

# Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz: VwVG, VwZG

Engelhardt / App / Schlatmann

12., neubearbeitete Auflage 2021  
ISBN 978-3-406-76328-1  
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei  
[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen. [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit:

über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](http://beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

## I. Notwendigkeit und Rechtsnatur der Androhung

### 1. Notwendigkeit der Androhung (Abs. 1 S. 1)

Festsetzung und Anwendung von Zwangsmitteln sind nur rechtmäßig, **1** wenn sie zuvor gemäß § 13 VwVG angedroht worden sind, **ausgenommen** im **hamburgischen** Landesrecht (§ 14 Abs. 2 HmbVwVG → Rn. 17 und § 14 Rn. 7). Fehlt die Androhung oder erfüllt sie nicht die Voraussetzungen von § 13, so ist die Festsetzung schon deshalb aufzuheben und die Anwendung rückgängig zu machen; dagegen ist die **Rechtmäßigkeit** der Androhung **nicht** Voraussetzung der Rechtmäßigkeit der Maßnahmen im späteren Stadium des Verwaltungsvollstreckungsverfahrens, sondern lediglich ihre **Wirksamkeit** (VGH München BayVBl. 2005, 536). Ausnahmsweise bedarf es einer Androhung nicht, wenn die Voraussetzungen des **sofortigen Zwanges** gemäß § 6 Abs. 2 VwVG vorliegen (→ § 6 Rn. 22 ff.). In diesem Fall wäre es sinnwidrig, eine Androhung zu verlangen.

### 2. Pflichtiger und Rechtsnachfolger

Die Androhung eines Zwangsmittels gegenüber dem vermeintlichen **1a** Rechtsnachfolger wirkt grundsätzlich **nicht** gegenüber dem eigentlich Pflichtigen (VGH Mannheim NVwZ 1991, 686). Umgekehrt wirkt die Androhung gegenüber dem Pflichtigen **nicht** gegenüber seinem Rechtsnachfolger (VG Regensburg Beschl. v. 20.6.2013 – RO 2 K 13.642 und RO 2 K 13.640; Marwinski in Brandt/Domgörgen Rn. E 55 mwN).

### 3. Rechtsnatur der Androhung: Verwaltungsakt

Die Androhung ist ein Verwaltungsakt (App/Wettlaufer/Klomfaß Kap. 36 **1b** Rn. 6 mwN; Marwinski in Brandt/Domgörgen Rn. E 55 mwN; Pestworst in PST Vollstreckungsrecht Rn. 64). Zur Androhung des Einsatzes von Wasserwerfern und von Schusswaffen s. Rachor in Lissen/Denninger Rn. F 931 und 933.

## II. Voraussetzungen der Androhung

Als Maßnahme der Verwaltungsvollstreckung setzt schon die Zwangsmittelandrohung grundsätzlich voraus, dass der zu vollziehende Verwaltungsakt **vollziehbar** ist, **2**

- dh dass er unanfechtbar (→ § 6 Rn. 3)
- oder seine sofortige Vollziehung angeordnet ist (→ § 6 Rn. 4 ff.),
- oder dass ein Rechtsbehelf keine aufschiebende Wirkung hat (→ § 6 Rn. 9 ff.).

Eine Ausnahme von diesem Grundsatz bildet nur der Fall, dass die Zwangsmittelandrohung mit dem Verwaltungsakt selbst verbunden ist (§ 13 Abs. 2 → Rn. 10). Für die Androhung der Zwangsvollstreckung nach § 167 VwGO iVm § 890 Abs. 2 ZPO bedarf es **nicht** des Eintritts oder der konkreten Gefahr der Zuwiderhandlung gegen die titulierte Unterlassungsverpflichtung.

Die Zwangsvollstreckung aus einem Prozessvergleich darf aber nach § 167 VwGO iVm § 890 Abs. 2 ZPO nur angedroht werden, wenn die allgemeinen Voraussetzungen der Zwangsvollstreckung vorliegen. Hierzu gehört auch die **Zustellung** des Prozessvergleichs durch den Vollstreckungsgläubiger (VGH Mannheim NVwZ-RR 1990, 447).

**Nicht** Voraussetzung der Zwangsmittelandrohung ist, dass der Pflichtige gegen eine Unterlassungspflicht bereits verstoßen hat (VGH Mannheim GewArch 1997, 64).

### III. Anforderungen an die Androhung

#### 1. Fristsetzung (Abs. 1 S. 2)

3 In der Androhung muss dem Pflichtigen eine Frist für die Erfüllung seiner Verpflichtung gesetzt werden.

3a a) **Erzwingungsfunktion und Rechtsschutzfunktion.** Die Frist ist so zu bemessen, dass es dem Pflichtigen möglich und zumutbar ist, seine Verpflichtung bis zu ihrem Ablauf zu erfüllen (App JuS 2004, 790; Horn Jura 2004, 597; zum Eintritt nachträglicher Umstände, die eine ursprünglich angemessene Frist unangemessen machen: VGH München BayVBl. 1988, 656; problematisch). Ob dieser Bestimmung und den entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen ein allgemeines Prinzip des Bundesrechts zu Grunde liegt, insbesondere ob sie einen allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsatz darstellen, hat das BVerwG ausdrücklich offen gelassen und das Erfordernis einer Frist unter dem Gesichtspunkt begründet, dass dem Betroffenen eine **wirksame Anfechtungsmöglichkeit** erhalten werden müsse (BVerwGE 16, 289; für Doppelfunktion der Fristsetzung – Erzwingungsfunktion und Rechtsschutzfunktion – Wind VR 1988, 125; Erichsen/Rauschenberg Jura 1998, 38; Marwinski in Brandt/Domgörgen Rn. E 58; ebenso zu § 69 Abs. 1 Nr. 2 HessVwVG VG Frankfurt a. M. NVwZ-RR 1989, 57 unter Bezugnahme auf § 69 Abs. 2 HessVwVG aF, der allerdings die Fristbemessung ausdrücklich in Beziehung zur Rechtsschutzmöglichkeit gesetzt hatte). Mit § 13 Abs. 1 S. 2 VwVG hat dieser Grundsatz nichts zu tun. Eine „Sofort“-Frist soll die Behörde beispielsweise dann setzen können, wenn einem Kraftfahrzeughalter eine sofort vollziehbare Fahrtenbuchauflage gemäß § 31a Abs. 1 StVZO auferlegt wurde (VGH Mannheim NJW 2009, 1692).

3b b) **Fehlen und Folgen.** Fehlt eine – notwendige – Fristsetzung gänzlich, so ist die Androhung **rechtswidrig** (Lemke in FKS VwVG § 4 Rn. 8 mwN; für Unwirksamkeit Hohrmann in HHSp § 332 AO Rn. 13 mwN). Eine **zu kurz** bemessene Androhungsfrist setzt nicht zugleich eine angemessene Frist in Lauf; eine unzulängliche Fristsetzung kann deshalb nicht durch Zeitablauf geheilt werden (Lemke in FKS VwVG § 4 Rn. 10).

Insbesondere ist die Behörde nicht schon dann auf Grund der ursprünglichen Androhung zur Festsetzung des Zwangsmittels berechtigt, wenn dem Verpflichteten nach Eintritt der Unanfechtbarkeit der Verfügung zur Erfüllung der ihm auferlegten Verpflichtung mindestens der gleiche Zeitraum zur

Verfügung stand, wie er ihn ohne Anfechtung zur Verfügung gehabt hätte (so noch OVG Koblenz AS 13, 443, 448; wie hier inzwischen NVwZ 1986, 763). Die gegenteilige Auffassung wird dem rechtsstaatlichen Erfordernis genauer Bestimmtheit der dem Verpflichteten drohenden Maßnahmen nicht gerecht. Andererseits kann aber auch nicht dem Teil der Rechtsprechung gefolgt werden, der die Auffassung vertritt, eine Zwangsgeldandrohung, die mit einem nicht sofort vollziehbaren Verwaltungsakt verbunden ist, erledige sich, wenn wegen der Einlegung von Rechtsbehelfen und Rechtsmitteln der Betroffene der Verfügung bis zum Ablauf der mit der Androhung verbundenen Frist nicht nachzukommen brauchte (vgl. BVerwG NJW 1980, 2033; OVG Koblenz NVwZ 1986, 763; differenzierend Tillmanns in Sadler/Tillmanns VwVG § 13 Rn. 50 ff.; aA VGH Kassel BRS 22 Nr. 211; OVG Saarlouis BRS 20 Nr. 184). Von einer Erledigung kann nämlich nur gesprochen werden, wenn die Behörde selbst an der Androhung nicht mehr festhält (zutr. OVG Münster NVwZ 1986, 763).

Die Frist ist zum Schutz des Betroffenen bestimmt; ist sie einmal gesetzt, so darf von ihr zu Lasten des Pflichtigen nur **abgewichen** werden, wenn nachträglich Tatsachen eintreten oder bekannt werden, die zur Unterlassung der Fristsetzung berechtigen würden (so zutr. Gusy Rn. 452).

Ist bei Ablauf der Frist die Grundverfügung mangels Anordnung des sofortigen Vollzugs noch nicht vollziehbar, so ist die Vornahme der Handlung dem Pflichtigen noch nicht zumutbar, die Fristsetzung rechtswidrig, die Androhung des Zwangsmittels fehlerhaft (VGH München RdL 1976, 287).

Greift der Vollzug in das Recht eines Miteigentümers ein, so muss bei Ablauf der Frist auch gegen ihn ein vollziehbarer Verwaltungsakt vorliegen (VGH München BayVBl. 1977, 403).

**c) Bestimmtheit der gesetzten Frist.** Die Frist muss in der rechten Weise gesetzt werden. Zur Durchsetzung einer Handlungsverpflichtung sind Zwangsmittelandrohungen – anders als bei Unterlassungspflichten – nur mit Bestimmung einer kalendermäßig **eindeutigen** Frist wirksam (OVG Greifswald NVwZ-RR 1997, 762 [Ls. 1]). Insoweit eindeutig ist die Frist auch dann, wenn die Behörde das Fristende vom Eintritt einer Bedingung abhängig macht, zB der Bestandskraft der Grundverfügung (Lemke, 305 mwN; Rudolph, 47). Eine Verpflichtung zu „**unverzüglichem**“ Handeln kann darum zumindest **nicht** mit einer Zwangsgeldandrohung bewehrt werden (VGH München DÖV 1986, 619; VGH Mannheim BWVPr 1995, 159; ZfW 1996, 383; OVG Weimar DÖV 2008, 881). „Unverzüglich“ ist nicht dasselbe wie „**sofort**“ (das dem Bestimmtheitsgebot genügt; Tillmanns in Sadler/Tillmanns VwVG § 13 Rn. 35). Die Unbestimmtheit wird auch nicht dadurch geheilt, dass die Vollstreckungsbehörde bis zur Festsetzung des Zwangsmittels eine längere Zeit verstreichen lässt; denn für den Pflichtigen ergibt sich die Zeitdauer dabei erst nachträglich, so dass er sein Verhalten nicht daran orientieren kann (VGH Mannheim BWVPr 1995, 159). Im Fall der Betriebsuntersagung einer Autowaschanlage an Sonn- und Feiertagen kann die Frist in der Weise gesetzt werden, dass jeweils für den kalendermäßig nächstfolgenden Sonn- oder Feiertag die Erfüllung der auferlegten Verpflichtung erwartet wird (VGH Kassel NVwZ-RR 1989, 452 [Ls. 3]).

- 3d d) Bescheid und Tenorierung.** In einem Bescheid, der eine Verfügung mit Zwangsmittelandrohung enthält, ist es gleichgültig, ob die Frist als Teil der Grundverfügung **materiell-rechtlich** oder als **Vollstreckungsfrist** formuliert ist (VGH Kassel NVwZ-RR 1998, 76 [Ls.]). Anders soll es sein, wenn in der isolierten Zwangsmittelandrohung auf die eine Fristsetzung enthaltende Grundverfügung lediglich **Bezug genommen** worden ist (VGH Kassel GewArch 1996, 291).
- 3e e) Entbehrlichkeit.** In **Ausnahmefällen** bedarf es einer Fristsetzung nicht. Sie ist überflüssig, wenn der **sofortige Zwang** (§ 6 Abs. 2 VwVG) zulässigerweise ausgeübt wird, weil dann eine besondere Androhung überhaupt nicht erforderlich ist (→ Rn. 1). Ist in einer Ordnungsverfügung gefordert, eine Tätigkeit zu unterlassen, die gegen die Strafgesetze verstößt oder eine Ordnungswidrigkeit darstellt, so bedarf es nach OVG Münster DÖV 1967, 496 ebenfalls keiner Fristsetzung für die Erfüllung dieser Verpflichtung. Darüber hinaus wird man bei **Unterlassungsverpflichtungen** allgemein davon ausgehen können, dass es einer besonderen Fristsetzung der Natur der Sache nach nicht bedarf (OVG Koblenz GewArch 1998, 337; VGH München NJW 2000, 3297), es sei denn, zu deren Erfüllung wären im konkreten Fall bestimmte **Vorbereitungshandlungen** nötig (so zutr. Lemke in FKS VwVG § 13 Rn. 11 mwN; OVG Berlin-Brandenburg NVwZ-RR 2015, 90). Unberührt bleibt freilich der Grundsatz, dass auch die Unterlassung regelmäßig erst erzwungen werden kann, wenn die Verbotsverfügung unanfechtbar geworden oder kraft Gesetzes oder besonderer Anordnung sofort vollziehbar ist (→ § 6 Rn. 3 ff.). Die Entbehrlichkeit einer Fristsetzung bei Unterlassungspflichten schließt nicht aus, dass die Behörde dem Betroffenen eine Frist dafür setzt, sich auf das Verbot einzurichten (VGH Mannheim VBIBW 1996, 213). Wird vor Ablauf der gesetzten Frist gegen die Grundverfügung verstoßen, kann kein Zwangsgeld festgesetzt werden (OVG Bautzen SächsVBl. 1996, 68). Bei **Duldungspflichten** ist nach einigen Gesetzen (zB § 17 Abs. 2 AEG, § 44 Abs. 2 EnWG, § 16a Abs. 2 FStrG, § 16 Abs. 2 WaStrG) die Setzung einer Frist vorgeschrieben, weil der Pflichtige in manchen Fällen Zeit braucht, um sich auf das zu duldende Verhalten **vorzubereiten**; dazu BVerwG NVwZ 2004, 1126.
- 3f f) Möglichkeit der isolierten Anfechtung.** Nach Meinung von OVG Münster DÖV 2009, 507 soll – zumindest – im Ausländerrecht die Fristsetzung isoliert, dh unabhängig von der Androhung, anfechtbar sein.

## 2. Bestimmtheit der Androhung (Abs. 3)

- 4** Zwangsmittel müssen bestimmt und unzweideutig angedroht werden (VGH München GewArch 1987, 379; OVG Magdeburg, DÖV 1995, 385).
- 4a a) Bestimmtes Zwangsmittel (Abs. 3 S. 1).** In der Androhung muss das in Aussicht genommene Zwangsmittel konkret bezeichnet (§ 13 Abs. 3 S. 1 VwVG) und einer bestimmten Handlungs-, Duldungs- oder Unterlassungspflicht konkret zugeordnet sein (Gusy Rn. 452). Ein allgemeiner Hinweis genügt nicht. Es dürfen auch nicht mehrere Zwangsmittel gleichzeitig

angedroht werden (anders ist die Rechtslage teilweise bei der Zwangsanwendung nach Polizeirecht; dazu Lisken/Denninger Rn. F 517), noch darf die Vollzugsbehörde sich die Wahl zwischen mehreren Zwangsmitteln vorbehalten (§ 13 Abs. 3 S. 2 VwVG).

**b) Kumulationsverbot (Abs. 3 S. 2).** Das Kumulationsverbot von § 13 Abs. 3 S. 2 VwVG betrifft nicht den Fall, dass die Behörde in einem Verwaltungsakt mehrere Handlungen oder Unterlassungen anordnet (VGH Mannheim Beschl. v. 16.9.1994 – 8 S 1764/94). In diesem Fall kann sie jede einzelne Anordnung mit der Androhung eines anderen Zwangsmittels bewehren (instruktives Beispiel bei Tillmanns in Sadler/Tillmanns § 13 VwVG Rn. 75 ff.). Ebenso kann die Behörde bei einer Mehrheit von Pflichtigen dem einem das eine und einem anderen ein anderes Zwangsmittel androhen. Nach VGH Kassel HessVGRspr 1991, 43 verstößt eine einheitliche Zwangsgeldandrohung zur Durchsetzung von Nutzungsverboten für mehrere bauliche Anlagen dann nicht gegen den Bestimmtheitsgrundsatz, wenn die Baulichkeiten eine Nutzungseinheit darstellen. OVG Lüneburg DÖV 1999, 882 hält aber zu Recht ein einheitliches Zwangsgeld zur Erzwingung mehrerer unterschiedlicher Androhungen für unzulässig; eine solche Androhung ist nach VGH Mannheim VBIBW 1996, 65 selbst im Fall ihrer Bestandskraft keine taugliche Grundlage für eine spätere Zwangsgeldfestsetzung. Nach VGH Kassel NVwZ-RR 1995, 118 ist ein einheitliches Zwangsgeld zur Durchsetzung einer wohnungsrechtlichen Anordnung sowohl für den Fall der Nichtbeachtung des Herstellungsgebots als auch für den Fall der Nichtbeachtung des Gebots, die wiederhergestellten Wohneinheiten zu nutzen oder nutzen zu lassen, hinreichend bestimmt. Nach OVG Münster DÖV 2004, 86 darf die Behörde ein einheitliches Zwangsgeld zur Durchsetzung mehrerer Anordnungen ausdrücklich und mit entsprechender Begründung in der Weise androhen, dass seine volle Höhe bis zur Erfüllung sämtlicher Anordnungen gilt, unter der Voraussetzung, dass nur dann der Zweck des Vollzuges erreicht wird; in diesem Fall kann sie das gesamte Zwangsgeld auch dann festsetzen, wenn der Pflichtige ihren Anordnungen teilweise nachgekommen ist (Tillmanns in Sadler/Tillmanns § 11 VwVG Rn. 36 unter Hinweis auf VGH Kassel NVwZ-RR 1991, 592 und OVG Greifswald NVwZ 1997, 1027).

**c) Androhung „für jeden Fall der Zuwiderhandlung“.** Ebenso wenig steht § 13 Abs. 3 S. 2 VwVG der Androhung eines Zwangsgeldes „für jeden Fall der Zuwiderhandlung“ gegen ein Verbot entgegen (so auch Henneke Jura 1989, 68; VGH München NVwZ 1987, 512; aA OVG Magdeburg GewArch 1995, 165; Tillmanns in Sadler/Tillmanns § 13 VwVG Rn. 80 ff.). Auch hier greift der Schutzzweck des Kumulationsverbots (→ Rn. 4b) nicht ein, weil für jede Zuwiderhandlung nur ein Zwangsmittel angedroht wird, der Betroffene also klar erkennen kann, was ihm droht. Eine andere Frage ist, inwieweit es ausreicht, dass bereits aus dem Sinn der Androhung entnommen werden kann, es solle für jeden Fall der Zuwiderhandlung angedroht sein (vgl. OVG Münster OVG 22, 144); dies erscheint zumindest bedenklich. Im Ergebnis wäre eine Zwangsgeldandrohung „für jeden Fall der Zuwiderhandlung“ nach Ansicht von OVG Mag-

deburg NVwZ 1995, 615 und Lemke, 316 mit dem Charakter des Zwangsgeldes als Beugemittel nicht vereinbar; auch BVerwG NVwZ 1998, 393 (394) hält sie für unzulässig. Sie soll nur dann zulässig sein, wenn das Landesgesetz eine solche Form der Androhung ausdrücklich gestattet (Lemke, 315 mwN). Das ist inkonsequent: Nimmt man an, eine Androhung „für jeden Fall der Zuwiderhandlung“ sei verfassungsrechtlich bedenklich, weil sie das Zwangsgeld im Ergebnis von einem Beugemittel zur Strafe mache, so würde das auch für die landesrechtlichen Regelungen gelten, die sich ebenfalls nicht über die Verfassung hinwegsetzen dürfen; nimmt man es nicht an, so bedarf es auch keiner ausdrücklichen Gestattung der Androhung „für jeden Fall der Zuwiderhandlung“.

### 3. Besonderheiten bei den einzelnen Zwangsmitteln

- 5 a) **Zwangsgeld (Abs. 5).** Wird ein solches angedroht, muss ein **bestimmter Betrag** angegeben werden (§ 13 Abs. 5 VwVG); das gilt auch für die gerichtliche Androhung eines Zwangsgeldes nach § 172 VwGO (VGH Kassel NVwZ-RR 2000, 730). Die Angabe eines Höchstbetrages genügt nicht (Lemke in FKS § 13 VwVG Rn. 19, der indes die Zweckmäßigkeit dieser gesetzlichen Regelung in Frage stellt).

Nicht Voraussetzung der Androhung von Zwangsgeld ist, dass der Pflichtige zu dessen Zahlung in der Lage sein wird (BFH ZKF 2002, 161).

- 6 b) **Ersatzvornahme (Abs. 4).** Wird diese angedroht, so ist in der Androhung der **Kostenbetrag vorläufig zu veranschlagen** (§ 13 Abs. 4 S. 1 VwVG). Dadurch soll dem Pflichtigen das Kostenrisiko vor Augen geführt werden, das auf ihn zukommt, wenn er seine Pflicht nicht erfüllt und es auf die Ersatzvornahme ankommen lässt.

Zur Frage, wann der veranschlagte Kostenbetrag gefordert werden kann, → § 10 Rn. 14.

Nach Durchführung der Ersatzvornahme kann sich ergeben, dass der vorläufig veranschlagte Kostenbetrag zu hoch oder zu niedrig war. Werden die tatsächlichen Kosten der Ersatzvornahme durch den veranschlagten Betrag nicht gedeckt, ist der Pflichtige zur Erstattung der tatsächlich erforderlichen Kosten verpflichtet (§ 13 Abs. 4 S. 2 VwVG; Recht auf **Nachforderung**).

**Unterbleibt** die Mitteilung der voraussichtlichen Kosten, ist die Androhung **fehlerhaft** und bildet keine Grundlage für eine Festsetzung des Zwangsmittels (anders in Baden-Württemberg § 20 Abs. 5 LVwVG, in Brandenburg § 28 Abs. 5 VwVGBbg, in Niedersachsen § 70 Abs. 1 NVwVG iVm § 70 Abs. 4 NPOG, in Nordrhein-Westfalen § 63 Abs. 4 VwVG NRW, in Rheinland-Pfalz § 66 Abs. 4 LVwVG und in Sachsen-Anhalt § 71 Abs. 1 VwVG LSA iVm § 59 Abs. 4 SOG LSA; jeweils nur Sollvorschrift); der Mangel kann auch nicht bis zur Festsetzung der Ersatzvornahme geheilt werden, indem die Mitteilung nachgeholt wird, da es sich um eine zwingende Vorschrift handelt (so zutr. Tillmanns in Sadler/Tillmanns VwVG § 13 Rn. 87 ff.; aA OVG Berlin JR 1969, 476; VGH Kassel NVwZ-RR 2004, 524).

Eine die Kosten **erheblich unterschätzende** vorläufige Veranschlagung kann nicht mit dem vollständigen Fehlen einer solchen gleichgesetzt werden (BVerwG DÖV 1984, 887; aA VG Freiburg NJW 1976, 1366). Sie macht



die Androhung der Ersatzvornahme nicht nichtig. Stellt sich zwischen Androhung und Ausführung der Ersatzvornahme heraus, dass die Kosten erheblich höher sein werden als veranschlagt, so muss dem Pflichtigen keine neue Überlegungsfrist eingeräumt werden, denn er hat kein „Wahlrecht“ zwischen Befolgung und Durchsetzung des Verwaltungsakts (vgl. aber → Rn. 16). Die Behörde hat Anspruch auf Erstattung der – im Rahmen der Festsetzung – tatsächlich entstandenen Kosten der Ersatzvornahme auch bei wesentlicher Überschreitung des im Androhungsbescheid vorläufig veranschlagten Kostenbetrags. Der Pflichtige kann allerdings einwenden, die Behörde habe mit der Ersatzvornahme ein besonders teuer arbeitendes Unternehmen beauftragt, oder es sei zu groben Missgriffen bei der Abrechnung gekommen (OVG Berlin MDR 1996, 430). Aus dem Vollstreckungsrechtsverhältnis ergibt sich außerdem die (Neben-) Pflicht der Behörde, dem Pflichtigen eine voraussehbare wesentliche Kostenüberschreitung vor Durchführung der Ersatzvornahme mitzuteilen. Eine Verletzung dieser Pflicht kann **Amtshaftungsfolgen** haben (BVerwG BauR 1985, 183; OVG Schleswig NVwZ 2009, 602), dazu auch noch Rn. 16. Bewusst wird allerdings eine Behörde ohnehin kaum die Kosten zu niedrig angeben, da sie den psychologischen Druck auf den Pflichtigen durch einen höheren Betrag verstärken kann; in erster Linie will sie ja, dass der Pflichtige selbst tätig wird.

Nach VGH München NVwZ-RR 2018, 951 ist die Androhung der Vollstreckung durch Ersatzvornahme der in einem Vergleich übernommenen Pflicht, ein **Fahrzeug** von einem bestimmten Ort (im Fall: dem gemeindlichen Bauhof) zu **entfernen** bzw. entfernen zu lassen, nur dann hinreichend **bestimmt** (→ Rn. 4), wenn zugleich angeordnet oder zumindest in dem Vergleich geregelt ist, **wohin** das Fahrzeug im Falle der Ersatzvornahme verbracht werden oder was sonst mit ihm geschehen soll (red. Ls.). 6a

**c) Unmittelbarer Zwang.** Bei dessen Androhung kann sich die Behörde auf eine allgemein gehaltene Wendung oder sogar auf die bloße Bezeichnung des Zwangsmittels („unmittelbarer Zwang“) beschränken (BGH MDR 1975, 1006; OVG Münster NWVBl. 1990, 426; Lemke, 321 mwN; Marwinski in Brandt/Domgörgen Rn. E 59). Hat die Behörde aber bereits bei der Androhung unmittelbaren Zwangs die Art und Weise der Zwangsmittelanwendung konkretisiert, hat sie insoweit auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten (OVG Münster NWVBl. 1990, 426). Strenger ist die Rechtsprechung des **VGH Kassel**: Danach genügt eine Zwangsmittelandrohung dem Bestimmtheiterfordernis nicht, wenn bei der Androhung unmittelbaren Zwangs nicht konkret bezeichnet ist, welches **Mittel** zur Anwendung kommen soll (VGH Kassel GewArch 1983, 263). Soweit eine Gewerbeuntersagungsverfügung durch Versiegelung und/oder Verplombung der Betriebsräume oder „durch andere geeignete Maßnahmen“ durchgesetzt werden soll, werde dem Bestimmtheitsgebot nicht genügt. Ebenso wenig mache die Nennung von Beispielen wie „die Sicherstellung von Arbeitsmaterial und/oder Geschäftsunterlagen durch Mitnahme oder Belassung an Ort und Stelle nach Versiegelung/Verplombung“ eine Androhung unmittelbaren Zwangs bestimmt (VGH Kassel GewArch 1983, 267). 7

## IV. Form der Androhung

### 1. Schriftform der Androhung (Abs. 1 S. 1)

- 8 Die Zwangsmittel müssen gemäß § 13 Abs. 1 S. 1 VwVG schriftlich angedroht werden. Die Androhung ist ein **Verwaltungsakt** (→ Rn. 1b) iSv § 35 VwVfG (BVerwG DÖV 1996, 1046; NVwZ 1998, 393). Die Anforderungen an die Schriftform regelt darum § 37 Abs. 3 VwVfG; aus dem Schriftformerfordernis ergibt sich die Anwendbarkeit von § 44 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG. Zur Schriftform gehört, dass die Androhung dem Pflichtigen in einem unterschriebenen Schriftstück mitgeteilt wird, das die handelnde Behörde sowie Ort und Zeit des Erlasses erkennen lässt. Allgemein üblich und rechtlich zulässig ist es, dass die bei den Akten der Behörde verbleibende Urschrift der Verfügung paraphiert wird und auf dem für den Betroffenen bestimmten Schriftstück an die Stelle der eigenhändigen Unterschrift des verantwortlichen Beamten eine maschinelle Wiedergabe mit Beglaubigungsvermerk tritt (vgl. BVerwGE 10, 1; OVG Münster DÖV 1957, 245).

### 2. Zustellung der Androhung (Abs. 7 S. 1)

- 9 Die Androhung ist dem Betroffenen zuzustellen, § 13 Abs. 7 S. 1 VwVG. Für die Form der Zustellung gilt das VwZG. Abs. 7 enthält eine zwingende Regelung über die Form der Bekanntgabe als Voraussetzung für die Wirksamkeit der Androhung; die Nichtbeachtung führt zur Unwirksamkeit der Androhung (OVG Münster NWVBl. 1994, 32). Das Zustellungsgebot soll nach OVG Münster NVwZ-RR 2008, 50 für die Androhung von Ersatzvornahme durch die Kommunalaufsicht nicht gelten.

Anschlag oder sonstige öffentliche Bekanntmachung können die Zustellung nicht ersetzen (Rasch/Patzig VwVG § 13 Anm. II 1).

### 3. Verbindung mit dem zu vollziehenden Verwaltungsakt (Abs. 2)

- 10 **a) Sinn und Zweck der Verbindung.** Die Androhung des Zwangsmittels kann mit dem zu vollziehenden Verwaltungsakt verbunden sein (§ 13 Abs. 2 S. 1 VwVG) oder als besondere Verfügung ergehen. Wenn der sofortige Vollzug angeordnet wird oder ein Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung hat, **soll** die Androhung mit dem Verwaltungsakt verbunden werden (§ 13 Abs. 2 S. 2), damit die Durchführung und Anwendung des Verwaltungszwanges vereinfacht und beschleunigt wird (von Rosen-von Hoewel § 13 VwVG Anm. II 2). Bei einem Bürger, von dem die Behörde erwarten kann, dass er den zu vollziehenden Verwaltungsakt befolgt, erscheint es angebracht, von der gleichzeitigen Androhung von Zwangsmitteln abzusehen (so auch Henneke Jura 1989, 68).
- 10a **b) Schriftform und Zustellung des zu vollziehenden Verwaltungsakts (Abs. 7 S. 2).** Ist die Androhung mit dem zu vollziehenden Verwaltungsakt verbunden, dann gelten die Vorschriften über Schriftform (→ Rn. 8) und Zustellung (→ Rn. 9) praktisch auch für diesen selbst, auch