Grundverwaltungsaktes nicht zu prüfen ist, wenn die Grundverfügung bestandskräftig oder sofort vollziehbar ist (vgl. Verwaltungsgericht Bremen, Beschluss vom 24.09.2009, - 5 V 1570/08 -, <Juris>, Rz. 46, Anhang -8-, mit weiteren Nachweisen). Gegenstand der Überprüfung ist dann nur der Vollstreckungsakt selbst, dem u.a. ein vollstreckbarer und wirksamer, aber nicht rechtmäßiger Grundverwaltungsakt zugrunde liegen muss.

2.3.3 Maßgeblicher Zeitpunkt für die Wirksamkeit

Die Wirksamkeit des Verwaltungsaktes muss im Zeitpunkt der Anwendung von Verwaltungszwang und bis zu dessen Abschluss andauern. Das gilt auch für die Anforderung von Kosten einer vorgenommenen Ersatzvornahme, die auch noch Teil der Zwangsmaßnahme ist (vgl. §§ 24, 31 LVwVG und § 8 LVwVGKO).

- beachte aber VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 05.02.1996, - 5 S 334/96 -, <Juris>, wonach die Anforderung der Kosten der Ersatzvornahme nicht mehr Teil des Verwaltungsvollstreckungsverfahrens ist und gegen sie gerichtete Rechtsmittel deshalb entgegen § 12 LVwVG aufschiebende Wirkung haben, s. dazu auch Ziff.8.3.

Deshalb führt auch die Anwendung der Zwangsmaßnahme (z.B. Anwendung der Ersatzvornahme) nicht zur Erledigung der Grundverfügung (vgl. § 43 Abs. 2 LVwVfG: anderweitige Erledigung). Sondern sie bleibt Rechtsgrund für die durchgeführten Zwangsmaßnahmen

- Der Umstand, dass vom Vollstreckungsschuldner noch die Kosten einer Verwaltungsvollstreckung gefordert werden können, steht der Annahme der Erledigung des vollstreckten Verwal-

tungsaktes entgegen, auch wenn die Vollstreckung nicht mehr rückgängig gemacht werden kann (VGH Bad.-Württ., Urteil vom 08.01.2008, - 10 S 2350/07 -, <Juris>); kein Wegfall des Rechtsschutzinteresses.

2.4 Vollziehbarkeit der Grundverfügung

Die Grundverfügung muss unanfechtbar geworden sein oder die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs (Widerspruch oder aber Anfechtungsklage) muss entfallen (§ 2 LVwVfG).

2.4.1 Unanfechtbarkeit der Grundverfügung

Die Unanfechtbarkeit der (belastenden) Grundverfügung tritt ein, wenn diese formell bestandskräftig wird. Dies ist regelmäßig der Fall, wenn sie mit Rechtsbehelfen nicht mehr angefochten werden kann, also wenn

- die Frist, gegen die Grundverfügung ein Rechtsmittel einzulegen (Widerspruch oder Klage), ungenutzt abgelaufen ist, vgl. §§ 70, 74 in Verbindung mit § 58 VwGO
- Rechtsmittel gegen die Grundverfügung endgültig erfolglos geblieben sind
- oder der Adressat der Grundverfügung auf Rechtsmittel verzichtet hat

2.4.2 Sofortige Vollziehbarkeit

Gem. § 80 Abs. 1 VwGO haben Anfechtungswiderspruch und -klage grundsätzlich aufschiebende Wirkung. Die wichtigste Funktion dieser aufschiebenden Wirkung ist, dass sie die Vollstreckung des Verwaltungsaktes hindert, solange nicht über Widerspruch bzw. Klage rechtskräftig entschieden worden ist. Hierdurch wird auch die Schaffung vollendeter Tatsachen verhindert.

Der Gesetzgeber hat aber auch Ausnahmen von diesem Grundsatz zugelassen für typische Fälle, in denen die Vollziehbarkeit bzw. die Vollstreckbarkeit eines Verwaltungsakt von vorn-

herein sehr starkes Gewicht hat (vgl. dazu § 80 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 VwGO). In diesen Fällen bleibt der Verwaltungsakt trotz Widerspruchs und Klage sofort vollziehbar und kann insoweit vollstreckt werden.

1) § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO: öffentliche Abgaben und Kosten (Beitreibungsverfahren)

Da es sich dabei um die Beitreibung von Geldforderungen und nicht um Verwaltungszwang handelt, wird diese Vorschrift nur cursorisch vorgestellt:

- *öffentliche Abgaben*

Die Vorschrift will die umgehende Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs sichern. Maßgeblich ist der Gegenstand der Anforderung. Darunter fallen Steuern, Gebühren und Beiträge mit Finanzierungsfunktion wie z.B. auch Mahngebühren, Stundungszinsen (vgl. § 234 AO), Aussetzungszinsen (§ 237 AO), Säumniszuschläge (§ 240 AO, str.).

- *vgl. OVG RP, Beschluss vom 15.07.1986, NVwZ 1978, 64 zu Mahngebühren (+) und Säumniszuschlägen (-); BayVGH, Beschluss vom 02.04.1985, NVwZ 1987, 63 zu Säumniszuschlägen (+) und Stundungszinsen (-); VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 01.06.1992 - 2 S 2990/90 -, <Juris> zu Aussetzungszinsen (+) und Säumniszuschlägen (-); OVG NRW, Beschluss vom 22.01.1985, - 11 B 2567/84 -, <Juris> zur Ablösung einer Stellplatzpflicht (-)*

- *öffentliche Kosten*

umfassen alle in einem Verwaltungsverfahren entstandenen Kosten und Abgaben nach im Voraus festgesetzten Tarifen. Darunter fallen aber nicht Kosten der unmittelbaren Ausführung einer Maßnahme (vgl. § 8 PolG), Kosten der Ersatzvornahme (§§ 25, 31 LVwVG) oder Zwangsgelder (§ 23 LVwVG).

- *vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 05.02.1996, - 5 S 334/96 -, <Juris> zu den Kosten der Ersatzvornahme (-) bzw. Beschluss vom 27.11.2006 - 1 S 1925/06 -, <Juris> zu den Kosten für die Unterbringung von Tieren (-).*

2) § 80 Abs. 2 Nr. 2 VwGO: unaufschiebbare Maßnahmen und Anordnungen von Vollzugsbeamten

Unter Polizeivollzugsbeamten sind solche im institutionellen Sinne gemeint, also die uniformierte Polizei des Landes (vgl. § 59 Nr. 2 und §§ 70 ff. PolG) sowie die gemeindlichen Vollzugsbeamten (§ 80 PolG). Es handelt sich um Maßnahmen, die ein sofortiges Tätigwerden gebieten (vgl. § 60 Abs. 2 bis 4 PolG), insbesondere bei Gefahr im Verzuge. In diesen Fällen wäre die aufschiebende Wirkung widersinnig, weil sie den Zweck der Maßnahme vereiteln würde.

Unter die Regelung fallen auch Verkehrszeichen, sofern sie unaufschiebbaren Inhalt haben

- Bsp.: Halteverbot, Überholverbot, Umleitungen (vgl. zu Verkehrszeichen auch BVerwG, Urteil vom 11.12.1996, - 11 C 15/95 -, <Juris>)
- beachte aber: der Aufstellung von Verkehrszeichen muss eine verkehrsrechtliche Anordnung der zuständigen Straßenverkehrsbehörde zugrunde liegen. Bauunternehmer sind nicht befugt, ein Verkehrsverbot für Fahrzeuge aller Art durch Aufstellen von Verkehrszeichen zu erlassen, vgl. BVerwG, Urteil vom 26.06.1970, - VII C 10.70 -, <Juris>

3) § 80 Abs. 2 Nr. 3 VwGO: kraft gesetzlicher Regelung im Bundes- oder Landesrecht

Voraussetzung ist, dass eine gesetzliche Regelung ausdrücklich bestimmt, dass Widerspruch und Klage keine aufschiebende Wirkung zukommt. Das Gesetz bewertet in diesen Fällen das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit des Verwaltungsaktes von vornherein höher als das private Interesse an der aufschiebenden Wirkung.

- Bundesrecht

- § 84 Abs. 1 AufenthG (Ausreisepflicht nach § 45 AufenthG) u.a. nach Ablehnung der Erteilung/Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis
- § 75 AsylVfG (Abschiebungsandrohung bei Ablehnung des Asylantrages)
- § 212a BauGB (bei Rechtsbehelf des Nachbarn gegen die erteilte Baugenehmigung)
- Sämtliche Rechtsbehelfe im Wehrdienstrecht oder auch Beamtenrecht gegenüber Abordnungen und Versetzungen (vgl. dazu § 54 IV BeamtStG)

- Landesrecht:

- §§ 1, 12 LVwVG bei Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung

4) § 80 Abs. 2 Nr. 4 in Verbindung mit Abs. 3 VwGO: Anordnung der sofortigen Vollziehung durch die Behörde

In diesen Fällen gilt zwar der Grundsatz nach § 80 Abs. 1 VwGO, die Behörde kann jedoch im Einzelfall durch besondere Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit der Grundverfügung den Eintritt der aufschieb. Wirkung verhindern. Dies kann geboten sein, wenn sonst der Zweck der Grundverfügung zumindest für die Dauer eines Rechtsbehelfsverfahrens vereitelt würde

- Entziehung der Fahrerlaubnis, Ausweisung eines Ausländers, Anordnung des Abbruchs eines einsturzgefährdeten Bauwerks, Stilllegung eines Betriebes mit gefährlichen Emissionen

5) Rechtsschutz gegenüber dem Sofortvollzug eines Verwaltungsaktes bieten § 80 Abs. 5 bis 8 und § 80a VwGO (s. dazu Ziff. 8.3).

2.5 Das Fehlen von Vollstreckungshindernissen (= Vollzugshindernissen)

Da die Verwaltungsvollstreckung den Zweck hat, den (Nichtbefolgungs-) Willen des Pflichtigen zu brechen, stehen dem Verwaltungszwang Umstände entgegen, die nicht vom Willen des Pflichtigen abhängen. Dabei kann es sich um rechtliche oder tatsächliche Hindernisse handeln.

2.5.1 Rechtliche Vollstreckungshindernisse

- nachträglicher Wegfall von Vollstreckungsvoraussetzungen

Die Vollstreckung ist nicht zulässig, wenn die Voraussetzungen für die Verwaltungsvollstreckung (nachträglich) entfallen, insbesondere die Vollziehbarkeit/Unanfechtbarkeit des Grundverwaltungsaktes; dazu zählt auch die Aufhebung des Grundverwaltungsaktes im Rahmen des Rechtsschutzes

- (durch Wiedereinsetzung in eine versäumte Widerspruchs- oder Klagefrist; durch Aussetzung der sofortigen Vollziehung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 4 und 5 VwGO).

- entgegenstehende Rechte Dritter

Darunter fallen solche Rechte Dritter, die der Erfüllung der Grundverfügung durch den Pflichtigen entgegen stehen können. Dabei kann es z.B. um (Mit-) Eigentums- oder Besitzrechte Dritter gehen. Zwar stehen Rechte Dritter dem Erlass einer Grundverfügung idR nicht entgegen

- z.B. eine baurechtliche Beseitigungsanordnung, vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 28.04.1972, - IV C 42.69 ("die der Beseitigung [des Bauwerks] entgegenstehenden Rechte [von Miterben in ungeteilter Erbengemeinschaft] berühren nicht die Rechtmäßigkeit der Abbruchverfügung, sondern allein ihre Durchsetzbarkeit").

Die Grundverfügung regelt nur das öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnis zwischen der Behörde und dem Adressaten des Verwaltungsaktes und legt allein diesem eine öffentlich-rechtlich Verpflichtung auf. Die Verpflichtung ergeht "unbeschadet der Rechte Dritter".

Die Rechte Dritter können aber die Möglichkeit des Pflichtigen einschränken, die Grundverfügung freiwillig zu erfüllen. Sie stellen ein Vollstreckungshindernis dar und müssen von der Vollstreckungsbehörde vor Einleitung der Vollstreckung ausgeräumt werden.

Dies geschieht regelmäßig durch den Erlass einer (vollziehbaren) Duldungsanordnung gegenüber dem Dritten (vgl. VG Halle, Beschluss vom 24.08.2006, - 4 B 357/06 -, <Juris>;

OVG Lüneburg, Urteil vom 11.02.1985, - 6 A 95/85 -, <Juris> und dem nachfolgend BVerwG, Urteil vom 02.12.1988, - 4 C 16/85 -, <Juris> am Ende). Beispiele:

- Zwangsweise Durchsetzung einer Anordnung zum Abbruch eines - verpachteten - illegalen Pferdestalles (Dritter ist also der Pächter); OVG NRW, Beschluss vom 08.01.2009, - 7 B 1795/08 -, <Juris>
- Abbruchsanordnung, vgl. Saarl. OVG, Urteil vom 18.06.2002, - 2 R 9/01 - mit weiteren Nachweisen, <Juris>

Durch die Duldungsanordnung wird der Dritte verpflichtet, die zwangsweise Durchsetzung des Gebotes hinzunehmen. Kein Vollstreckungshindernis besteht dagegen dann, wenn der Pflichtige dem Dritten die (Mit-) Berechtigung (z.B. den Besitz) erst nach Erlass der Grundverfügung eingeräumt hat

- vgl. BayVGh, Beschluss vom 05.08.1996, 1 14 AS 96.1324 -, <Juris>: Einräumung des Besitzrechts an den Ehegatten erst nach Ergehen der Beseitigungsanordnung

- entgegenstehende eigene Rechte

Vollzugshindernisse können auch darin liegen, dass der Pflichtige der Vollstreckung eigene Rechte oder Ansprüche entgegen setzen kann.

- Die Verpflichtung zur Vorlage von Geschäftsbüchern entfällt, wenn über das Vermögen des Betriebs das Insolvenzverfahren eröffnet wurde
- Duldungen (Aussetzung von Abschiebungen von vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländern), vgl. Verwaltungsgericht Hamburg, Urteil vom 24.09.2003, 11 VG 5161/02 -, <Juris>
- sonstige Zusagen, die Grundverfügung für einen bestimmten Zeitraum nicht zwangsweise durchzusetzen (vgl. dazu Verwaltungsgericht Köln, Beschluss vom 02.07.2009, - 13 K 483/08 -, <Juris>, hier: keine wirksame Aussetzung; vgl. aber weiter VGh Bad.-Württ., Urteil vom 27.06.1990, - 5 S 2180/99 -, <Juris>)
- ein Anspruch auf Befreiung vom Anschlusszwang an eine öffentliche Abwasseranlage steht deren zwangsweiser Durchsetzung rechtlich entgegen. Denn der Inhaber eines Befreiungsanspruches kann dann nicht nur die Freistellung vom Zwang, sondern auch die Freistellung vom Vollzug des Zwanges verlangen und dies auch schon vor der Entscheidung über die Befreiung (vgl. VG Cottbus, Beschluss vom 06.12.07, - 6 L 325/07 -, <Juris>).

2.5.2 Vollzugshindernisse in Bezug auf den Vollstreckungszweck

Der Vollstreckungszweck kann nachträglich entfallen oder es kann sich herausstellen, dass er überhaupt nicht mehr erreicht werden kann. In diesen Fällen ist die Fortsetzung der Vollstreckung ebenfalls ausgeschlossen und das Verfahren ist nach § 11 LVwVG einzustellen.

- Wegfall des Vollstreckungszwecks

- Herausnahme eines Grundstücks aus einer Landschaftsschutzgebiets-VO; eine auf der VO beruhende Verpflichtung kann nicht mehr durchgesetzt werden
- Pflicht zur Beseitigung von Schnee auf Dächern (Gefahr von Dachlawinen); nach Schmelzen des Schnees lässt sich die Anordnung nicht mehr durchsetzen

- Erfüllung der Handlungspflicht

Ein (rechtliches und) tatsächliches Vollzugshindernis stellt natürlich der Umstand dar, dass der Pflichtige der Handlungspflicht bereits nachgekommen ist, der Zweck der Vollstreckung also auch ohne (weitere) Vollstreckungsmaßnahmen bereits erreicht worden ist. Hier gebietet § 11 LVwVG in jeder Phase des Vollstreckungsverfahrens die Einstellung.

- vgl. HessVGH, Beschluss vom 12.04.1995, - 3 TH 2470/94 -, <Juris> mit der Maßgabe, dass bei der Durchsetzung einer Unterlassenspflicht der Vollzugszweck erst dann erreicht ist, wenn keine Wiederholungsgefahr mehr besteht.

- Ungeeignetheit des Verwaltungszwanges

Gleiches gilt, wenn sich herausstellt, dass der Zweck der Vollstreckung überhaupt nicht mehr erreicht werden kann, weil der Wille des Pflichtigen nicht mehr beeinflussbar ist

- der Pflichtige zeigt sich von jeglicher Vollstreckungsmaßnahme völlig unbeeindruckt; hier wäre die Fortsetzung der Verwaltungsvollstreckung durch Anwendung von Zwangsgeld ab einem bestimmten Punkt auch unverhältnismäßig (Geeignetheit), bei vertretbaren Handlungen könnte aber eine Ersatzvornahme in Betracht kommen

2.5.3 andere Vollstreckungshindernisse

- Tatsächliche Hindernisse

Soweit der Pflichtige aus tatsächlichen Gründen der Verpflichtung nicht nachkommen kann (ohne dass ein Fall der Nichtigkeit nach § 44 Abs. 2 Nr. 4 LVwVfG vorliegt), ist die Behörde an der Fortführung des Verwaltungszwangs gehindert. Ggfs. muss sie das Hindernis ausräumen.

- Abschiebung eines abgelehnten und vollziehbar ausreisepflichtigen ehemaligen Asylbewerbers, der über keine Einreisedokumente für den Abschiebezielstaat verfügt (vgl. BVerwG, Urteil vom 25.09.1997, - 1 C 3/97 -, <Juris>)

- Erledigung des Grundverwaltungsaktes

In diesen Fällen ist der Gegenstand des Grundverwaltungsaktes aufgrund nachträglich eingetretener Umstände erledigt.

- Ein festgesetztes Zwangsgeld darf nicht mehr beigetrieben werden, wenn die hierdurch zu erzwingende Handlung oder Unterlassung auf einem befristeten Gebot oder Verbot beruht und die Frist inzwischen verstrichen ist (VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 12.03.1996, - 1 S 2856/95, <Juris> Rz 16).

3. Die formellen Vollstreckungsvoraussetzungen

3.1 Überblick

Die formellen Voraussetzungen umfassen die Zuständigkeit der Behörde, die zu beachtenden Verfahrensvorschriften sowie die Form der Vollstreckungsmaßnahme, soweit sie in der Form eines Verwaltungsaktes vorgenommen wird (vgl. dazu Ziff. 8.2.1)

3.2 Zuständigkeit

- Vollstreckungsbehörde

Nach § 4 LVwVG vollstreckt jede Behörde die eigenen Verwaltungsakte selbst und wird dann als sog. Vollstreckungsbehörde tätig.

- Vollstreckungsbeauftragter

Der Bedienstete, der mit der Wahrnehmung einzelner Vollstreckungshandlungen nach außen hin betraut wird, ist der Vollstreckungsbeauftragte (vgl. § 5 LVwVG). Die Ermächtigung hat schriftlich zu erfolgen und ist auf Verlangen des Pflichtigen oder des Dritten auch vorzuweisen.

- Besondere Zuständigkeiten des Verwaltungsgerichts

Bestimmte Maßnahmen im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung darf der Vollstreckungsbeamte nur bzw. oder erst aufgrund einer Anordnung durch das Verwaltungsgericht treffen. Dies betrifft die Durchsuchung von Wohnungen u. ä gegen den Willen des Pflichtigen (vgl. Art. 13 Abs. 2 GG iVm § 6 Abs. 2 LVwVG) sowie die Anordnung der Zwangshaft und die Ausstellung des Haftbefehls bei Uneinbringlichkeit des Zwangsgeldes (vgl. Art. 104 Abs. 2 GG iVm § 24 LVwVG). Vollstreckt wird die Zwangshaft wiederum von der Justizverwaltung (§ 24 Abs. 3 LVwVG).

- Vollstreckungshilfe

§ 4 Abs. 3 LVwVfG enthält eine Verpflichtung aller Behörden, sich gegenseitig im Falle von Vollstreckungsverfahren Amtshilfe (sog. Vollstreckungshilfe) nach den §§ 4 - 8 LVwVfG zu leisten (vgl. dazu auch Art. 35 GG).

- Hinzuziehung des Polizeivollzugsdienstes

Leistet der Pflichtige gegen Maßnahmen des Vollstreckungsbeamten Widerstand, so kann der Vollstreckungsbeamte diesen mit Gewalt brechen. Hierbei kann er die Unterstützung des Polizeivollzugsdienstes anfordern (§ 7 LVwVG iVm § 60 Abs. 5 PolG).

3.3 Wichtige Verfahrensvorschriften

Das Vollstreckungsverfahren ist in jeder Stufe grundsätzlich auf den Erlass eines Verwaltungsaktes gerichtet, weil die verschiedenen Vollstreckungsmaßnahmen in ihrer Auswirkung auf den Pflichtigen bzw. den Dritten als Verwaltungsakt wirkt und auch so behandelt wird (zu Ausnahmen s. Ziff. 8.2.1). Danach ist das Vollstreckungsverfahren auch ein Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 LVwVfG.

Das LVwVG regelt selbst in vielfacher Hinsicht das Verfahren, insbesondere die Gewährung von rechtlichem Gehör bzw. den Verzicht darauf oder besondere Anforderungen an die (Schrift-) Form. Soweit Verfahrensvorschriften fehlen, muss auf die allgemeinen Regelungen des LVwVfG zurück gegriffen werden.

3.3.1 Allgemeine Verfahrensvorschriften

1) Form

- Schriftform

Verschiedene Maßnahmen bedürfen der Schriftform, so die Erteilung des Vollstreckungsauftrages (§ 5 Abs. 2 LVwVG), die Erlaubnis zur Vollstreckung nach § 9 Abs. 1 LVwVG, die Androhung von Zwangsmitteln (§ 20 LVwVG) und die Festsetzung des Zwangsgeldes (§ 23 LVwVG).

- Niederschrift

Nach § 10 LVwVG soll über jede Vollstreckungshandlung, die nicht schriftlich erfolgt, eine Niederschrift aufgenommen werden. Dieser Niederschrift kommt die Beweiskraft einer öffentlichen Urkunde zu, d.h. sie trägt den Beweis der Echtheit in sich (§ 437 ZPO).

- Hinzuziehung von Zeugen

Nach § 8 LVwVG muss unter den dort geregelten Voraussetzungen (Widerstand gegen Vollstreckungshandlungen oder Vollstreckung in geschützten Räumen in Abwesenheit des Pflichtigen) ein Erwachsener als Zeuge hinzugezogen werden.

2) Rechtliches Gehör

Eine vorherige Anhörung des Pflichtigen ist nach § 28 Abs. 2 Nr. 5 LVwVfG zwar grundsätzlich nicht geboten, allerdings verlangt das LVwVG etwa vor der Festsetzung von Zwangsgeld (§ 24 Abs. 1 LVwVG) ausdrücklich die vorherige Anhörung des Betroffenen.

3) Fristen

Die Anwendung von Verwaltungszwang soll den Pflichtigen veranlassen, die ihm auferlegte Verpflichtung freiwillig zu erbringen, sie soll also seinen entgegen stehenden Willen brechen. Dazu muss ihm auf allen Stufen des Verwaltungszwangsverfahrens grundsätzlich jeweils eine angemessene Abwendungsfrist eingeräumt werden.

Allgemein ist dies für die Androhung von Zwangsmitteln nach § 20 Abs. 1 S. 2 LVwVG vorgeschrieben (vgl. des weiteren auch § 27 Abs. 3 LVwVG).

3.3.2 Besondere Verfahrensvorschriften

1) Vollstreckungsschuldner (Pflichtiger)

Vollstreckungsschuldner ist diejenige natürliche oder juristische Person, gegen die sich die Anwendung von Verwaltungszwang richten darf. Das LVwVG enthält keine Regelung über den Vollstreckungsschuldner, sondern setzt voraus, dass es sich dabei um den Adressaten der belastenden und vollstreckungsfähigen Grundverfügung handelt. Daher richtet sich die Frage, wer Vollstreckungsschuldner ist, primär nach dem materiellen Recht, welches der Grundverfügung zugrunde liegt (z.B. ist Adressat der Störer nach §§ 6, 7 PolG).

Gegen Behörden oder juristische Personen des ö.R. darf nur aufgrund einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung vollstreckt werden. Praktisch dürfte dies aber nur im Rahmen der Beitreibung von Geldforderungen werden. Bei der Durchsetzung von Handlungspflichten fehlt es meist schon an der Ermächtigung, den Grundverwaltungsakt zu erlassen.

- Beispiel für eine Ermächtigung im Bundesrecht: § 17 Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz - FinDAG, das die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht auch ermächtigt, Zwangsmittel nach dem VwVG gegen juristische Personen des ö.R. (etwa öffentlich-rechtliche Banken) anzuwenden

- Dagegen sind z.B. die allgemeinen Eingriffsermächtigungen nach §§ 17 und 24 BImSchG keine Bestimmungen zur Ermächtigung von Verwaltungszwang gegenüber Hoheitsträgern, vgl. HessVGH, Beschluss vom 07.03.1996, - 14 TG 3967/95 -, <Juris>

Bestehen materielle Ermächtigungen, so ist zu berücksichtigen, dass juristische Personen des ö.R. selbst keine Grundrechtsträger sind, so dass etwa eine richterliche Durchsuchungsanordnung nach Art. 13 GG nicht erforderlich ist.

- vgl. Verwaltungsgericht Frankfurt, Beschluss vom 18.08.1997, - 7 M 2082/97 -, juris

Wie schon ausgeführt, kann ein Vollstreckungsschuldner aber auch ein (mitberechtigter) Dritter sein, der die Vollstreckungsmaßnahme zu dulden hat.

2) Vollstreckung gegen den Rechtsnachfolger

Das LVwVG enthält in § 3 LVwVG aber eine Regelung über die Vollstreckung gegen den Rechtsnachfolger des Vollstreckungsschuldners.

Als Rechtsnachfolge bezeichnet man den Übergang von bestehenden Rechten und Pflichten einer Person auf eine andere („Rechtsnachfolger“). Dabei kann es sich nicht um höchstpersönliche Rechte handeln, also um solche, die nur der Rechtsvorgänger innehaben konnte.

- Beispiele für höchstpersönliche Rechte: Ehe, Arbeitserlaubnis, Fahrerlaubnis, Asylberechtigung, Anerkennung als schwerbehinderter Mensch etc.

Die Rechtsnachfolge kann auf vertraglicher Vereinbarung beruhen oder gesetzlich vorgeschrieben sein. Man unterscheidet:

- Einzelrechtsnachfolge:

die Rechtsnachfolge hinsichtlich eines bestimmten einzelnen Gegenstandes oder Rechtes. Bei der Übertragung von Vermögenswerten müssen daher für jede Sache, jedes Recht und jede Verpflichtung jeweils die Voraussetzungen erfüllt sein.

- Beispiel: Der Käufer eines vermieteten Hauses tritt von Gesetzes wegen in den Mietvertrag ein. Er ist der neue Vermieter. Die Regelungen des alten Mietvertrages gelten jetzt für ihn. Der Käufer ist nur Nachfolger in Bezug auf das eine Rechtsverhältnis aus dem Mietvertrag
- Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 05. August 1993 – 5 S 567/93 –, <Juris>: Vollstreckung naturschutzrechtlicher Beseitigungsanordnung gegenüber dem Rechtsnachfolger

- Gesamtrechtsnachfolge:

Der Rechtsnachfolger tritt in alle Rechte und Pflichten seines Vorgängers ein.

- Der Erbe ist der Nachfolger des Erblassers. Sämtliche Rechtsverhältnisse (bis auf die höchstpersönlichen wie z. B. Arbeitsverhältnis oder Ehe) gehen auf den Erben über.

- Bei der Transformation von Unternehmen kommt es nach dem Umwandlungsgesetz zu einer Gesamtrechtsnachfolge des übernehmenden Rechtsträgers nach dem übertragenden Rechtsträger.

§ 3 LVwVG lässt Einleitung oder Fortsetzung der Vollstreckung gegen den Rechtsnachfolger zu, wenn die Voraussetzungen auch ihm gegenüber vorliegen:

- die Grundverfügung muss ihn in Bezug auf das übernommene Recht erfassen
 - die Abbruchsverfügung gegen den früheren Eigentümer eines Grundstücks wirkt auch gegen den Rechtsnachfolger (hier: den neuen Eigentümer kraft Zuschlags in der Zwangsversteigerung), vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 23.01.1979, - III 3228/78 -, <Juris>
- die besonderen Vollstreckungsvoraussetzungen müssen in Bezug auf seine Person vorliegen.
 - Die Anwendung von Zwangsmitteln gegenüber dem Rechtsnachfolger setzt voraus, dass sie ihm vorher angedroht worden sind (VGH Bad.-Württ., Urteile vom 07.11.1979, - III 629/79 -; vom 21.05.1979, - III 2829/78 - und vom 23.01.1979, - aaO. -, <Juris>)

§ 3 LVwVG soll sicherstellen, dass der Rechtsnachfolger nicht durch Vollstreckungsmaßnahmen überrascht wird, und ihm soll die Möglichkeit eingeräumt werden, den nunmehr ihm obliegenden Verpflichtungen freiwillig nachzukommen (VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21.05.1979, - III 2829/78 -, <Juris>).

Abweichend davon kann im Falle des Todes des Pflichtigen die schon eingeleitete Vollstreckung gegen den Nachlass fortgesetzt werden, auch wenn die Vollstreckungsvoraussetzungen gegenüber dem Rechtsnachfolger nicht vorliegen, § 3 S. 2 LVwVG.

3) Zeitliche Vorgaben für den Verwaltungszwang

§ 9 LVwVG verbietet grundsätzlich die Vollstreckung während der Nachtzeit (vgl. dazu Abs. 2) und an Sonn- und gesetzlichen Feiertagen. Ausnahmen davon sind nur zulässig, wenn dies der Zweck der Vollstreckung erfordert und der Vollstreckungsbeamte ausdrücklich und schriftlich dazu ermächtigt worden ist.

- unzulässige überraschende Abschiebung zur Nachtzeit, vgl. Verwaltungsgericht Hamburg, Urteil vom 24.09.2003, 11 VG 5161/02 -, <Juris>
- zulässiges Abschleppen eines verbotswidrig und behindernd parkenden Kfz zu jeder Zeit, allerdings ist hier § 9 durch § 21 LVwVG suspendiert

4) Besonderheiten bei Durchsuchung von Wohnungen

Nach § 6 Abs. 1 LVwVG ist der Vollstreckungsbeamte befugt, das Besitztum des Pflichtigen zu betreten und zu durchsuchen und dabei darf er auch verschlossene Räume und Behäl-

nisse öffnen oder öffnen lassen. Dennoch ist ihm die *Durchsuchung von Wohn- und Betriebsräumen und sonstigem befriedetem Besitztum* wegen Art. 2 in Verbindung mit Art. 13 Abs. 2 GG ohne Einwilligung des Gewahrsaminhabers grundsätzlich nur aufgrund einer richterlichen Anordnung erlaubt. Eine Ausnahme gilt nur bei Gefahr im Verzuge (vgl. nachfolgend zu 5) verkürztes Verfahren).

- Wohnung

Der Begriff ist weit auszulegen und umfasst auch Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume (vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.09.2006, - 2 BvR 1219/05 -, <Juris>) von natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts (nicht aber des ö.R.). Nötigenfalls müssen Mitgewahrsamsinhaber zur Duldung der Durchsuchung verpflichtet werden.

Voraussetzungen für die gerichtliche Anordnung:

- Vorliegen der allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen (wirksame - nicht notwendig rechtmäßige -, vollziehbare Grundverfügung mit dem Gebot, einen bestimmten Gegenstand herauszugeben)
- Rechtmäßigkeit der besonderen Vollstreckungsvoraussetzungen, insbesondere müssen die
- Voraussetzungen für das Zwangsmittel Wegnahme (§ 28 LVwVG) als Maßnahme des unmittelbaren Zwangs vorliegen (vorherige schriftliche Androhung (§ 20 Abs. 1 LVwVG, soweit nicht nach § 21 LVwVG entbehrlich)
- Das Verwaltungsgericht prüft außerdem,
 - ob der Zweck der Vollstreckung (noch) nicht erreicht wurde,
 - ob der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wurde (Geeignetheit, Möglichkeit, Angemessenheit),
 - ob ein den Anforderungen des § 5 LVwVG entsprechender Vollstreckungsauftrag vorliegt

Mit der Durchführung der Wohnungsdurchsuchung ist die gerichtliche Anordnung auch dann verbraucht, wenn auf die Wegnahme verzichtet oder der Gegenstand (noch) nicht gefunden wurde (OVG Hamburg, Beschluss vom 22.04.1994, - Bs VI 5/94 -, <Juris>)

- Bsp. für einen unbegründeten Antrag auf Anordnung der Durchsuchung durch das Verwaltungsgericht: VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 01.06.2005, - 1 S 499/05 -, <Juris>

4. Die Maßnahmen des Verwaltungszwangs

4.1 Überblick über die Zwangsmittel

Die Verwaltungsbehörden haben häufig Anlass, dem Bürger bestimmte Pflichten aufzuerlegen, wie die Vornahme einer Handlung (z.B. Beseitigung einer baulichen Anlage), das Unterlassen einer Handlung (z.B. das Betreiben von Wohnungsprostitution) oder das Dulden einer behördlichen Handlung (z.B. das Betreten eines privaten Grundstücks durch Bedienstete einer Behörde). Die Durchsetzung solcher Pflichten auch gegen den Willen des Pflichtigen erfolgt im Verwaltungszwangsverfahren durch Anwendung von Zwangsmitteln.

Zwangsmittel dienen nur der Beugung des Widerstands bzw. der Erfüllung der Pflicht, aber sie haben weder Straf- noch Bußcharakter und ihre Anwendung wird auch nicht durch die Möglichkeit ausgeschlossen, das Verhalten des Pflichtigen auch durch eine Geldbuße beeinflussen zu können.

- vgl. dazu VGH Bad.-Württ., Urteil vom 22.05.2000, - 8 S 314/00 -, <Juris>

Die Zwangsmittel können daher durchaus neben der Ahndung des Ungehorsams als Ordnungswidrigkeit oder als Straftat angewandt werden.

4.2 Die Zwangsmittel

Nach der abschließenden Aufzählung in § 19 Abs. 1 LVwVG sind Zwangsmittel

- Ersatzvornahme (vgl. § 25 LVwVG)
- Zwangsgeld und Zwangshaft (vgl. §§ 23, 24)
- unmittelbarer Zwang (§§ 26 bis 28 LVwVG sowie §§ 49 ff. PolG).

4.2.1 Die Ersatzvornahme

Die Ersatzvornahme ist die Ausführung einer vertretbaren Handlung durch die Vollstreckungsbehörde oder durch einen von ihr beauftragten Dritten (s. Schon 3.3.2, 2) Vollstreckung gegen den Rechtsnachfolger).

- Vertretbar ist jede Handlung, die nicht nur vor Adressaten erfüllt werden kann, sondern auch von einem Dritten.
- Unvertretbar sind demgegenüber die höchstpersönlichen Verpflichtungen des Adressaten. Beispiele:
 - Stets unvertretbar sind die Duldungs- oder Unterlassungspflichten, weil sie immer nur vom Adressaten selbst erfüllt werden können; sie können somit nicht im Wege der Ersatzvornahme sondern nur mit Hilfe der übrigen Zwangsmittel durchgesetzt werden.
 - keine vertretbaren Handlungen = keine Ersatzvornahme, vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 17.03.2005, - 1 S 381/05 -, <Juris>, (Verbot der Schafhaltung, Gebot der Auflösung des Schafbestandes)

Bei aktiven, vertretbaren Handlungspflichten kann die Behörde den Handlungserfolg im Wege der Ersatzvornahme selbst herbeiführen. Je nach Art der zu erzwingenden Handlung kann sie die Ersatzvornahme selbst durchführen oder einen Dritten (Unternehmer) damit beauftragen.

- Bsp.: Erzwingung des Abbruchs eines formell und materiell illegalen Gebäudes und der Beseitigung des Abraums im Wege der Ersatzvornahme (durch einen Unternehmer): vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 16.06.1995, - 3 S 1200/95 -, <Juris>;

Die hierdurch entstehenden Kosten werden dem Pflichtigen auferlegt (vgl. § 31 Abs. 4 LVwVG in Verbindung mit § 8 Nr. 6 Vollstreckungskostenordnung). Deshalb müssen auch die voraussichtlichen Kosten der Ersatzvornahme bereits bei deren Androhung angegeben werden (§ 20 Abs. 5 LVwVG).

- vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 04.12.2003, - 5 S 2781/02 -, <Juris>: Die fortgesetzte Zwangsgeldandrohung und -festsetzung kann mit Rücksicht auf die Überschreitung der Kosten der Ersatzvornahme, die Höhe der bisher festgesetzten Zwangsgelder und die finanzielle Situation des Betroffenen unverhältnismäßig sein
- zum fehlenden Kostenerstattungsanspruch bei Aussetzung der Vollstreckungsmaßnahme: VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 27.06.1990, - 5 S 2180/89 -, <Juris>

4.2.3 Zwangsgeld

Zwangsgeld ist ein Beugemittel. Der Pflichtige soll das Zwangsgeld als ein so empfindliches Übel ansehen, dass er den Gehorsam gegenüber der in der Grundverfügung enthaltenen Verpflichtung als weniger schmerzhaftes Verhaltensalternative vorzieht. Zwangsgeld kann zur

Erzwingung von vertretbaren wie auch von höchstpersönlichen Verhaltenspflichten (Tun, Dulden, Unterlassung) eingesetzt werden.

Wenn das Zwangsgeld uneinbringlich ist, ist die Verhängung von (Ersatz-) Zwangshaft - als ultima ratio - möglich. Dieses Beugemittel steht nicht selbständig neben der Festsetzung von Zwangsgeld (vgl. §§ 24 Abs. 1 LVwVG), sondern kann nur in Verbindung mit der Anwendung von Zwangsgeld in Betracht kommen. Bei der Androhung des Zwangsgeldes muss auf die Zulässigkeit der Zwangshaft hingewiesen werden (§ 24 Abs. 1 S. 1 LVwVG).

Zuständig für die Verhängung der Zwangshaft und die Ausstellung des Haftbefehls (entspr. § 908 ZPO) ist das Verwaltungsgericht, die Verhaftung nimmt der Gerichtsvollzieher vor (vgl. § 24 Abs. 1 und 3 LVwVG i.V.m. §§ 904 - 911 ZPO).

4.2.4 Unmittelbarer Zwang

Unmittelbarer Zwang ist nach der Legaldefinition in § 26 LVwVG jede Einwirkung auf Personen und Sachen durch einfache körperliche Gewalt, durch Hilfsmittel der körperlichen Gewalt oder Waffengebrauch.

- Körperliche Gewalt

ist jede unmittelbare körperliche Einwirkung auf Personen oder Sachen, wenn kein Widerstand gebrochen werden muss. Die Behörde nimmt entweder die Handlung anstelle des Pflichtigen selbst vor oder sie übt Zwang gegen die Person des Pflichtigen aus.

- vgl. zum Begriff OVG MP, Urteil vom 19.07.1994, - 3 M 12/94 -, <Juris>, Anhang -10-
- Bsp.: Aufbrechen einer Türe, Waffengebrauch (§ 26 Abs. 1 LVwVG), Zwangsräumung (§ 27 LVwVG), Wegnahme von beweglichen Sachen (§ 28 LVwVG), Betreten und Durchsuchen von Grundstücken und Gebäuden (vgl. § 6 LVwVG), Vorführung einer Person, Stilllegung einer Baustelle, Versiegelung einer Sache usw.

In §§ 27 und 28 LVwVG sind als besondere Fälle der Anwendung unmittelbaren Zwangs die Zwangsräumung und die Wegnahme von beweglichen Sachen geregelt. Polizeiliche Spezialregelungen enthalten zudem die §§ 49 ff. PolG.

Gemäß § 26 Abs. 1 S. 2 LVwVG ist Waffengebrauch nur aufgrund einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung zulässig (vgl. dazu §§ 53 ff. PolG).

Außerdem enthalten viele Gesetze spezielle Regelungen über den unmittelbaren Zwang wie etwa §§ 24 ff. TierSeuchG (Tötung von Tieren), § 58 AufenthG (Abschiebung).

4.2.5 Abgrenzungen

1) Abgrenzungen des unmittelbarem Zwangs zur Ersatzvornahme:

Bei Anwendung von unmittelbarem Zwang führt die Vollstreckungsbehörde die Zwangsmaßnahme durch Anwendung von physischer Gewalt selbst durch; soweit sie sich dabei Dritter bedient (Schlüsseldienst zum Aufbrechen einer Tür), bleibt sie Herrin des Verfahrens.

Bei der Ersatzvornahme wird die Vollstreckungsmaßnahme durch Hilfspersonen der Vollstreckungsbehörde oder einen Dritten selbständig (als verantwortlicher Geschäftsherr) durchgeführt, der über die für die Maßnahme erforderliche Ausrüstung und ein entsprechendes Know-how verfügt (z.B. Abbruch eines Hauses).

2) *Abgrenzung des unmittelbarem Zwangs zur unmittelbare Ausführung einer Maßnahme gemäß § 8 Abs. 1 PolG:*

Die unmittelbare Ausführung einer Maßnahme gemäß § 8 Abs. 1 PolG setzt voraus, dass die Gefahr durch Maßnahmen gegenüber dem Störer nicht bzw. nicht rechtzeitig beseitigt werden kann (weil der Störer nicht bekannt bzw. erreichbar oder das konkrete Ausmaß der Gefahr nicht bekannt ist); Anordnung und Durchführung der Maßnahme fallen hier in einem verkürzten Verfahren grundsätzlich zusammen.

Demgegenüber setzt die Anwendung von unmittelbarem Zwang das Vorliegen einer - u.U. auch nur mündlich ergangenen - Grundverfügung und die Weigerung des Verpflichteten, dieser nachzukommen, voraus.

3) *Abgrenzung der Ersatzvornahme zur unmittelbaren Ausführung einer Maßnahme nach § 8 Abs. 1 PolG:*

Die unmittelbare Ausführung einer Maßnahme durch die Polizei ist nach § 8 Abs. 1 PolG nur dann zulässig, wenn der polizeiliche Zweck (vgl. § 1 PolG) durch Maßnahmen gegen die in §§ 6 und 7 PolG bezeichneten Personen nicht oder nicht rechtzeitig erreicht werden kann. Demgegenüber setzt die Ersatzvornahme voraus, dass der Pflichtige grundsätzlich selbst der Verpflichtung nachkommen kann (vgl. VGH Bad.-Württ., Urteile vom 08.09.1989, - 5 S 3099/88 - und vom 18.09.2001, - 10 S 259/01 - (Rz. 45), <Juris>, Anhang -11-).

4) Verhältnis zwischen den Vorschriften des LVwVG und des PolG:

Vollstreckungsbehörden, die weder Polizeibehörden im Sinne der §§ 61 ff. PolG sind, noch polizeiliche Aufgaben wahrnehmen, wenden unmittelbaren Zwang nach §§ 26 ff. LVwVG an. Sie können sich dabei der Hilfe des Polizeivollzugsdienstes bedienen (§ 60 Abs. 4 PolG).

Die Anwendung von sog. Polizeizwang richtet sich nach PolG (§ 49 Abs. 2 PolG). Darunter versteht man die Anwendung von unmittelbarem Zwang durch Polizeibehörden oder bei der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben. Dabei obliegt die Androhung und Festsetzung des Polizeizwanges den Polizeibehörden, während die Anwendung des Polizeizwangs Aufgabe des Polizeivollzugsdienstes ist (vgl. § 51 bzw. §§ 70 ff. PolG). Nur bei Gefahr im Verzuge darf der Polizeivollzugsdienst ausnahmsweise selbst den unmittelbaren Zwang auch androhen und festsetzen (§ 60 Abs. 2 PolG).

Die Anwendung sonstiger Zwangsmittel durch die allgemeinen Polizeibehörden (vgl. §§ 61 und 62 PolG) oder bei der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben richtet sich dagegen nach dem LVwVG (vgl. § 49 Abs. 1 PolG).

4.3 Das Verhältnis der Zwangsmittel zueinander - Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Einige Vorschriften des LVwVG enthalten Regelungen über die Vor- bzw. Nachrangigkeit des Einsatzes der Zwangsmittel im Verhältnis zueinander. Soweit solche Regelungen fehlen, beantwortet sich die Frage nach der Vor- oder Nachrangigkeit der Zwangsmittel unter besonderer Beachtung von Art. 2 Abs. 2 Grundgesetz nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit (§ 19 Abs. 2 und 3 LVwVG)

4.3.1 Vollstreckungsrechtliche Regelungen:

1) Unmittelbarer Zwang darf nach § 26 Abs. 2 LVwVG nur dann angewendet werden, wenn die übrigen Zwangsmittel erfolglos geblieben oder untunlich (ungeeignet oder nicht hinreichend erfolgversprechend) sind.

2) Gegenüber Personen darf unmittelbarer Zwang nur angewendet werden, wenn der Vollstreckungszweck durch gegen Sachen gerichteten unmittelbaren Zwang nicht erreicht werden kann (vgl. § 26 Abs. 3 LVwVG sowie § 52 Abs. 1 S. 2 PolG).

3) Zwangshaft darf nur dann angeordnet werden, wenn Zwangsgeld nicht beigetrieben werden konnte; die Zwangshaft steht als unselbständiges Zwangsmittel "hinter" dem Zwangsgeld (§ 24 LVwVG).

4.3.2 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im übrigen (§ 19 Abs. 2 und 3 LVwVG)

1) Die Anwendung von Zwangsmittel muss immer

- geeignet sein, um den Zweck zu erreichen (d.h. der Erfolg muss unter Einsatz dieses Mittels möglich sein)
 - vgl. Verwaltungsgericht Stuttgart, Urteil vom 09.10.2000, - 4 K 5339/99 -, <Juris>: Die auf eine Unterlassung gerichtete Gewerbeuntersagungsverfügung rechtfertigt keine Wegnahme von Betriebsmitteln oder eine Beschlagnahme von Geschäftsunterlagen und sie begründet keine Verpflichtung zur Herausgabe beweglicher Sachen
- erforderlich sein, um den Zweck zu erreichen (d.h. es darf nur der geringst mögliche Eingriff damit verbunden sein), vgl. § 19 Abs. 2 LVwVG
 - Nach OVG NRW, Urteil vom 24.03.1998, - 5 A 183/96 -, <Juris>, ist das Abschleppen eines in einer Ladezone (beschränktes Haltverbot) nach einer Verweildauer von über einer halben Stunde nicht unverhältnismäßig
- angemessen (verhältnismäßig im engeren Sinne) sein (d.h. das eingesetzte Mittel darf nicht außer Verhältnis zum bezweckten Erfolg stehen ("man darf nicht mit Kanonen auf Spatzen schießen"), § 19 Abs. 3 LVwVG (Zweck-Mittel-Relation)

2) Daraus kann abgeleitet werden:

- Soweit Zwangsgeld und Ersatzvornahme alternativ in Betracht kommen, stellt Zwangsgeld in der Regel das mildere Mittel dar, weil keine vollendeten Tatsachen geschaffen werden.
- Zwangsgeld einschließlich der akzessorischen Zwangshaft stellt gegenüber dem unmittelbaren Zwang gegen Personen in der Regel das mildere Mittel dar (Art 2 Abs. 2 Grundgesetz).

- Dagegen wirkt unmittelbarer Zwang gegen Sachen regelmäßig weniger stark eingreifend als die Anwendung von Zwangshaft.
 - vgl. dazu auch VGH Bad.-Württ., Urteil vom 04.12.2003, 5 S 2781/02, Anhang -12-: Leitsätze:
 1. Nach dem baden-württembergischen Landesvollstreckungsgesetz besteht kein Vorrang des Zwangsmittels der Ersatzvornahme vor dem des Zwangsgeldes.
 2. Es gibt keinen vollstreckungsrechtlichen Grundsatz des Inhalts, dass die Höhe des Zwangsgeldes nicht die bei einer Ersatzvornahme zu erwartenden Kosten übersteigen darf.

3) Im übrigen gilt:

- Die Vollstreckungsbehörde hat ein pflichtgemäß auszuübendes Auswahlermessen zwischen den in Betracht kommenden Zwangsmitteln, § 19 Abs. 2 LVwVG
- Zwangsmittel dürfen wiederholt und so lange angewendet werden, bis die Grundsvollstreckung vollzogen oder auf andere Weise erledigt ist (§19 Abs. 4 LVwVG), wenn das zuvor angedrohte Zwangsmittel erfolglos geblieben ist.
- Bei Duldungs- und Unterlassungspflichten kann das Zwangsmittel für jeden Fall der Nichtbefolgung neu zur Anwendung kommen.

5. Das Verwaltungszwangsverfahren

Das Verwaltungszwangsverfahren gemäß §§ 6 ff. VwVG bzw. §§ 18 ff. LVwVG ist regulär dreistufig und kann ausnahmsweise bei Gefahr im Verzuge gemäß § 6 Abs. 2 VwVG bzw. gemäß § 21 LVwVG abgekürzt werden.

5.1 Die drei Verfahrensstufen beinhalten

- die Androhung des Zwangsmittels
- ggfs. die Festsetzung des Zwangsmittels
- die eigentliche Anwendung des Zwangsmittels.

Diese verschiedenen Stufen bauen aufeinander auf. Die vorausgehende Vollstreckungsstufe steckt den Rahmen für die nachfolgenden Schritte ab, deren Rechtmäßigkeit sich deshalb an den voraus gegangenen Festlegungen messen lassen muss.

Soweit es sich bei den einzelnen Stufen der Verwaltungsvollstreckung um Verwaltungsakte handelt (s. dazu nachfolgend 7.2.1), sind sie von Gesetzes wegen sofort vollziehbar (vgl. § 12 LVwVG in Verbindung mit § 80 Abs. 2 Nr. 3 VwGO). Damit haben Widerspruch und Klage gegen diese Maßnahmen keine aufschiebende Wirkung.

5.1.1 Erste Stufe: Die Androhung

1) Gemäß § 20 Abs. 1 S. 1 LVwVG sind Zwangsmittel schriftlich anzudrohen. Dabei handelt es sich um einen Verwaltungsakt.

Die Androhung des Zwangsmittels legt fest, wie die Vollstreckungsbehörde den Grundverwaltungsakt vollstrecken möchte, insbesondere die Auswahl des Zwangsmittels. Daran ist sie in den nachfolgenden Vollstreckungs-Schritten gebunden, d.h. sie darf z.B. kein anderes Zwangsmittel festsetzen oder anwenden, das sie nicht vorher angedroht hat. Droht sie zugleich mehrere Zwangsmittel an, so muss sie auch angeben, in welcher Reihenfolge sie angewandt werden sollen.

- vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 17.08.1995, - 5 S 71/95 -, <Juris>, Anhang -13-, zur Androhung eines einheitlichen Zwangsgeldes bei einer Vielzahl unterschiedlicher Gebote

Gleichzeitig dient die Androhung dazu, den Pflichtigen zu warnen und ihm die Gelegenheit zu geben, die Verpflichtung nach dem Grundverwaltungsakt freiwillig zu erfüllen. Er kann aufgrund der Androhung einschätzen, welche Maßnahmen und auch welche Kosten im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung auf ihn zukommen werden.

- vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 27.06.1990 - 5 S 2180/89 -, <Juris>, Anhang -14-, Rz 21

2) Zwingende Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Zwangsmittelandrohung:

- Vorliegen der allgemeinen und der besonderen Vollstreckungsvoraussetzungen
- Die Androhung muss sich auf ein bestimmtes Zwangsmittel beziehen, § 20 Abs. 3
 - Zwangsgeld muss in bestimmter Höhe angegeben werden, § 20 Abs. 4 LVwVG, wobei die Höhe des Zwangsgeld absolut auf 50000 € beschränkt ist, vgl. § 23 LVwVG
 - bei mehreren zugleich angedrohten Zwangsmitteln muss klar erkennbar sein, welches Zwangsmittel wann und unter welchen (zeitlichen) Bedingungen zur Anwendung kommen soll

- vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 17.08.1995, - 5 S 571/95 -, <Juris>, Anhang -13-
- ggfs. muss auf die Zulässigkeit der Verhängung von Zwangshaft hingewiesen werden, § 24 Abs. 1 LVwVG
- bei Ersatzvornahme sollen die voraussichtlichen Kosten beziffert werden, § 20 Abs. 5 LVwVG
- Bei aktiven Handlungspflichten muss eine angemessene Abwendungsfrist gesetzt werden, § 20 Abs. 1 LVwVG (außer bei Gefahr im Verzuge, § 21 LVwVG; bei Duldungs- und Unterlassungspflichten wäre die Fristsetzung allerdings unsinnig, vgl. § 20 Abs. 1 S. 2 LVwVG)
 - Die Frist muss genau bestimmt werden, damit der Pflichtige weiß, bis wann er die Verwaltungsvollstreckung noch abwenden kann. Nicht ausreichend ist die Aufforderung, der Pflicht "unverzüglich" nachzukommen (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 13.01.1995, - 10 S 3057/94 -, <Juris>)
 - Dagegen muss in der Grundverfügung keine Abwendungsfrist enthalten sein, diese wäre wegen Art. 19 Abs. 4 GG auch problematisch und ist wegen des Zwangs zur Fristsetzung nach § 20 Abs. 1 LVwVG auch nicht notwendig (vgl. BVerwG, Beschluss vom 02.09.1963, - I C 142.59 -, <Juris>)
 - umgekehrt kann aber eine materielle Frist (in der Grundverfügung) als Abwendungsfrist im Rahmen der Androhung gelten, vgl. HessVGH, Urteil vom 26.09.1996, - 4 UE 434/95 -, <Juris>
 - Eine Zwangsmittelandrohung ohne Fristsetzung ist gemäß § 44 Abs. 1 LVwVfG nichtig (vgl. HessVGH, Beschluss vom 30.04.1982, - III TG 119/82 -, <Juris>)
- die Androhung muss - um wirksam zu werden - bekannt gegeben werden (§§ 41 Abs. 1 und 43 Abs. 1 LVwVfG); sinnvoll ist die förmliche Bekanntgabe (Zustellung).

3) Gemäß § 20 Abs. 2 LVwVG kann die Androhung mit der Grundverfügung verbunden werden, allerdings muss die Grundverfügung in diesem Falle vollziehbar sein (§ 2 LVwVG); § 20 Abs. 2 LVwVG kommt also vor allem dann zum Zuge, wenn der Sofortvollzug der Grundverfügung gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO schon bei deren Erlass angeordnet wird.

4) Bestimmtheit:

Die Androhung von Zwangsmitteln muss (ebenso wie die Grundverfügung) hinreichend bestimmt sein. Das Bestimmtheitserfordernis gilt aufgrund von § 37 Abs. 1 LVwVfG sowie Art. 20 Abs. 3 sowie 19 Abs. 4 GG und bezieht sich sowohl auf den Inhalt der Androhung als

auch auf die Frist. Erforderlich ist nach § 20 Abs. 1 LVwVG, dass das Ende der Frist entweder mit einem kalendermäßigen Datum oder mit einer genauen Zeitdauer oder in sonstiger Weise hinreichend bestimmbar festgesetzt wird. Von der Bestimmtheit der Fristsetzung kann im Interesse des Schutzes des Betroffenen nicht abgesehen werden.

- vgl. ausführlich VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 13.01.1995, - 10 S 3057/94 -, <Juris>, Anhang -15-

Besonders von Bedeutung ist die Bestimmtheit der Androhung, wenn mehrere Ge- oder Verbote einer Grundverfügung durchgesetzt oder mehrere Zwangsmittel angedroht werden sollen. In solchen Fällen muss die Androhung genau angeben, in Bezug auf welches Ge- oder Verbot welche Vollstreckungsmaßnahme zur Anwendung kommen soll bzw. in welcher (zeitlichen) Reihenfolge die verschiedenen Zwangsmittel angewandt werden sollen.

- vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 17.08.1995, - 5 S 71/95 -, <Juris>, Anhang -13-: Die Androhung eines einheitlichen Zwangsgeldes im Hinblick auf eine Vielzahl von unterschiedlichen Auflagen und Bedingungen ist 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.

5.1.2 Zweite Stufe: Die Festsetzung des Zwangsmittels

Das Landesrecht sieht in § 23 LVwVG eine ausdrückliche Festsetzung nur bei Zwangsgeld vor. Sie ist "tunlich" aber auch bei den übrigen Zwangsmitteln und sollte dem Pflichtigen gegenüber ebenfalls schriftlich erfolgen.

Sie ist aber auch dann, wenn sie gesetzlich geboten ist, ausnahmsweise entbehrlich, wenn der Pflichtige auf die Schutzmöglichkeiten einer vorherigen Festsetzung verzichtet.

- vgl. BVerwG, Beschluss vom 21.08.1996, - 4 B 100/96 -, <Juris> bei ernstlicher und endgültiger Erklärung des Pflichtigen, der Grundverfügung nicht Folge leisten zu wollen

Die Festsetzung darf erst erfolgen, wenn die Voraussetzungen nach der Zwangsmittelandrohung vorliegen, d.h. wenn der Pflichtige die ihm auferlegte Handlungspflicht nicht erfüllt hat und die mit der Androhung verfügte Abwendungsfrist abgelaufen ist. Bei Unterlassungs- und Duldungspflichten kann die Festsetzung bereits erfolgen, wenn der Pflichtige zuwider gehandelt hat.

1) Festsetzung von Zwangsgeld

Beim Zwangsgeld beinhaltet die Festsetzung den Erlass eines Leistungsbescheids, der den Pflichtigen zur Zahlung verpflichtet und auffordert und die ggfs. durch Beitreibung der somit entstandenen Geldforderung vollstreckt wird. Es handelt sich dabei um einen (belastenden) Verwaltungsakt.

Mit der Festsetzung des Zwangsgeldes kann bereits ein weiteres Zwangsgeld angedroht werden.

- vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 16.06.1995, - 3 S 1200/95 -, <Juris>, Rz 6

2) Festsetzung bei der Ersatzvornahme

Die Festsetzung ist hierbei nicht vorgeschrieben. Wird die Ersatzvornahme dennoch schriftlich gegenüber dem Pflichtigen festgesetzt, so beinhaltet sie die Feststellung, dass die Anwendung des Zwangsmittels nunmehr zulässig ist sowie die Bestimmung, dass diese im Wege der Ersatzvornahme zu geschehen hat. Damit handelt es sich insoweit ebenfalls um einen Verwaltungsakt.

- vgl. BVerwG, Beschluss vom 21.08.1996, 4 B 100/96 -, <Juris>
- zur Frage, ob die Behörde das angedrohte Zwangsmittel der Ersatzvornahme vor seiner Anwendung durch Verwaltungsakt festsetzen kann, vgl. auch Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 19.05.1981, - 3 S 2320/80 -, <Juris> (nur LZ)
- Die fehlende Festsetzung der Ersatzvornahme hindert nicht die Inanspruchnahme des Pflichtigen für die Kosten der Ersatzvornahme, vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 15.02.1996, - 8 S 1887/95 -, <Juris>

Unterbleibt die Festsetzung der Ersatzvornahme und wird statt dessen nur der Auftrag an einen Dritten (Unternehmer) zur Durchführung der Ersatzvornahme erteilt, so fehlt insoweit die Außenwirkung, sodass kein Verwaltungsakt vorliegt.

3) Festsetzung bei unmittelbarem Zwang

Diese Festsetzung ist landesrechtlich ebenfalls nicht vorgeschrieben. Wird sie dem Pflichtigen schriftlich bekannt gegeben, beinhaltet sie einen Verwaltungsakt mit der Feststellung, dass die Anwendung von unmittelbarem Zwang nunmehr möglich ist.

5.1.3 Dritte Stufe: Die Anwendung des Zwangsmittels

Die Anwendung beinhaltet jegliche Handlungen, die die Durchsetzung der Grundverfügung bzw. der in ihr festgelegten Verpflichtungen zum Gegenstand haben

- Bsp.: die Beitreibung des Zwangsgeldes durch Wegnahme eines Bargeldbestandes,
- das Aufbrechen einer Türe im Wege des unmittelbaren Zwanges gegen Sachen,
- der Abbruch eines einsturzgefährdeten Gebäudes durch einen Bauunternehmer im Wege der Ersatzvornahme.

Nach überwiegender Meinung stellen alle Anwendungsmaßnahmen aus Gründen des Rechtsschutzes ebenfalls Verwaltungsakte (durch konkludentes Handeln) dar, selbst dann, wenn sie sich nach außen hin eher als Realakte präsentieren. Anerkannt ist jedoch, dass ein Verwaltungsakt auch durch konkludentes Handeln ergehen kann (vgl. § 37 Abs. 2 S. 1 LVwVG; s. Dazu BVerwG, Urteil vom 09.02.1967, - I C 49.64 - <Juris> S. 37).

Bei der Anwendung von Zwangsmitteln sind zum Schutz des Pflichtigen zu berücksichtigen:

- § 6 Abs. 2 LVwVG: Erfordernis einer gerichtlichen Durchsuchungsanordnung
- § 8 LVwVG: Zuziehung von Zeugen
- § 9 LVwVG: Vollstreckung zur Nachtzeit und an Feiertagen
- § 10 LVwVG: Erfordernis einer Niederschrift über tatsächliche Vollstreckungshandlungen

5.2 Verkürztes Vollstreckungsverfahren bei Gefahr im Verzuge

Soweit die Abwehr einer Gefahr oder Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung dies erfordert, kann nach § 21 LVwVG von einzelnen Verfahrensanforderungen abgesehen werden. Es handelt sich dabei um die Anforderungen nach

- § 2 Nr. 1, der Grundverwaltungsakt muss also nicht unanfechtbar sein (was logischerweise bedeutet, dass der Grundverwaltungsakt auch nicht sofort vollziehbar sein muss; vgl. aber auch § 80 Abs. 2 Nr. 2 VwGO)
- § 3 bei Vollstreckungsmaßnahmen gegen den Rechtsnachfolger
- § 5 bezüglich des an sich schriftlich zu erteilenden Vollstreckungsauftrages

- § 8 in Fällen, in welchen sonst erwachsene Zeugen hinzuzuziehen wären
- § 9, wenn eine Vollstreckung zur Nachtzeit oder an Sonn- und Feiertagen geboten ist
- § 20 Abs. 1 hinsichtlich der schriftlichen Androhung des Zwangsmittels.

Eine weitere Ausnahme lässt zu:

- § 6 Abs. 2 S. 2: Verzicht auf Anordnung des Verwaltungsgerichts bei Durchsuchung von Wohnungen

Voraussetzung für das Abweichen ist immer, dass "Gefahr im Verzuge" ist.

Davon ist auszugehen, wenn der Erfolg einer notwendigen Maßnahme ohne sofortiges Eingreifen beeinträchtigt oder vereitelt würde, die Maßnahme also unaufschiebbar ist.

- vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschlüsse vom 08.05.2009, - 11 S 1013/09, vom 01.06.2005, - 1 S 499/05 - (beide: Durchsuchungsanordnungen zur Wegnahme von Passdokumenten) und vom 07.09.1981 - 3 S 1274/81 - (Versiegelung einer Baustelle) sämtlich in <Juris>

6. Die Einstellung des Verwaltungszwangsverfahrens

Die Vollstreckung muss eingestellt werden (vgl. § 11 LVwVG),

- wenn der Zweck des Verwaltungszwangs erreicht ist,
 - das gilt etwa auch dann, wenn die gebotene Handlung im Wege der Ersatzvornahme ausgeführt worden ist, für die Beitreibung eines Zwangsgeldes, vgl. OVG NRW, Urteil vom 29.10.1991, - 2 L 53/91 -, <Juris>
- bzw. wenn der zu vollstreckende Grundverwaltungsakt befolgt und damit der Zweck des Vollzugs erreicht worden ist
 - vgl. HessVGH, Beschluss vom 12.04.1995, - 3 TH 2470/94 -, <Juris>; bei Unterlassungspflichten gilt dies aber nur, wenn keine Wiederholungsgefahr mehr besteht; vgl. auch VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 24.02.1994, - 5 S 1411/93 -, <Juris>
- Das gilt nach § 11 LVwVG auch dann, wenn der Vollstreckungszweck unter Anwendung von Zwangsmitteln nicht mehr erreicht werden kann, was z.B. dann der Fall ist, wenn sich die Sachlage derart ändert, dass sich das ausgewählte Zwangsmittel oder auch alle anderen denkbaren Zwangsmittel als ungeeignet herausstellen.

Über die v.g. Regelungen hinausgehend ist die Vollstreckung auch in folgenden Fällen einzustellen bzw. auszusetzen

- vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 27.06.1990, - 5 S 2180/89 -, <Juris>: Keine Kostentragungspflicht für durchgeführte Ersatzvornahme bei Aussetzung von Vollstreckungsmaßnahmen gegenüber dem Pflichtigen
- wenn die Grundverfügung als Vollstreckungsvoraussetzung entfallen ist (z.B. durch Aufhebung im Widerspruchs- oder Klageverfahren)
 - vgl. HessVGH, Beschluss vom 12.12.1996, - 4 TG 481/96 -, <Juris>
- wenn die Grundverfügung nicht mehr vollziehbar ist (etwa bei Wiederherstellung der aufschiebende Wirkung von Widerspruch oder Klage gemäß § 80 Abs. 5 VwGO oder - bei Grundverfügungen im Sinne des § 80 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 VwGO bzw. im Sinne des § 187 Abs. 3 VwGO - bei Anordnung der aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs, ebenfalls gemäß § 80 Abs. 5 VwGO)
- wenn die aufschiebende Wirkung eines gegen einen im Rahmen des Vollstreckungsverfahrens ergangenen Verwaltungsakts (also z.B. dem Androhungs-VA) gerichteten Rechtsbehelfs durch das Gericht angeordnet wird (vgl. § 12 LVwVG)
- wenn in einem der o.g. Fälle die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs durch die Widerspruchsbehörde angeordnet wird (vgl. dazu § 80 Abs. 4 VwGO)
- wenn die Behörde die Fortsetzung der Vollstreckung ausgesetzt hat (z.B. Erteilung einer Duldung zur Aussetzung der Abschiebung eines Ausländers)
 - vgl. BVerwG, Urteil vom 25.09.1997, - 1 C 3/97 -, <Juris>, zu § 55 Abs. 2 AuslG = § 60a Abs. 2 AufenthG: Für die Erteilung einer Duldung nach der genannten Bestimmung kommt es mithin nicht darauf an, ob der Ausländer freiwillig ausreisen könnte; maßgeblich ist allein, ob der Abschiebung tatsächliche Hindernisse entgegenstehen, die es der Ausländerbehörde unmöglich machen, ihrer Abschiebeverpflichtung nachzukommen... Mit der Duldung wird die Abschiebung eines Ausländers zeitweise ausgesetzt (§ 55 Abs. 1 AuslG). Das bedeutet, dass Zwangsmaßnahmen nach § 49 AuslG zur Entfernung des Ausländers aus dem Bundesgebiet vorerst unterbleiben. Entfallen die der Abschiebung entgegenstehenden Gründe, so ist die Duldung zu widerrufen (§ 56 Abs. 5 AuslG). Nach Erlöschen der Duldung wird der Ausländer ohne erneute Androhung und Fristsetzung abgeschoben, es sei denn, die Duldung wird erneuert (§ 56 Abs. 6 AuslG). Die Duldung erschöpft sich in dem Verzicht auf die Abschiebung. Sie gewährt dem Ausländer kein Aufenthaltsrecht; sein Aufenthalt bleibt vielmehr unrechtmäßig (vgl. Begründung des Regierungsentwurfs, BTDrucks 11/6321 S. 76 zu § 56; vgl. ferner Urteil vom 15. Juli 1997 - BVerwG 1 C 15.96 - UA S. 8). Die Duldung setzt die (vollziehbare) Ausreisepflicht (§ 42 AuslG) des Ausländers voraus und lässt diese gemäß § 56 Abs. 1 AuslG unberührt.

- wenn sich die Grundverfügung objektiv erledigt hat (z.B. durch Ablauf der befristeten Unterlassungsanordnung)
 - vgl. dazu VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 12.03.1996, - 1 S 2856/95 -, <Juris> zur Festsetzung eines Zwangsgeldes zur Durchsetzung einer befristeten Unterlassungsanordnung nach Ablauf der Frist

7. Die Kosten des Vollstreckungsverfahrens

Nach § 31 LVwVG in Verbindung mit der aufgrund dieser Regelung ergangenen Vollstreckungskostenordnung - VollstrKO - werden für Amtshandlungen im Rahmen des Vollstreckung Kosten, also Gebühren und Auslagen, erhoben.

Ergänzend dazu finden im Geltungsbereich des Landesrechts die Regelungen des Landesgebührengesetzes - LGebG Anwendung (vgl. § 31 Abs. 5 LVwVG).

Die Kosten der Ersatzvornahme sind Auslagen im Sinne des § 31 Abs. 1 LVwVG (s. Abs. 6). Dabei hat die Behörde auch dann Anspruch auf Erstattung der tatsächlich entstandenen Kosten der Ersatzvornahme, wenn diese wesentlich höher liegen als die veranschlagten und in der Androhung mitgeteilten Kosten.

- vgl. BVerwG, Urteil vom 13.04.1984, - 4 C 31/81 -, <Juris>

Dagegen fallen die Kosten der unmittelbaren Ausführung einer Maßnahme gemäß § 8 Abs. 1 PolG nicht unter § 31 Abs. 1 LVwVG, hier gilt die insoweit speziellere Regelung des § 8 Abs. 2 PolG.

Die Heranziehung zu den Kosten des Verwaltungszwangs setzt voraus, dass die Voraussetzungen für die Anwendung des Verwaltungszwangs sämtlich vorgelegen und die Behörde rechtmäßig gehandelt hat.

- vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 23.06.1982, - 3 S 654/81 – <Juris>

8. Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung

Zu unterscheiden ist zwischen dem Rechtsschutz gegenüber der Grundverfügung und dem Rechtsschutz gegenüber Vollstreckungsakten.

8.1 Rechtsbehelfe gegen den Grundverwaltungsakt

8.1.1 Hauptsacheverfahren

Bis zum Eintritt der formellen Bestandskraft kann der Pflichtige gegen den (stets belastenden) Grundverwaltungsakt mit den Rechtsmitteln des Widerspruchs und der Anfechtungsklage vorgehen. Mit der Aufhebung des Grundverwaltungsaktes entfällt die Grundlage für die Verwaltungsvollstreckung.

Sofern die Androhung eines Zwangsmittels mit dem Grundverwaltungsakt verbunden worden ist (vgl. § 20 Abs. 2 LVwVG), ist sie mit dem Grundverwaltungsakt zusammen aufzuheben.

8.1.2 vorläufiger Rechtsschutz

Je nachdem, ob der Grundverwaltungsakt von Gesetzes wegen (§ 80 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 VwGO) oder kraft Anordnung des Sofortvollzugs (§ 80 Abs. 2 Nr. 4 und Abs. 3 VwGO) sofort vollziehbar ist, steht dem Adressaten die Möglichkeit offen, die Anordnung der aufschiebenden Wirkung bzw. die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung bei Gericht zu beantragen (§ 80 Abs. 5 VwGO). Damit würde die Vollziehbarkeit der Grundverfügung entfallen.

8.2 Rechtsschutz gegen Vollstreckungsmaßnahmen

8.2.1 Rechtsschutz gegenüber Verwaltungsakten im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung

Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung, die Verwaltungsakte sind, können wie üblich mit Widerspruch und Anfechtungsklage angegriffen werden. Als Verwaltungsakte werden angesehen:

- Androhung von Zwangsmitteln, vgl. § 20 LVwVG
 - vgl. BVerwG, Urteil vom 02.12.1988, - 4 C 16/85 -, <Juris>: Ob die Androhung eines Zwangsmittels (hier: eines Zwangsgeldes) als Verwaltungsakt mit der Anfechtungsklage angegriffen werden kann, bestimmt sich danach, wie diese Vollziehungsmaßnahme nach dem jeweils anzuwendenden Verwaltungsvollstreckungsrecht ausgestaltet ist, insbesondere, ob ihr die Bedeutung einer eigenständigen rechtlichen Regelung beigemessen ist.

- Ablehnung der Aufhebung von Vollstreckungsmaßnahmen
 - vgl. dazu HessVGH, Beschluss vom 12.12.1996, - 4 TG 481/96 -, <Juris>
- Festsetzung von Zwangsmitteln (vgl. § 23 LVwVG)
 - vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 08.01.2008, - 10 S 2350/07 -, <Juris>
- Anforderung der Kosten für eine Ersatzvornahme
 - als Leistungsbescheid, vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 15.02.1996, - 8 S 1887/95 -, <Juris>;
vgl. auch VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 05.02.1996, - 5 S 334/96 -, <Juris>
- Durchführung der Ersatzvornahme oder Anwendung des unmittelbaren Zwangs
 - BVerwG, Urteil vom 09.02.1967, - I C 49.64 -, <Juris>: Die Polizei kann nicht nur durch schriftlichen oder mündlichen Verwaltungsakt, sondern auch durch konkludentes Verhalten mittels Anwendung körperlicher Gewalt die betroffenen Bürger zu einem bestimmten Verhalten veranlassen; a.A. Verwaltungsgericht Weimar, Beschluss vom 03.05.1999, - 7 E 964/99.We -, <Juris> zum thüring. Landesrecht (Realakt)

Keine Verwaltungsakte sind dagegen (mangels Außenwirkung):

- Vollstreckungsersuchen an einer andere Behörde
- Vollstreckungsauftrag an den Vollziehungs- bzw. Vollstreckungsbeamten
- Auftragserteilung an Unternehmer zur Durchführung der Ersatzvornahme

8.2.2 Präklusion

1) Gegenstand des Rechtsschutzes im Verwaltungsvollstreckungsverfahren können nur Einwendungen sein, die sich gegen die Zulässigkeit oder gegen die Art und Weise der Vollstreckung oder einzelner Vollstreckungsmaßnahmen richten.

Dagegen kann der Pflichtige keine Einwendungen gegen den Grundverwaltungsakt richten. Maßgeblich ist nur, ob der Grundverwaltungsakt wirksam (§ 43 LVwVfG) und nicht nichtig (§ 44 LVwVfG) ist, außerdem ob er bestandskräftig bzw. vollziehbar ist. Begründet wird dies einerseits mit dem Institut der Bestandskraft, zum anderen damit, dass die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten nicht den Vollstreckungsbehörden, sondern institutionell den Gerichten zugewiesen ist.

- vgl. zur Präklusion: BVerfG, Beschluss vom 07.12.1998 -, - 1 BvR 831/89 -, <Juris>; OVG Bautzen, Beschluss vom 28.05.1998, - 1 S 149/98 -, <Juris>; VG Bremen, Urteil vom 29.05.1997, - 2 A 83/96 -, <Juris>; Verwaltungsgericht Hamburg, Beschluss vom 19.11.2001, - 7 VG 4408/2001 -, <Juris>; SächsOVG, Beschluss vom 28.05.1998, - 1 S 149/98 -, <Juris>
- Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 17. Dezember 2015 – 8 S 2187/15 –, juris: Allgemeine Vollstreckungsvoraussetzung ist, dass der zu vollstreckende Verwaltungsakt unanfechtbar geworden ist (§ 2 Nr. 1 LVwVG) oder die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs entfällt (§ 2 Nr. 2 LVwVG). Ist ein Verwaltungsakt unanfechtbar geworden, kommt es im Rahmen seiner Vollstreckung nicht darauf an, ob er rechtmäßig ist. Denn es ist ein tragender Grundsatz des Verwaltungsvollstreckungsrechts, dass die Wirksamkeit und nicht die Rechtmäßigkeit Bedingung für die Rechtmäßigkeit der folgenden Akte und letztlich der Anwendung des Zwangsmittels ist (mit zahlr. weiteren Hinweisen)... Dieser Grundsatz ist verfassungsrechtlich unbedenklich (BVerfG, Beschluss vom 07.12.1998 - 1 BvR 831/89 - NVwZ 1999, 290)

2) Eine Ausnahme gilt - im Rahmen des gerichtlichen Rechtsschutzes - dann, wenn mit dem sofort vollziehbaren Grundverwaltungsakt auch die Androhung des Zwangsmittels verbunden wird (§ 20 Abs. 2 LVwVG). Muss das Gericht die Rechtmäßigkeit der Grundverfügung überprüfen, so hängt davon auch das Schicksal der Androhung des Zwangsmittels ab.

- VG Bremen, Urteil vom 29.05.1997, - 2 A 83/96 -, <Juris>;

Eine weitere Ausnahme kann dann gelten, wenn sich der Vollstreckungsbehörde die Rechtswidrigkeit der Grundverfügung geradezu aufdrängen muss. Dann wäre es unverhältnismäßig, dennoch Verwaltungszwang anzuwenden und eine Verwaltungsvollstreckungsmaßnahme wäre ermessensfehlerhaft.

- VG Bremen, Urteil vom 29.05.1997, - 2 A 83/96 -, aaO. -

3) Ein anderer Fall der Präklusion wird im Rahmen des Rechtsschutzes gegen Vollstreckungsmaßnahmen dann angenommen, wenn die Einwendung bereits in einem Verfahren gegen die vorausgegangene Vollstreckungsmaßnahme hätte geltend gemacht werden können

- so HessVGH, Beschluss vom 04.10.1995, - 4 TG 2043/95 -, <Juris>, in einem Verfahren gegen die Festsetzung von Zwangsgeld, wenn die Einwendung bereits gegen die Androhung des Zwangsgeldes hätte geltend gemacht werden können

8.2.3 Klagebefugnis

Nach Art. 19 Abs. 4 GG in Verbindung mit § 42 Abs. 2 VwGO ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt in eigenen Rechten verletzt zu sein. Deshalb kann nicht nur der Pflichtige, sondern auch der Dritte Rechtsschutz gegen Maßnahmen des Verwaltungszwangs erlangen. Ein Eingriff in Rechte des Dritten kann vorliegen:

- wenn der Dritte Adressat einer Duldungsverfügung ist
- wenn der Dritte, ohne dass eine Duldungsverfügung gegen ihn gerichtet wird, Mitinhaber von Rechten ist, in welche die Verwaltungsvollstreckung eingreift
- wenn der Dritte Alleinberechtigter von Gegenständen oder Rechten ist, in welche die Verwaltungsvollstreckung eingreift
- *wenn sich die Vollstreckung gegen Forderungen richtet, die der Pflichtige gegenüber einem Dritten hat (z.B. Lohnforderungen gegenüber dem Arbeitgeber)*

8.3 Vorläufiger Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung

Nach § 12 LVwVG haben Widerspruch und Anfechtungsklage, die sich gegen Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung richten, keine aufschiebende Wirkung. Rechtsgrundlage dafür ist § 80 Abs. 2 Nr. 3 VwGO.

Das bedeutet, dass Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung im Sinne von § 12 LVwVG stets sofort vollziehbar und auch ohne Eintritt der Bestandskraft die Grundlage für die nächste Stufe der Vollstreckung sind, und weiter, dass das Vollstreckungsverfahren trotz eingelegter Rechtsbehelfe fortgeführt werden kann.

- der VGH Bad.-Württ. (Beschluss vom 05.02.1996, - 5 S 334/96 -, <Juris>, sieht die Anforderung der Kosten für die Ersatzvornahme nicht als Maßnahme der Verwaltungsvollstreckung iSd § 12 LVwVG an, so dass Widerspruch und Klage gegen den Anforderungsbescheid aufschiebende Wirkung haben.

Will der Pflichtige dies verhindern, so bleibt ihm nur der einstweilige Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO (Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs).

Es handelt sich um ein summarisches Verfahren, in welchem insbesondere keine Beweise erhoben werden und in welchem eine Entscheidung in aller Regel ohne mündliche Verhandlung ergeht. Dabei geht es im Grundsatz um die Frage, welches Interesse überwiegt, nämlich

das private Interesse des Pflichtigen, bis zur bestandskräftigen Entscheidung über das Rechtsmittel von Vollstreckungsmaßnahmen verschont zu werden, oder das öffentliche Interesse an der Vollstreckung des bestandskräftigen oder vollziehbaren Grundverwaltungsaktes. Wird die Vollstreckung fortgesetzt oder durchgeführt, so kann das in vielen Fällen auch zu nicht mehr umkehrbaren Umständen - zulasten des Pflichtigen - führen.

Wegen des summarischen Charakters des Verfahrens prüft das Verwaltungsgericht, ob die angefochtene Vollstreckungsmaßnahme sich im Hauptsacheverfahren voraussichtlich als rechtmäßig oder als rechtswidrig herausstellen wird. Kann das beantwortet werden, so wird es bei

- offenkundiger Rechtmäßigkeit den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ablehnen
- offenkundiger Rechtswidrigkeit dem Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung stattgeben.
- lässt sich die voraussichtliche Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit nicht hinreichend sicher feststellen, so trifft das Gericht eine eigenständige *Ermessensentscheidung*, mit welcher die o.g. Interessen gegeneinander abgewogen werden.

Wird die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs angeordnet, so entsteht ein Vollstreckungshindernis, das zur Einstellung des Vollstreckungsverfahrens führen muss (entsprechend § 11 LVwVG).

8.4 Streitwert in Rechtsschutzverfahren gegen Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung

Bei Klagen gegen Verwaltungsakte im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung gelten die allgemeinen Maßstäbe für die Streitwertbestimmung, also insbesondere § 52 GKG. Maßgeblich ist danach

- die Bedeutung der Sache für den Kläger nach dem Klageantrag (Abs. 1)
- bei auf eine Geldforderung gerichteten Klage die Höhe des Betrages (Abs. 3)
- im Übrigen nach dem Auffangstreitwert von 5000 € (Abs. 2)

Daher bestimmt sich der Streitwert für die Klage gegen eine Ersatzvornahme nach der streitigen Höhe der Kosten (vgl. § 52 Abs. 2 GKG).

Zusammenfassender Überblick

über die wesentlichen Voraussetzungen für Maßnahmen im Rahmen des Verwaltungszwangs nach dem LVwVG

1. Vorüberlegungen:

Anwendbares Recht:	Bundes- oder Landesrecht?
	Im Rahmen des Landesrechts: LVwVG oder PolG?

2. Formelle Voraussetzungen:

2.1 Zuständigkeit der Vollstreckungsbehörde	§ 4 LVwVG; beachte § 51 PolG
2.2 (in der 3. Stufe:) Erteilung und Aushängung des Vollstreckungsauftrags	§ 5 LVwVG
2.3 Schriftform (besteht bei)	Vollstreckungsauftrag, § 5 LVwVG
	Androhung des Zwangsmittels, § 20 Abs.1 LVwVG
	Festsetzung von Zwangsgeld, § 23 LVwVG
2.4 Niederschrift	Pflicht bei Anwendung von Zwangsmitteln nach § 10 LVwVG

3. Materielle Voraussetzungen:

3.1 Vollstreckungstitel (Grundverfügung)	1) mit vollstreckungsfähigem Inhalt?
	2) mit hinreichend bestimmtem Verfügungssatz?
	3) rechtswirksam, also nicht nichtig, § 43 Abs. 2 und 3 LVwVG?
3.2 Verfahrensverkürzungen? Bei Gefahr im Verzuge	Tatbestandsvoraussetzungen von § 21 LVwVG?
	Ggfs. Rechtsfolge: Suspendierung der §§ 2 Nr. 1, 3, 5, 8, 9 und 20 Abs. 1 LVwVG; sonst
3.3 vollziehbare Grundverfügung als Grundlage des Verwaltungszwangs	1) bestandskräftig, § 2 Nr. 1 LVwVG? oder
	2) Rechtsbehelf ohne aufschiebende Wirkung (§ 80 Abs.2 Nr. 1 bis 3 oder 187 Abs. 3 VwGO), § 2 Nr. 2 LVwVG? Oder
	3) Sofortvollzug wirksam gem. § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO angeordnet und nicht nach § 80 Abs. 4 oder 5 VwGO ausgesetzt, § 2 Nr. 2 LVwVG ?
3.4 kein Vollstreckungshindernis (Vollzugshindernis)	1) entgegenstehende Rechte des Pflichtigen oder von Dritten (bei Dritten ggfs. vollziehbare Duldungsverfügung?)
	2) tatsächliche Vollzugshindernisse?
3.5 Entscheidung über Einleitung des Verwaltungszwangsverfahrens: Ermessen bezüglich	1) Ob/ob nicht (insb. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, § 19 Abs. 3 LVwVG – Verhältnismäßigkeit im e. S.)
	2) ggfs.: Auswahl des/der Zwangsmittel - nach Erforderlichkeit/Geeignetheit, vgl. § 19 Abs. 2 LVwVG - unter Beachtung von § 26 Abs. 2 und 3 LVwVG (bei unmittelbarem Zwang) bzw. von § 24 LVwVG (bei Zwangshaft)

3.6 Androhung des Zwangsmittels (erste Stufe des Verfahrens)	<p>1) Androhung des ausgewählten Zwangsmittels</p> <hr/> <p>2) Ggfs. aufgrund pflichtgem. Ermessensentscheidung auch Androhung mehrerer Zwangsmittel, § 20 Abs. 3 S. 2 LVwVG</p> <hr/> <p>3) Angabe des/der konkreten Zwangsmittel(s)/der Reihenfolge - bei Zwangsgeld: auch der Höhe, § 20 Abs. 3 S. 2 LVwVG - bei Ersatzvornahme: auch der voraussichtlichen Kosten, § 20 Abs. 5 LVwVG</p> <hr/> <p>4) Angemessene Fristsetzung (nur bei aktiven Handlungspflichten), § 20 Abs. 1 S. 2 LVwVG</p>
3.7 Festsetzung des angedrohten Zwangsmittels (zweite Verfahrensstufe):	<p>1) Voraussetzung: Das Zwangsmittel wurde bereits angedroht</p> <hr/> <p>2) nur bei Zwangsgeld notwendig, § 23 LVwVG; sonst</p> <hr/> <p>3) Erteilung des Vollstreckungsauftrags, § 5 LVwVG</p> <hr/> <p>4) bei vorausgegangener Androhung mehrerer Zwangsmittel: 1) bzw. 2) nur in Bezug auf das gem. § 20 Abs. 3 S.2 LVwVG zunächst anzuwendende Zwangsmittel</p>
3.8 Anwendung des angedrohten und ggfs. festgesetz- ten Zwangsmittels: (dritte Verfahrensstu- fe)	<p>1) Voraussetzung: Das Zwangsmittel wurde bereits angedroht und, so- weit notwendig, auch festgesetzt</p> <hr/> <p>2) Sind besondere Anordnungen notwendig? a) Die Anordnung des zust. Verwaltungsgerichts ist notwendig - bei der Durchsuchung von Wohnungen, § 6 Abs. 2 LVwVG - bei Anordnung von Zwangshaft und Ausstellung des Haftbefehls, § 24 LVwVG</p> <hr/> <p>b) Die Anordnung der Vollstreckungsbehörde ist notwendig - bei Vollstreckung an Sonn- und Feiertagen sowie zur Nachtzeit, (be- achte: Grundsatz der Verhältnismäßigkeit), § 9 Abs. 1 LVwVG</p> <p>3) Sind Zeugen hinzuzuziehen? Vgl. § 8 LVwVG</p> <p>4) Pflicht zur Niederschrift, § 10 LVwVG</p>